

# **El Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires**

## **Diagnóstico de funcionamiento y propuestas de fortalecimiento**

Martin Alessandro  
Mariano Lafuente  
Javier Reyes  
Fernando Straface

**Instituciones para el  
Desarrollo**

**División de Capacidad  
Institucional del Estado**

**NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-888**

# El Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires

## Diagnóstico de funcionamiento y propuestas de fortalecimiento

Martin Alessandro  
Mariano Lafuente  
Javier Reyes  
Fernando Straface

Noviembre de 2015

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

El Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires: diagnóstico de  
funcionamiento y propuestas de fortalecimiento / Martin Alessandro, Mariano  
Lafuente, Javier Reyes, Fernando Straface.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 888)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration—Argentina—Buenos Aires (Province). I. Alessandro,  
Martin. II. Lafuente, Mariano. III. Reyes, Javier A. IV. Straface, Fernando. V.  
Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del  
Estado. VI. Serie.

IDB-TN-888

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Mariano Lafuente, [mlafuente@iadb.org](mailto:mlafuente@iadb.org)

## RESUMEN

Este informe presenta un diagnóstico del funcionamiento del Centro de Gobierno (CdG) en la Provincia de Buenos Aires (PBA), Argentina, a mediados de 2015; a partir de este análisis se propone una serie de acciones de fortalecimiento e institucionalización. La PBA es el gobierno subnacional de mayor tamaño y población de Argentina, y por sus dimensiones, complejidad y desafíos de política pública constituye un caso en el que el CdG desempeña un rol crucial. En el período bajo estudio, el gobierno provincial ha sido selectivo en identificar las prioridades del mandato, ha alineado los recursos requeridos para ellas y ha realizado un seguimiento intensivo de sus avances. De todas maneras, subsisten desafíos importantes para fortalecer estas funciones, incluyendo una mejor especificación de las metas y de sus planes de implementación; una mayor sistematicidad en el trabajo interministerial; y un apoyo más robusto al Gobernador para monitorear el cumplimiento de manera sostenida y desbloquear obstáculos de gestión. El informe recomienda acciones de fortalecimiento en línea con las experiencias de CdG más avanzadas a nivel internacional, incluyendo la conformación de una *delivery unit*; además, propone una secuencia concreta de implementación desde el inicio mismo de un nuevo mandato de gobierno.

**Códigos JEL:** H10, H11, H70

**Palabras clave:** Centro de Gobierno, *delivery unit*, gestión estratégica, coordinación, monitoreo, gobiernos subnacionales, Buenos Aires, Argentina

# Índice

RESUMEN EJECUTIVO.....	iii
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. EL CENTRO DE GOBIERNO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	2
2.1. Gestión estratégica de las prioridades de gobierno.....	8
2.2. Coordinación interministerial.....	14
2.3. Monitoreo y mejora del desempeño.....	19
2.4. Comunicación y rendición de cuentas.....	25
2.5. Gestión política de las políticas públicas.....	29
3. PROPUESTAS DE FORTALECIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CENTRO DE GOBIERNO.....	31
3.1. Propuestas generales y comunes a todas las funciones.....	33
3.2. Gestión estratégica de las prioridades de gobierno.....	37
3.3. Coordinación interministerial.....	41
3.4. Monitoreo y mejora del desempeño.....	44
3.5. Comunicación y rendición de cuentas.....	47
BIBLIOGRAFÍA.....	49
Anexo 1. Listado de entrevistados.....	52
Anexo 2. Pautas para la organización de reuniones de monitoreo.....	54

## RESUMEN EJECUTIVO

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los gobiernos en todo el mundo es mejorar el cumplimiento de sus objetivos prioritarios de gobierno y sus compromisos con los ciudadanos. Con este propósito, presidentes, gobernadores y alcaldes innovadores en diferentes regiones y de distinta orientación política han emprendido en los últimos 15 años reformas de fortalecimiento del Centro de Gobierno (CdG).<sup>1</sup> Las organizaciones y unidades que conforman el CdG son responsables por una serie de funciones transversales (como la planificación, la coordinación, el monitoreo y la comunicación de esas prioridades) que, canalizadas a través de un modelo de gestión coherente, contribuyen al logro de esos objetivos.

**El CdG contribuye a transformar las prioridades del Jefe del Ejecutivo en políticas públicas efectivas.** Al mejorar la entrega de resultados a los ciudadanos, el CdG ha ayudado a construir el legado del Jefe del Ejecutivo en su gestión de gobierno. Así, la experiencia internacional muestra que, a partir del fortalecimiento del CdG, se pueden alcanzar mejoras significativas en áreas prioritarias como seguridad ciudadana, desempeño educativo o atención sanitaria (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

**En este informe se presenta un diagnóstico del funcionamiento del CdG en la Provincia de Buenos Aires (PBA) a mediados de 2015, a partir del cual se propone una serie de acciones de fortalecimiento e institucionalización.** La PBA es el gobierno subnacional de mayor tamaño de Argentina, y por sus dimensiones, complejidad y desafíos de política pública constituye un caso en el que el CdG desempeña un rol crucial. El gobierno provincial ha realizado importantes avances en la identificación de las prioridades de gobierno, en el alineamiento presupuestario detrás de ellas, en la coordinación de los ministerios y agencias intervinientes, en el seguimiento de los avances y el desbloqueo de los obstáculos, y en la comunicación de lo realizado. Con esta base, las oportunidades de mejora pasan por perfeccionar, sistematizar e institucionalizar el ejercicio de estas funciones, por definir objetivos estratégicos de mayor alcance, y por enfocarse en resultados e impactos en los ciudadanos.

