

Capítulo 4

Instituciones (centros de gobierno)

4.1. FUNCIONES DEL CENTRO DE GOBIERNO

El Centro de Gobierno (CdG), también conocido como la Oficina del Presidente, la Oficina del Gabinete, la Secretaría General del Gobierno, entre otros, se refiere a las organizaciones y unidades que sirven al Jefe del Ejecutivo (Presidente o Primer Ministro, y al Gabinete colectivamente). Se espera que el CdG desempeñe un papel clave para garantizar la implementación de políticas basadas en evidencia, estratégicas y consistentes por parte del gobierno y para organizar y apoyar el proceso de toma de decisiones del jefe de gobierno, con vistas a lograr el cumplimiento de las prioridades gubernamentales.

El CdG realiza ciertas funciones transversales (gestión estratégica, coordinación de políticas, monitoreo y mejora del desempeño, gestión política de las políticas públicas, comunicación y rendición de cuentas). En general, las tareas principales del CdG incluyen el manejo de las relaciones con el parlamento y la comunicación de mensajes gubernamentales dentro del gobierno y al público.

En 12 de los 14 países de América Latina y el Caribe encuestados, incluidos Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, el CdG es el único responsable de organizar las reuniones del gabinete, como ocurre en todos los países de la OCDE para los cuales se cuenta con información. En Guatemala, esta responsabilidad es compartida con la Secretaría de Planificación (SEGEPLAN), mientras que en Paraguay se realiza conjuntamente con el Gabinete Social (un conjunto extendido de instituciones que coordinan las políticas públicas en el área social). A su vez, la formulación y el monitoreo de políticas suelen ser compartidas entre el CdG y otros organismos gubernamentales, principalmente ministerios de línea. Es más común en los países de la OCDE que en ALC que el CdG sea el principal responsable de la planificación y gestión de la transición de gobiernos (21 de 34 en la OCDE frente a 5 de 13 países en LAC con datos disponibles) y la planificación estratégica (20 de 34 en OCDE vs 5 de 14 en ALC).

El gobierno abierto se define como una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación de los interesados en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (OCDE, 2019). En 5 de los 14 países encuestados en ALC, el CdG es responsable de diseñar, comunicar y monitorear las políticas de gobierno abierto. En Argentina, Costa Rica, Guatemala y México, se encarga, además de coordinarlas. Al contrario, en Brasil solamente las diseña. Los únicos dos países que indicaron que el CdG desempeña un papel en la evaluación de estrategias e iniciativas son Guatemala y México. En líneas generales, los CdG de la región están menos involucrados en la implementación, coordinación y evaluación de estrategias de gobierno abierto que en los países de la OCDE (OCDE, 2019).

Los gobiernos a menudo confían en la coordinación del CdG para establecer sus estrategias de gobierno digital y la implementación de las TIC. En 9 de los 14 países encuestados

de ALC, el CdG es responsable proveer asesoramiento para el desarrollo de las estrategias de gobierno digital. Además, en 10 de los 14 países de la región, la institución también prioriza proyectos de TIC y monitorea la implementación de la estrategia de gobierno digital. Por otra parte, es menos común que desarrolle pautas técnicas sobre las TIC para el gobierno en conjunto o coordine con niveles locales; solo 4 de los 14 países reportaron que el CdG es responsable en ambos casos (consulte la Tabla 4.3 en el Anexo F).

Metodología y definiciones

Los datos se recopilaron mediante la Encuesta OCDE-BID de 2018 sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno, a la que respondieron 11 países de ALC. Brasil, Costa Rica y México respondieron el cuestionario de la OCDE. Los encuestados fueron altos funcionarios que brindan apoyo y asesoramiento directo a los jefes de gobierno y al consejo de ministros o gabinete y proporcionaron información para el año 2018. Los datos de la OCDE se refieren a 34 países y corresponden a 2016, así como a Brasil y Costa Rica.

Una estrategia de gobierno abierto es un documento que define la agenda de gobierno abierto del gobierno central y/o de cualquier gobierno a nivel subnacional, o de una sola institución pública o área temática. Dicho documento incluye iniciativas clave de gobierno abierto, junto con objetivos e indicadores a corto, mediano y largo plazo.