**1. Gestión estratégica:** el gobierno de la PBA ha sido selectivo en identificar prioridades, las ha comunicado con claridad al interior de la administración, y ha alineado el presupuesto para alcanzarlas. Las principales oportunidades de mejora

---

<sup>1</sup> En el nivel nacional de gobierno se pueden mencionar los casos del Reino Unido (Barber, 2008), Chile (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013) y Malasia (Puttick, Baeck y Colligan, 2014). A nivel provincial o estadual, los casos destacados incluyen Maryland en Estados Unidos (Freeguard y Gold, 2015), Pernambuco y Minas Gerais en Brasil (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014; Vilhena et al., 2006) y Punjab en Pakistán (Barber, 2013). Finalmente, a nivel municipal se resaltan las múltiples experiencias internacionales de "PerformanceStat" (Behn, 2014), a partir de los modelos originales de New York (CompStat) y Baltimore (CitiStat).

radican en la ausencia de formalidad de un CdG que pueda brindarle apoyo técnico al Gobernador para especificar y cuantificar metas en las prioridades y detallar las cadenas de entrega (*delivery chain*), en el foco puesto casi exclusivamente en insumos y productos, y en un horizonte temporal acotado para la mayoría de las metas.

**2. Coordinación interministerial:** el empoderamiento de la Jefatura de Gabinete y el clima colaborativo entre los altos funcionarios han contribuido a la articulación entre las áreas. A la vez, hay espacio para fortalecer las metas interministeriales, a partir de establecer instancias rutinarias de trabajo intersectorial (el uso extendido de mecanismos informales de coordinación aparece como el principal aspecto a fortalecer).

**3. Monitoreo y mejora del desempeño:** se ha ejercido con un seguimiento intensivo de los avances en las prioridades, principalmente a cargo del propio Gobernador. Se destaca, asimismo, el esfuerzo por construir sistemas de seguimiento y el empoderamiento de la Jefatura de Gabinete y de la Secretaría General de la Gobernación para destrabar obstáculos de gestión. La falta de un equipo específicamente abocado a analizar la información de desempeño e intervenir en las prioridades y la ausencia de instancias regulares de revisión de los datos y toma de decisiones aparecen como aspectos a mejorar.

**4. Comunicación y rendición de cuentas:** el CdG ha efectivamente alineado a los altos funcionarios del gobierno detrás de una estrategia comunicacional compartida, alimentada por la información de seguimiento sobre los avances en las prioridades. En cambio, una rendición de cuentas periódica sobre el estado de situación de las metas prioritarias aparece como una oportunidad de mejora.

**Si bien en todas las funciones de CdG se resaltan prácticas valiosas de gestión, el desafío es sistematizarlas, dotarlas de mayor evidencia e institucionalizar procesos que las vuelvan menos dependientes del estilo del Gobernador y de atributos personales de los líderes del CdG.** En este informe se presentan las siguientes recomendaciones para producir estas mejoras:

- *Trabajar durante la transición y en los meses iniciales del nuevo mandato en especificar metas prioritarias, con foco en resultados e impactos.* El ejercicio inicial de priorización, a fin de identificar las contribuciones requeridas por cada ministerio para alcanzar las metas, es imprescindible para dotar de rumbo estratégico al gobierno y evitar perderse en las urgencias del día a día. La selección de prioridades también es necesaria para luego desarrollar el conjunto de funciones y procesos del CdG. Estas metas deberían

apuntar a producir impactos económicos y sociales relevantes, con el horizonte temporal suficiente para ello.

- *Precisar roles y responsabilidades de las entidades y funcionarios del CdG.* Una reforma a la Ley de Ministerios al asumir un nuevo Gobernador puede ser una oportunidad valiosa para formalizar reformas que refuercen el rol coordinador transversal de la Jefatura de Gabinete y que defina una unidad específicamente abocada a la gestión del cumplimiento de las prioridades de gobierno. La estructura debe pensarse en términos de las funciones que se espera que desempeñe el CdG.
- *Conformar los equipos requeridos para desempeñar dichas funciones.* Desde una etapa temprana se debe identificar qué perfiles de personal son requeridos para ejercer las funciones del CdG. Equipos pequeños aunque de alta jerarquía, con perfil de “hacedores” o gestores del cumplimiento, y mayor participación de personal técnico de línea, que pueda aportar memoria institucional y conocimiento de los sectores, son importantes para funciones como la de monitoreo.
- *Conformar ámbitos y rutinas de coordinación interministerial y monitoreo de las prioridades para resolver problemas.* Definidas las prioridades, responsabilidades y equipos, se requieren: (i) instancias para la coordinación interministerial sistemática en el diseño e implementación de políticas, como gabinetes o comités para cada meta prioritaria; (ii) rutinas de seguimiento de los avances mediante el análisis de datos de desempeño y toma de decisiones para destrabar obstáculos de gestión, con un tablero de control de apoyo. La disciplina en el cumplimiento de estas rutinas, adaptadas al estilo de conducción del Gobernador, y el rol de los equipos de apoyo para su preparación y coordinación son fundamentales.
- *Utilizar la rendición de cuentas al ciudadano como medio para mejorar la gestión.* Establecer sistemas en línea de seguimiento a la gestión de las prioridades y reportar periódicamente cuánto se ha avanzado en ellas puede ser útil para movilizar la maquinaria pública detrás del cumplimiento de las metas, reducir el espacio de cuestionamiento político a los avances y aumentar la confianza ciudadana en la gestión.

**Cuadro 1. Resumen de las propuestas para las funciones de CdG**

<b>Propuestas generales y comunes a todas las funciones</b>	1. Precisar roles y responsabilidades, y enfocar plenamente la Jefatura de Gabinete en su rol de coordinador transversal.
	2. Conformar una unidad específicamente abocada a las metas prioritarias.
	3. Reforzar la presencia del personal de línea en las áreas de CdG.
<b>Propuestas en la función de gestión estratégica</b>	4. Realizar un ejercicio más riguroso de identificación y planificación de las prioridades desde el período de transición.
	5. Introducir metas de resultado e interministeriales.
	6. Ampliar el número de metas que se planifican con el horizonte temporal de los cuatro años de mandato.
<b>Propuestas en la función de coordinación interministerial</b>	7. Constituir gabinetes o comités interministeriales para las prioridades de gobierno.
	8. Institucionalizar los procesos para producir una efectiva coordinación.
<b>Propuestas en la función de monitoreo y mejora del desempeño</b>	9. Conformar un equipo pequeño pero de altas capacidades para el monitoreo, del tipo <i>delivery unit</i> .
	10. Establecer rutinas de revisión de datos y retroalimentación, que pueden coincidir con las rutinas de coordinación.
	11. Enfocar el tablero de gestión en el seguimiento específico de las prioridades.
<b>Propuestas en la función de comunicación y rendición de cuentas</b>	12. Enunciar públicamente cuáles son las metas prioritarias a alcanzar.
	13. Reportar periódicamente el cumplimiento en las metas prioritarias.

## 1. INTRODUCCIÓN

**La Provincia de Buenos Aires (PBA) es prácticamente un país dentro de otro.**<sup>2</sup> Su población estimada de 16,7 millones de habitantes representaba el 39% del total de Argentina en 2015; ningún otro estado subnacional en el mundo se acerca a tal preeminencia (Malamud, 2014). Su producto geográfico bruto (PGB), superior a los US\$180.000 millones, constituye el 37% de la economía argentina. En 2015, había en el territorio provincial más de 200.000 empresas registradas, 35.000 km de red vial, 10 puertos y más de 100 parques industriales. La producción industrial de la PBA es casi el 50% del total argentino. Si la PBA fuera un país, sería la octava economía latinoamericana, apenas por detrás de Perú.

**Además de su singular dimensión poblacional y económica, la PBA presenta una serie de desafíos distintivos.** Como fruto de un importante proceso migratorio durante buena parte del siglo XX, la población de la PBA se encuentra altamente concentrada en los municipios del Gran Buenos Aires que rodean a la Ciudad de Buenos Aires. En este territorio de 2.000 km<sup>2</sup> (menos del 1% del total provincial) vive casi dos tercios de la población de la Provincia y se desarrolla la mitad de la actividad económica, lo cual genera complejos retos en materia de infraestructura, hábitat, movilidad y servicios públicos. Por ejemplo, en estos municipios existían, en 2015, 864 asentamientos precarios, con más de 500.000 habitantes.

**Estas dimensiones y complejidad se extienden también a la estructura del gobierno provincial.** A mediados de 2015, el Poder Ejecutivo estaba conformado por 11 ministerios, 13 secretarías de reporte directo al Gobernador, 22 organismos descentralizados, dos instituciones de previsión social, 13 empresas y sociedades del gobierno provincial, y el Banco de la Provincia.<sup>3</sup> El gobierno provincial gestionaba más de 14.000 establecimientos educativos y 69 establecimientos de salud. Entre personal permanente y temporario, la PBA tenía aproximadamente 650.000 empleados públicos, principalmente en los sectores educativo (58%), de seguridad (13%) y de la salud (7%).

---

<sup>2</sup> Los datos de los siguientes párrafos han sido extraídos de: Ministerio de Economía (2014); Capello, Iriarte y Grión (2014); Bortolín, González y Pastor (2013); Lodola, Brigo y F. Morra (2013); el sitio web del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/oede/index.asp>); el sitio web del Observatorio del Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de General Sarmiento (<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>); y el sitio web de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación (<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>). Todos los sitios web fueron consultados el 20 de abril de 2015.