La política/estrategia digital del gobierno central se refiere a las directivas/principios que los gobiernos centrales definen (por ejemplo, mediante una Directiva o Decreto del Ejecutivo, como resultado de otras políticas centrales generales como el gobierno digital, la modernización del sector público o el gobierno abierto) para incorporar las TIC como una prioridad para la administración pública.

Bibliografía complementaria

- OCDE (2019), *Government at a Glance 2019*, Publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/110.1787/8ccf5c38-en>
- Dassen, N. y A. Ramirez Alujas (2016), *Vientos de cambio II: Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica No. IDB-TN-998, Banco Interamericano de Desarrollo, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17111/vientos-de-cambio-ii-avances-y-desafios-de-las-politicas-de-gobierno-abierto-en>

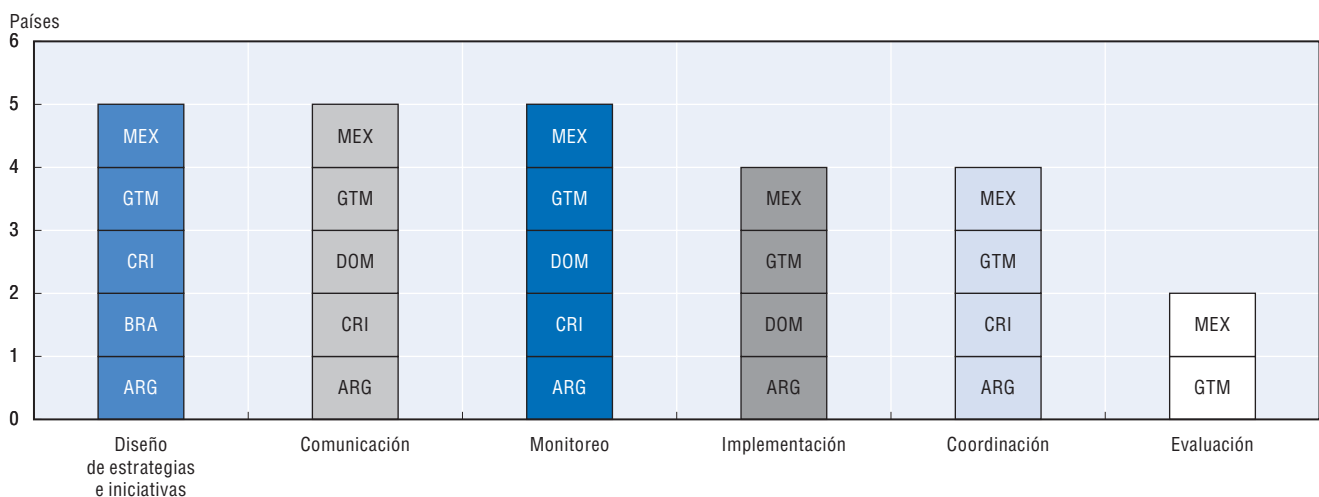
4.1. Responsabilidades del centro de gobierno, 2018

	Preparación de las reuniones de las reuniones del gabinete	Coordinación de políticas	Relaciones con el parlamento	Comunicación de mensajes del gobierno	Programa de gobierno	Monitoreo de políticas de gobierno	Planificación y gestión de la transición	Formulación de políticas	Planificación estratégica	Diseño e implementación de reformas
Argentina	●	●	●	●	●	●	..	◐	●	●
Bahamas	●	◐	○	○	○	◐	○	..	○	○
Barbados	●	○	●	○	○	◐	●	○	○	○
Brasil	●	●	●	●	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Chile	●	●	●	●	●	●	●	◐	●	○
Colombia	●	◐	◐	●	◐	◐	◐	◐	○	◐
Costa Rica	●	●	●	●	◐	●	●	◐	●	◐
Guatemala	◐	○	○	○	◐	◐	◐	○	○	○
Honduras	●	◐	◐	◐	○	◐	○	◐	○	○
México	●	◐	◐	●	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Paraguay	◐	●	○	◐	●	●	○	◐	◐	◐
Perú	●	●	●	●	●	●	●	◐	●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	◐	●	◐	●	●
Uruguay	●	●	●	◐	◐	◐	◐	◐	◐	○
Total ALC										
● Responsabilidad del CdG	12	8	8	8	5	5	5	0	5	3
◐ Responsabilidad compartida	2	4	3	3	6	9	5	10	4	5
○ Responsabilidad de otro organismo	0	2	3	3	3	0	3	2	5	6
OECD total										
● Responsabilidad del CdG	34	24	16	12	18	16	21	3	20	7
◐ Responsabilidad compartida	0	10	18	21	12	15	11	23	13	17
○ Responsabilidad de otro organismo	0	0	0	1	4	3	1	1	1	10

Fuentes: OCDE-BID (2018) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno; OCDE (2017) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934094697>

4.2. Rol del Centro de Gobierno en las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, 2018



Fuentes: OCDE-BID (2018) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno; OCDE (2017) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934094716>

4.2. GRADO DE INFLUENCIA Y PAPEL DEL CENTRO DE GOBIERNO EN LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS

Los Centros de Gobierno (CdG) están desempeñando un papel más activo en la alineación de los planes de trabajo que involucran a varios departamentos con las acciones del gobierno. Esta tendencia está impulsada por el aumento de cuestiones multidimensionales (por ejemplo, sostenibilidad ambiental, competitividad, desigualdad, confianza) que requieren respuestas de conjunto de gobierno, así como por las crecientes demandas de las personas de mejores resultados en la prestación de servicios y una mejor coordinación en formulación e implementación de políticas (a saber, minimizar la duplicación y la contradicción). Este papel más activo que está tomando el centro de gobierno a lo largo del ciclo de políticas sugiere la necesidad de herramientas adecuadas de coordinación y monitoreo.

Diez de los 12 países de ALC con información disponible informaron que el número de iniciativas interministeriales aumentó en los últimos años, en línea con las tendencias en los países de la OCDE donde el CdG está asumiendo un liderazgo más directo de áreas sustantivas de políticas y reformas (OCDE, 2018). Colombia es el único país de ALC que informó que la cantidad disminuyó, mientras que en Brasil se mantuvo estable. En esta región, el CdG desempeña principalmente un papel facilitador y de apoyo a la coordinación, mientras que en los países de la OCDE a menudo desempeña un papel de liderazgo, así como también es más común en ALC que participe en discusiones sobre la sustancia o el contenido de los temas de política pública en juego.

Los instrumentos más comunes utilizados por el CdG en los países de ALC para promover la coordinación son el establecimiento de grupos de trabajo (12 de 14 países) y reuniones ad hoc de altos funcionarios (11 de 14 países). En Chile, la coordinación se lleva a cabo exclusivamente en reuniones las periódicas y discusiones ad hoc del gabinete. Las reuniones periódicas del gabinete son el principal canal de coordinación en los países de la OCDE con información disponible (29 de 33), pero menos común en ALC (8 de 14 países). Una proporción similar de países en ALC y la OCDE (aproximadamente una cuarta parte), indicó que el CdG utiliza sistemas de gestión del desempeño para promover la coordinación al interior del gobierno (estableciendo la coordinación como un objetivo y evaluando al personal en este tema).

El grado de influencia de los CdG sobre los ministerios de línea para promover la coordinación es heterogéneo entre los países de ALC. Nueve de los 14 países encuestados informaron que el CdG tiene una gran influencia, lo que implica que éste puede imponer sanciones. Cuatro países indicaron niveles moderados de influencia. En el caso de Perú, aunque el CdG pueda impulsar la cooperación, tiene menos éxito en garantizar que la misma se mantenga a lo largo del tiempo. La tendencia relativamente diferente en los países de la OCDE, donde es aproximadamente las tres cuartas partes de los países consideran que solo tienen una influencia “moderada”, lo que indica que la autoridad del centro surgida de la “proximidad al poder” es importante

pero puede no ser suficiente para ejercer influencia sobre otras partes de la administración (OCDE, 2018).

Bahamas es el único país que, al momento de contestar la encuesta, informó que el CdG no tiene influencia sobre otras entidades gubernamentales para coordinar políticas, lo que significa que solo puede expresar su punto de vista. Sin embargo, se espera que esto cambie: se estableció una unidad de cumplimiento (“delivery unit” en inglés) en la Oficina del Primer Ministro para coordinar políticas en ocho áreas clave (por ejemplo, educación, seguridad, infraestructura, modernización, etc.).