<sup>3</sup> No se incluyen en este listado la Tesorería General y la Contaduría General, órganos constitucionales cuyos titulares requieren aprobación legislativa. La composición de la estructura organizativa del gobierno surge del Presupuesto General 2015, que está disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2015/php/PlanillasConsolidadas2015.php> (consulta: 21 de abril de 2015).

**Asimismo, la PBA tiene una multiplicidad de funciones concurrentes y vínculos presupuestarios y de gestión con el gobierno nacional y con los 135 municipios que integran la Provincia, en el complejo entramado de relaciones intergubernamentales del federalismo argentino.** La dinámica del federalismo fiscal condiciona fuertemente el funcionamiento y los márgenes de acción del gobierno provincial. Pese a que su población es el 39% del total nacional, la PBA ha recibido en años recientes aproximadamente el 20% de los recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos que se distribuyen a las provincias.<sup>4</sup> Este factor, que pone presión sobre las finanzas públicas de la PBA y sobre su capacidad de cumplir con las prioridades de gobierno, es clave para entender algunas de las características del funcionamiento del CdG en el período bajo estudio, y el tipo de prioridades que el gobierno provincial se ha fijado.

**Por todas estas razones, la conducción del gobierno de la Provincia de Buenos Aires presenta desafíos de alto nivel.** La “maldición bonaerense” (Fraga, 2013) es un término habitual que describe la difícil tarea que enfrentan los gobernadores de la PBA. En este contexto, el apoyo de un Centro de Gobierno fuerte y competente puede ser un auxilio fundamental para liderar eficazmente el gobierno y cumplir con los objetivos prioritarios de política pública. La siguiente sección describe las funciones propias del CdG y analiza su funcionamiento en la PBA a mediados de 2015.

## **2. EL CENTRO DE GOBIERNO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**El Centro de Gobierno (CdG) refiere a las organizaciones y unidades que prestan apoyo directo al Jefe del Ejecutivo (Presidente, Gobernador o Alcalde, en los distintos niveles de gobierno) para gestionar las prioridades gubernamentales.** El CdG es responsable por una serie de funciones transversales. A diferencia de los ministerios de línea y las agencias, el CdG no presta servicios directamente a la ciudadanía, ni se ocupa de áreas específicas de política pública (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014). En general, el CdG es responsable por:

1. *Gestionar estratégicamente las prioridades del gobierno.* Consiste en apoyar la selección de los objetivos prioritarios del gobierno, “aterrizarlos” en metas concretas con

---

<sup>4</sup> Los gobiernos provinciales en la Argentina se financian mediante tres fuentes: recursos propios, recursos coparticipados y transferencias nacionales discrecionales (Cao, 2012). La distribución de los recursos coparticipados que transfiere la Nación está fijada en la Ley 23.548 de 1988, y ocurre de forma automática diariamente; la PBA recibe el 21,3% de lo distribuido a las 24 jurisdicciones. En cambio, la distribución de las transferencias nacionales discrecionales no está prefijada, y por lo tanto depende de decisiones políticas en el nivel nacional de gobierno. Si bien la Ley de Coparticipación de 1988 dotó de mayor previsibilidad a los recursos que reciben las provincias, al reducir las fluctuaciones interanuales (entre 1984 y 1985, por ejemplo, la PBA había bajado su participación del 27% al 17%), sigue existiendo una distribución sesgada, con la PBA como la principal afectada (Galani, Torre y Torrens, 2014).

plazos, responsables y trayectorias de implementación, y asegurar el alineamiento presupuestario para cumplirlos.

2. *Coordinar a los ministerios y agencias.* Implica la articulación de los organismos de gobierno que deben intervenir para cumplir con las prioridades de gobierno, muchas de las cuales pueden ser de carácter intersectorial. La coordinación con otros niveles de gobierno también puede ser relevante, especialmente en países federales.
3. *Monitorear y mejorar el desempeño.* Consiste en un seguimiento continuo e intensivo del avance en las prioridades gubernamentales, y la intervención para destrabar obstáculos que limitan su cumplimiento.
4. *Comunicar resultados y rendir cuentas a los ciudadanos.* Implica reportar de forma coherente y sistemática lo realizado y alcanzado en el cumplimiento de los objetivos prioritarios del gobierno.
5. *Gestionar la política de las políticas públicas.* Se trata de una tarea de rectoría en las negociaciones políticas con otros actores (el Poder Legislativo, otros niveles de gobierno, los partidos políticos, actores de la sociedad civil) para la aprobación e implementación de políticas y programas prioritarios.

**Estas funciones reúnen dos características que señalan el valor de desempeñarlas desde el centro.** En primer lugar, requieren una visión transversal, de conjunto del gobierno; es decir, no pueden ejercerlas entidades cuyo foco, intereses y “territorio burocrático” son sectoriales. Deben ser lideradas por unidades y equipos cuyo interés sea exclusivamente el del propio Gobernador y el gobierno en su conjunto. En segundo lugar, son funciones que demandan un fuerte empoderamiento político, ya que implican la coordinación y supervisión de ministerios y agencias que, en muchos casos, cuentan con importantes competencias y recursos propios. La vinculación directa con el Jefe del Ejecutivo brinda al CdG el respaldo para hablar y actuar en su nombre, un atributo imprescindible para ejercer sus tareas. Por eso, estas funciones se ejercen mejor desde el CdG.

**La importancia creciente del CdG en la práctica de gestión pública a nivel internacional se explica por una serie de razones.** En primer lugar, porque la mayoría de los asuntos prioritarios que hoy enfrentan los gobiernos (como la competitividad económica, la inclusión social o la seguridad ciudadana) son multidimensionales u “horizontales” y, por lo tanto, no pueden ser resueltos adecuadamente por ministerios de carácter “vertical” actuando por separado; por el contrario, se requiere un abordaje conjunto e integrado, y es el CdG el que

puede ejercer este rol de intermediación y coordinación al interior del gobierno.<sup>5</sup> En segundo lugar, porque ante la creciente demanda ciudadana por mejores servicios públicos a la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, y especialmente en contextos de estrechez fiscal, se precisa establecer prioridades, monitorear intensivamente avances y desbloquear obstáculos cuando los resultados no se consiguen. Es decir, se requiere cerrar la brecha de implementación entre las políticas tal como fueron diseñadas y como se ejecutan en la realidad. Y finalmente, en un ciclo de noticias de 24 horas, vertiginoso e incesante, los gobiernos necesitan disciplina para mantener el foco en las prioridades estratégicas y para no dejarse desviar por las coyunturas o las crisis. En todos estos roles, el CdG puede contribuir significativamente a la calidad de la gestión gubernamental y al logro de resultados.

**La literatura y las experiencias internacionales, a nivel nacional y subnacional, sugieren ciertos principios y prácticas que favorecen el buen ejercicio de estas funciones.** Estos incluyen los siguientes:

- *La selectividad en la definición de las prioridades.* Definir prioridades es fundamental para asegurar un rumbo estratégico y no operar solo tras las urgencias del día a día. Cada organismo es responsable por planificar, implementar, monitorear y comunicar las acciones a su cargo, especialmente las requeridas para el funcionamiento corriente de la administración. El CdG no debe reemplazarlos en esa tarea, sino enfocarse en apoyar a los sectores para el cumplimiento de los objetivos de máxima importancia del gobierno. Intentar cubrir demasiado limitaría la capacidad del CdG de intervenir en forma efectiva cuando más se lo necesite.
- *La capacidad técnica para el ejercicio de las funciones.* Si bien el empoderamiento político es un requisito fundamental, es insuficiente por sí mismo para un adecuado funcionamiento del CdG. Para ser legítimo y creíble ante los sectores, su trabajo debe agregarles valor y apoyarlos para el cumplimiento de las metas prioritarias. Esto requiere contar con capacidades técnicas, tanto en herramientas de gestión como en el análisis de datos.<sup>6</sup>
- *El bajo perfil del Centro de Gobierno.* Si el CdG busca disputar con los ministerios y agencias el rédito político de los logros del gobierno, fomentará una competencia improductiva que le dificultará ejercer sus funciones, dado que estas requieren una

---

<sup>5</sup> De esta forma se puede combinar la tendencia hacia una mayor especialización funcional de las administraciones (que es una tendencia global) con la orientación estratégica que deben tener los gobiernos.

<sup>6</sup> A la vez, el CdG debe necesariamente apoyarse en las estructuras profesionales y especializadas de las áreas sectoriales, ya que no busca reemplazarlas ni conducir las discrecionalmente, sino orientar sus esfuerzos (por definición parciales) hacia metas complejas y multidimensionales del conjunto del gobierno.

interacción permanente con los sectores. Como remarcaron los expertos que sugirieron la creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia estadounidense en 1939, los miembros del CdG deben tener una “pasión por el anonimato” (Relyea, 2008).

- *La claridad en los roles y las responsabilidades en el Centro de Gobierno.* Cada Jefe del Ejecutivo tiene su propio estilo de liderazgo, y puede encontrar útil en ocasiones duplicar las mismas tareas en distintas unidades o asesores. Pero como principio general, es preferible minimizar solapamientos, ambigüedades y brechas en el ejercicio de las funciones de CdG, de modo que sea claro quién es responsable por cada tarea ante el Jefe del Ejecutivo.
- *La integración de las funciones.* Si bien las funciones son analíticamente distintas, su ejercicio debe ser integrado y seguir ciertas secuencias (por ejemplo, es imposible monitorear sin un trabajo previo de planificación). Aun si son ejercidas por distintas unidades, es importante que estas lo hagan de forma articulada; es decir, que exista coordinación *al interior* del propio CdG.
- *El valor de actuar al comienzo del mandato.* El impulso de los gobiernos en su período inicial favorece la introducción de reformas en el CdG. En cambio, si otras prácticas y rutinas de funcionamiento ya se han arraigado, puede ser más difícil incorporar estos cambios.
- *La importancia de la “venta” interna del Centro de Gobierno.* Para afirmar su rol, el CdG debe convencer a distintos “clientes” internos sobre cuál es su valor agregado. Al Gobernador o Presidente, el CdG le asegura un foco sistemático en sus prioridades; al Ministro de Economía, que los recursos que asigna consigan resultados; a los ministros sectoriales, que tendrán apoyo para movilizar a la burocracia detrás de las prioridades; a los gerentes públicos, el auxilio para destrabar obstáculos de gestión; y a todos los anteriores, que sin importar la contribución del CdG, ellos se llevarán el crédito (Barber, 2015).