Metodología y definiciones

Los datos se recopilaron mediante la Encuesta OCDE-BID de 2018 sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno, a la que respondieron 11 países de ALC. Brasil, Costa Rica y México respondieron el cuestionario de la OCDE. Los encuestados fueron altos funcionarios que brindan apoyo y asesoramiento directo a los jefes de gobierno y al consejo de ministros o gabinete y proporcionaron información para el año 2018. Los datos de la OCDE se refieren a 34 países y corresponden a 2016, así como a Brasil y Costa Rica.

El término Centro de Gobierno se refiere a las organizaciones y unidades que sirven al Jefe del Ejecutivo (Presidente o Primer Ministro, y al Gabinete colectivamente) y desempeñan ciertas funciones transversales (gestión estratégica, coordinación de políticas, monitoreo y mejoramiento del desempeño, gestión de la política de las políticas públicas y comunicación y rendición de cuentas). Las unidades típicas del centro de gobierno incluyen el Ministerio o la Secretaría General de la Presidencia, la Oficina del Primer Ministro y la Oficina del Gabinete, aunque otras partes del gobierno pueden desempeñar las funciones.

Bibliografía complementaria

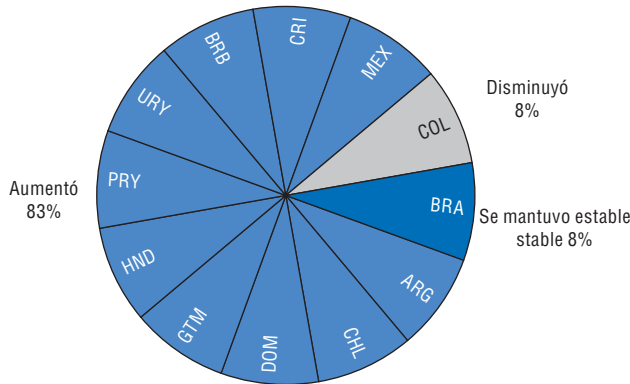
- OCDE (2018), *Centre Stage II: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD countries*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>.
- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2014), *Gobernar para cumplir con los ciudadanos El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobernar-para-cumplir-con-los-ciudadanos-El-rol-del-Centro-de-Gobierno-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Notas para los gráficos

- 4.4. Bahamas y Perú no respondieron a esta pregunta.
- 4.7 (Rol del CdG en la implementación de iniciativas transversales de políticas, 2018) está disponible en línea en el Anexo F.

4.2. GRADO DE INFLUENCIA Y PAPEL DEL CENTRO DE GOBIERNO EN LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS

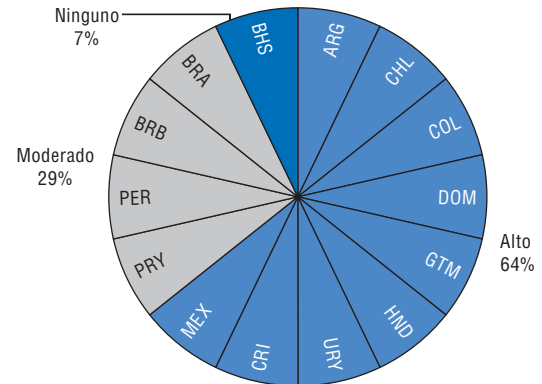
4.4. Variación en el número de iniciativas interministeriales en los últimos años, 2018



Fuentes: OCDE-BID (2018) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno; OCDE (2017) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094735>

4.5. Nivel de influencia de los centros de gobierno sobre ministerios de línea para fomentar la coordinación, 2018



Fuentes: OCDE-BID (2018) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno; OCDE (2017) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094754>

4.6. Instrumentos o iniciativas institucionales utilizados por el centro de gobierno para garantizar la coordinación de políticas, 2018

	Reuniones ad hoc de altos funcionarios	Grupos de trabajo	Discusiones ad hoc en el gabinete	Reuniones regulares del gabinete	Orientación por escrito	Gestión del desempeño
Argentina	●	●	●	●	○	●
Bahamas	○	○	○	○	●	○
Barbados	●	●	○	●	○	○
Brasil	●	●	●	○	●	○
Chile	○	○	●	●	○	○
Colombia	●	●	●	○	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	○
Guatemala	●	●	●	●	○	●
Honduras	●	●	○	○	○	○
México	●	●	●	●	○	○
Paraguay	○	●	●	○	○	○
Perú	●	●	○	●	●	○
República Dominicana	●	●	○	○	○	○
Uruguay	●	●	●	●	○	○
Total ALC						
● Si	11	12	9	8	5	3
○ No	3	2	5	6	9	11
Total OCDE						
● Si	27	26	23	29	18	9
○ No	6	7	10	4	15	24

Fuentes: OCDE-BID (2018) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno; OCDE (2017) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888934094773>

4.3. GESTIÓN ESTRATÉGICA Y MONITOREO EN EL CENTRO DE GOBIERNO

Los centros de gobierno (CdG) brindan apoyo al Jefe de Gobierno (el presidente en la mayoría de los países de ALC) y al Gabinete de Ministros. Una de sus funciones principales es garantizar que las políticas propuestas e implementadas por los ministerios estén alineadas con las prioridades del gobierno, que generalmente se establecen en el programa gubernamental. A tal fin, al momento de diseñar estrategias y políticas, el CdG trabaja con los ministerios de línea para establecer objetivos y planes de acción para alcanzarlos, así como para alinear los recursos presupuestarios con dichos planes. En el momento de la implementación, el CdG monitorea el progreso hacia tales objetivos y brinda asistencia para mejorar el desempeño de los ministerios de línea.

Al momento de diseñar estrategias nacionales, el CdG identifica y define las prioridades estratégicas del conjunto del gobierno en 10 de los 14 países de ALC, en comparación con 18 de los 33 de la OCDE. El CdG coordina el diseño de la planificación estratégica a largo plazo con los ministerios de línea en seis países de ALC; por el contrario, este fue el papel más predominante de los CdG en los países de la OCDE (24 de ellos). Una proporción similar de países de la OCDE y ALC informó que el CdG encomienda a los ministerios de línea el desarrollo de planes estratégicos a largo plazo en áreas transversales (13 de 33 y 5 de 14, respectivamente).

Al implementar las prioridades estratégicas del conjunto del gobierno, el CdG supervisa la implementación en todos los países de ALC (en comparación con 28 de la OCDE), y recopila informes y realiza evaluaciones, excepto en Barbados (en comparación con 23 de la OCDE). Una proporción similar de CdG de ALC y la OCDE se aseguran que las propuestas estén vinculadas a las prioridades del gobierno (11 de 14 y 25 de 33 respectivamente). La mitad de estos en ALC coordina la implementación de prioridades estratégicas, una proporción menor que entre los países de la OCDE (20 de 33). La reasignación de recursos para cumplir objetivos estratégicos es menos común (5 de 14 en LAC), aunque es más frecuente que entre los países de la OCDE (4 de 29).

En ALC, el mecanismo más utilizado para asegurar que las políticas gubernamentales sean implementadas por los ministerios es monitorear su implementación: todos los países de ALC hicieron esto en 2017, en comparación con 29 de 33 en la OCDE.

Chile, Costa Rica, Honduras y Uruguay informaron que usaban metas de desempeño en 2015 pero no en 2018. Por lo tanto, la proporción de países que las usan disminuyó de 9 de 11 en 2015 a 8 de 14 en 2018. Las metas de desempeño son menos preeminentes entre países de la OCDE, donde solo 13 de 33 los establecieron. Por el contrario, más países de ALC están utilizando planes de trabajo para la implementación del programa gubernamental, por ejemplo, Guatemala, Paraguay y Perú. En 2018, 9 de los 14 países de ALC tenían planes de este tipo, en comparación con 18 de los 33 países de la OCDE.

Para llevar a cabo tareas de gestión estratégica y monitoreo, 12 de los 14 países de ALC encuestados tenían una unidad o equipo específico responsable del seguimiento del progreso (como una unidad de cumplimiento). Estas

unidades se establecieron en países como Bahamas, Chile, Colombia y Perú desde 2013 con las funciones de definir prioridades, detallar la planificación de la implementación, generar datos continuos y confiables para medir el desempeño y proporcionar espacios e incentivos para intervenir cuando no se cumplen los objetivos. Contribuyeron a reducir la delincuencia (homicidios y robos), reducir el tiempo y los costos de los proyectos de infraestructura, mejorar los resultados de aprendizaje y mejorar los servicios de salud, entre otros objetivos. Se percibió que su valor agregado era mayor para las prioridades multidimensionales y en contextos de baja capacidad institucional (Lafuente y González, 2018).