En términos generales, las experiencias exitosas de CdG a nivel internacional se caracterizan por el cumplimiento sistemático de ciertas rutinas de trabajo. Esto ha conducido a diferenciar entre una forma de gobernar “por rutinas” y otra “por espasmos” (Barber, 2015), más vinculada a la modalidad tradicional de gestionar lo público. El cuadro 2 sintetiza dichas diferencias:

**Cuadro 2. Gestión tradicional versus modelo de gestión de Centro de Gobierno**

Gestión tradicional	Modelo de gestión de CdG
Todo importa	Prioridades claras
Aspiraciones muy generales	Especificación de qué constituye el éxito
Gestión de crisis	Supervisión de rutinas
Guiado por intuición	Informado por datos
Evaluación ex post y ad hoc	Datos en tiempo real
Maquillaje de resultados	Conversación honesta
Remoto, lento	En contacto, rápido
Enfocado en el presente, coyuntura	Enfocado en el futuro
Hiperactividad	Esfuerzo perseverante
Anuncios	Cambios en la realidad

Fuente: Adaptado de Barber (2015).

**Las unidades que desempeñan las funciones de CdG varían en cada caso o incluso en distintos momentos en el tiempo; no existe una única arquitectura institucional posible.** La clave es que las funciones sean desempeñadas adaptándose al estilo del Jefe del Ejecutivo, y que existan suficientes capacidades políticas y técnicas para hacerlo con efectividad. De todas formas, algunas organizaciones habituales de CdG incluyen a las Jefaturas de Gabinete, Secretarías Generales de la Presidencia o la Gobernación, Ministerios de Economía o Finanzas (en su tarea de asignación, planificación y monitoreo presupuestario), asesores personales del Jefe del Ejecutivo, y otras unidades establecidas para desempeñar las funciones, como Unidades de Gestión del Cumplimiento (*delivery units*)<sup>7</sup> o similares. En la PBA, es posible establecer un mapa de actores del CdG con similares características en el período analizado (recuadro 1).

<sup>7</sup> Las *delivery units* son equipos dedicados al monitoreo intensivo de los objetivos prioritarios del Jefe del Ejecutivo. Desde su primera versión en el Reino Unido, numerosos gobiernos en todo el mundo han establecido unidades similares (Kamensky, 2015). En América Latina, por ejemplo, Chile instituyó en 2010 la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013).

## Recuadro 1. Actores del Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires

La organización efectiva de un CdG depende más de cuáles sean los actores que realmente desempeñan las cinco funciones anteriormente indicadas, que de lo establecido en la normativa formal. La sección 2 describirá el funcionamiento de las funciones y sus protagonistas principales. A modo de anticipo, es posible señalar que el CdG de la PBA, en el período de gobierno analizado, ha estado compuesto por los siguientes actores:

La **Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)** ha sido el principal apoyo del Gobernador para el ejercicio de las distintas funciones. Ha liderado la función política del CdG, ha actuado como un primer filtro (previo al Gobernador) para la coordinación de los ministros, ha acompañado el monitoreo de los avances con requerimientos de información a las áreas y el desarrollo de un tablero de control y ha intervenido de forma puntual para destrabar obstáculos.

En estas tareas, a su vez, el “socio” principal de la JGM ha sido la **Secretaría General de la Gobernación**. Esta entidad ha desempeñado parte de la función política, ha actuado para destrabar cuellos de botella en la gestión, y ha operado por delegación del Gobernador y en forma articulada con la JGM en la coordinación o el seguimiento de temas específicos. En tanto, la **Unidad Gobernador** ha trabajado en el monitoreo de las prioridades del Gobernador, en la organización de su agenda y en su asistencia logística.

El **Ministerio de Economía** ha desempeñado un rol clave en la gestión estratégica de las prioridades. Por un lado, su intervención temprana en la definición de las prioridades ha permitido asegurar que fueran fiscalmente viables; y por el otro, una vez que el Gobernador ha decidido las prioridades, el Ministerio ha trabajado en alinear el presupuesto detrás de esos objetivos. A su vez, en tanto la principal prioridad en todo el período de gobierno ha sido la sostenibilidad fiscal, el Ministerio de Economía ha conducido un monitoreo estricto de la evolución de las cuentas públicas. Para esta función, el Gobernador también se ha apoyado en asesores de reporte directo a su persona que han desempeñado esta tarea sin que fuera esta su misión formal.