Metodología y definiciones

Los datos se recopilaron mediante la Encuesta OCDE-BID de 2018 sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno, a la que respondieron 11 países de ALC. Brasil, Costa Rica y México respondieron el cuestionario de la OCDE. Los encuestados fueron altos funcionarios que brindan apoyo y asesoramiento directo a los jefes de gobierno y al consejo de ministros o gabinete y proporcionaron información para el año 2018. Los datos de la OCDE se refieren a 34 países y corresponden a 2016, así como a Brasil y Costa Rica.

Las unidades de cumplimiento tienen el propósito de integrar una cultura basada en evidencia en el gobierno. Apoyan a los ministerios de línea para identificar y planificar la implementación de prioridades, y luego recopilan y analizan datos sobre el desempeño del sector público con el propósito de comprender si las prioridades gubernamentales se están implementando y pueden proponer acciones correctivas para garantizar su logro.

Para la definición de Centro de Gobierno (CdG), ver sección 4.2.

Bibliografía complementaria

Lafuente, M. y S. Gonzalez (2018). *¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Evaluando innovaciones en los gobiernos*, Inter-American Development Bank, Washington, DC. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFQu%C3%A9-impacto-tienen-las-unidades-de-cumplimiento-Evaluando-innovaciones-en-los-gobiernos.pdf>

OCDE (2018), *Centre Stage II: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD countries*, <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>

Notas para los gráficos

Los datos de Brasil, Costa Rica y México se recopilaron en 2017 al mismo tiempo que de los países miembros de la OCDE.

4.10 (Mecanismos utilizados por el centro de gobierno para garantizar que las políticas gubernamentales sean implementadas por los ministerios de línea, 2015 y 2018) está disponible en línea en el Anexo F.

4.3. GESTIÓN ESTRATÉGICA Y MONITOREO EN EL CENTRO DE GOBIERNO

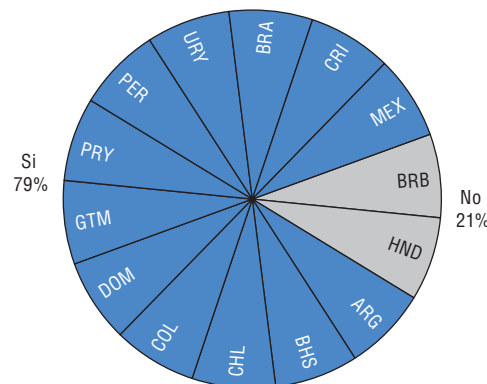
4.8. Responsabilidades del centro de gobierno en planificación estratégica, 2018

	Definir y diseñar estrategias nacionales			Implementación de prioridades estratégicas de conjunto de gobierno				
	Identifica y define las prioridades estratégicas de conjunto de gobierno.	Coordina el diseño de la planificación estratégica a largo plazo con los departamentos de línea.	Requiere a los departamentos de línea desarrollar planes estratégicos a largo plazo en diferentes áreas transversales.	Monitoreo de la implementación	Recopila informes sobre la implementación y realiza evaluaciones	Se asegura de que las propuestas estén vinculadas a las prioridades del gobierno	Coordina la implementación	Reasigna recursos para cumplir objetivos estratégicos
Argentina	○	●	○	●	●	●	●	●
Bahamas	●	○	○	●	●	●	●	○
Barbados	●	○	●	●	○	○	○	○
Brasil	●	○	○	●	●	●	○	○
Chile	●	●	○	●	●	●	○	●
Colombia	●	●	○	●	●	●	●	○
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	○	●	○	●	●	●	○	○
Honduras	○	○	○	●	●	●	○	○
México	●	○	●	●	●	●	○	○
Paraguay	●	○	○	●	●	○	●	○
Perú	●	○	●	●	●	●	●	●
República Dominicana	●	●	●	●	●	●	●	●
Uruguay	○	○	○	●	●	○	○	○
Total ALC								
● Si	10	6	5	14	13	11	7	5
○ No	4	8	9	0	1	3	7	9
Total OCDE								
● Si	18	24	13	28	23	25	20	4
○ No	15	9	20	5	10	8	13	29

Fuentes: OCDE-BID (2018) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno; OCDE (2017) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934094792>

4.9. Existencia de una unidad o equipo a cargo del seguimiento del progreso en la implementación de las prioridades de política pública, 2018



Fuentes: OCDE-BID (2018) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno; OCDE (2017) Encuesta sobre Organización y Funciones del Centro de Gobierno.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888934094811>