En materia de comunicación y rendición de cuentas, la **Secretaría de Comunicación Pública** y el **Coordinador de Información Gubernamental** han liderado la producción de un mensaje común al interior del gobierno y la difusión de los hitos alcanzados en las prioridades. La Secretaría de Comunicación Pública ha apoyado directamente al Gobernador en sus discursos y presentaciones, mientras que el Coordinador de Información Gubernamental ha ejercido una vocería informal del gobierno.

El Gobernador también ha recurrido a asesores de confianza (que en ciertos casos ocupan posiciones formalmente abocadas a otra tarea, como el **Asesor General de Gobierno** o el **Secretario de Personal y Política de Recursos Humanos**) para la coordinación o el monitoreo de temas específicos, complementando o duplicando el rol de las áreas formalmente a cargo de esos temas. Finalmente, el **Secretario Legal y Técnico** ha sido el custodio de la firma del Gobernador (un rol político y técnico del CdG).

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de entrevistas.

A continuación se describe y analiza cómo se han ejercido las funciones de CdG en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en el período analizado.

## **2.1. Gestión estratégica de las prioridades de gobierno**

**La Provincia de Buenos Aires no ha desarrollado un plan estratégico que enuncie formalmente los objetivos de política pública para el período del Gobernador, surgido de un proceso institucionalizado para la definición de metas estratégicas de gobierno.** No obstante, desde el inicio del primer mandato del Gobernador Scioli, en 2007, una prioridad se estableció como condición de posibilidad de la gobernabilidad y, por tanto, del cumplimiento de los restantes objetivos del gobierno: el sostenimiento del equilibrio fiscal. Como se detalló al comienzo, la situación fiscal estructural de la PBA explica la preeminencia otorgada a esta cuestión. Sin embargo, el énfasis en la cuestión fiscal y en prioridades a nivel de programas y proyectos específicos ha implicado que no se desarrollaran metas multianuales e interministeriales de tipo más estratégico.

**Pese a la ausencia de un plan estratégico, han existido por un lado temas estratégicos a los que se ha asignado prioridad sostenida (como el equilibrio fiscal) y también programas y proyectos insignia que el gobierno priorizaba, monitoreaba y comunicaba.** Dichos proyectos han sido anunciados públicamente mediante dos mecanismos principales: los discursos anuales del Gobernador en la apertura de las sesiones legislativas, y los mensajes que acompañan los proyectos de Ley de Presupuesto anualmente remitidos por el Ejecutivo a la Legislatura. Sin embargo, como se discute en la sección 2.4 (comunicación y rendición de cuentas), estas instancias han sido principalmente de balance de lo ya realizado, y las propuestas a futuro enunciadas allí no permitían una priorización selectiva.

**Al interior del gobierno ha existido claridad sobre cuáles son las prioridades del Gobernador cada año, tanto en lo estratégico (sostenibilidad fiscal) como en los proyectos emblemáticos.** Todos los entrevistados, tanto en el CdG como en los sectores respectivos, coincidieron en indicar un conjunto acotado de cuestiones que el Gobernador priorizó durante su mandato. Si bien no ha existido un listado consolidado de prioridades, es posible enumerar aquellas identificadas por casi la totalidad de los entrevistados (recuadro 2). Algunas de estas prioridades han guiado el funcionamiento del gobierno en todo el período, otras han consistido en proyectos específicos (de distinta duración temporal), y finalmente un tercer grupo ha tenido una preeminencia estacional en ciertos momentos del año.

## Recuadro 2. Principales prioridades de gestión del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2011-2015)

*Prioridad estratégica general (condición de posibilidad del resto):*

- Sostenimiento del equilibrio fiscal y desendeudamiento.

*Prioridades específicas / proyectos emblemáticos o insignia (de distinta duración temporal):*

- Reducción de la mortalidad infantil a 7,5 por cada 1.000 nacidos vivos en 2015.
- Incremento de la presencia policial en el territorio (25.000 nuevos policías en 2015).
- Construcción de 20 Unidades de Pronta Atención (UPA).
- Construcción del tercer carril en la Autopista Buenos Aires-La Plata, y convertirla en una autopista inteligente.
- Finalización de las obras en la Autovía 6.
- Alcanzar los 150 parques industriales radicados en la provincia.

*Prioridades estacionales:*

- Inicio a tiempo del ciclo lectivo tras acuerdo salarial con docentes (enero-marzo).
- Éxito en la temporada de verano en la Costa Atlántica.<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Esta prioridad involucraba a múltiples entidades: el Ministerio de Seguridad para la movilización de efectivos policiales; el Instituto Cultural para los espectáculos artísticos y la inauguración del Museo de Arte Contemporáneo; la Secretaría de Servicios Públicos para asegurar la correcta provisión de servicios durante el verano (Mar del Plata, por ejemplo, cuadruplica su población en esta temporada); entre otros.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de entrevistas y minutas de las reuniones de gabinete.

**La selección de las prioridades se realizó de diferentes formas, según las características de cada prioridad.** La principal prioridad a lo largo de los dos mandatos del Gobernador ha sido asegurar la sostenibilidad fiscal. Este objetivo, interno al propio gobierno, fue priorizado aun antes de la asunción del primer mandato del Gobernador Scioli. Ya durante la campaña electoral sus equipos habían identificado este asunto como la condición de posibilidad de la gobernabilidad futura, ante la cual todos los programas y proyectos debían ajustarse. Varias de las iniciativas en los que el Gobernador apostó capital político y recursos de gestión, desde su primer mandato, estuvieron orientados a ese fin.<sup>8</sup> Esto potenció el incentivo por vigilar cuidadosamente la evolución de las cuentas públicas (como se mostrará en la sección 2.3 sobre monitoreo), lo cual necesariamente implicó un menor énfasis en los

<sup>8</sup> Los dos primeros proyectos de ley enviados por el Gobernador Scioli fueron una Ley de Administración Financiera y la creación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA); además, en años posteriores se introdujeron diversas reformas tributarias. La Ley de Administración Financiera permitió la gradual implementación de la cuenta única de tesorería, que permitió una gestión más eficiente del flujo de caja del gobierno.

resultados e impactos de las acciones. La sostenibilidad fiscal, por lo tanto, fue un asunto estratégico durante toda su gestión.

**La priorización de la mayoría de los programas y proyectos emblemáticos fue realizada por el Gobernador en reunión con su gabinete de ministros, al comienzo de cada año.** En dicho ámbito, los ministros presentaron un listado de propuestas para sus carteras, entre las cuales el Gobernador seleccionó aquellas que consideró de mayor importancia, a las que luego daría un seguimiento diferencial. La mayoría de estos proyectos ha tenido un horizonte temporal anual, aunque algunos (como la construcción de UPA o los parques industriales) se proyectaron para todo el mandato. En ciertos casos, la priorización fue impuesta por acontecimientos de la realidad que movilizaron a la opinión pública (como la seguridad ciudadana) o por el conocimiento directo del Gobernador de ciertas experiencias internacionales (como las UPA en salud, adaptadas de Rio de Janeiro; véase el recuadro 3). Finalmente, algunos temas han ocupado la atención del gobierno en forma intensa durante un período de tiempo, como la preparación para la temporada de verano en la Costa Atlántica o la negociación colectiva con los docentes previo al inicio del ciclo lectivo. Si bien ninguna de las prioridades se formalizó mediante contratos de desempeño con los ministros u otros instrumentos similares, cada ministro ha tenido claro qué iniciativas son de máxima importancia para el Gobernador.

### **Recuadro 3. La prioridad de las Unidades de Pronto Atención (UPA) en el sector de salud**

En una visita al estado de Rio de Janeiro, Brasil, el Gobernador Scioli conoció en 2010 la experiencia de las Unidades de Pronto Atención (UPA). Las UPA son centros de atención sanitaria para casos de baja y mediana complejidad, que buscan descomprimir la demanda sobre los hospitales. Sus procedimientos internos e incluso su arquitectura edilicia están orientados a agilizar la atención. Interesado por la experiencia, el Gobernador organizó la visita del Ministro de Salud provincial a dicho estado, para conocerla de primera mano y analizar la utilidad de replicar la iniciativa en la PBA. El Ministerio de Salud, de hecho, tenía el diagnóstico de que era necesario reducir la demanda sobre los hospitales mediante la incorporación de una modalidad de atención rápida para casos de menor complejidad. La confluencia entre el interés del Gobernador y el diagnóstico técnico del área, sumado a su rápida construcción, permitieron que las UPA se transformaran en una prioridad del gobierno provincial, mediante adaptaciones al modelo de Rio de Janeiro.

En la apertura de sesiones de su segundo mandato, el 1° de marzo de 2012, el Gobernador Scioli se comprometió a construir 20 UPA durante los cuatro años de gobierno. La ubicación de los centros obedeció a consideraciones sobre la demanda del sistema hospitalario, priorizando zonas con insuficiente cobertura y de alta densidad poblacional. Las cinco primeras UPA se construyeron en municipios del Gran Buenos Aires; a mediados de 2015, ocho UPA se encontraban en funcionamiento, y se apuntaba a completar la construcción de otras 11 durante el segundo semestre de 2015.

La modalidad de identificación de las UPA como una prioridad de gobierno, su implementación, monitoreo y comunicación son una síntesis de cómo se ha trabajado en la mayoría de las prioridades:

- Identificación clara de qué es prioritario para el área, con una preponderancia de la propia intuición del Gobernador;
- Fijación de una meta de producto más que de resultado;
- Alineamiento presupuestario necesario para cumplir con la prioridad;
- Escasa necesidad de coordinación intersectorial debido a que la prioridad recae principalmente en un único ministerio;
- Monitoreo constante de los avances con una fuerte presencia del propio Gobernador;
- Comunicación basada en el cumplimiento de hitos de gestión, de corto o mediano plazo (un año).

*Fuente:* Elaboración propia a partir de entrevistas.

**El apoyo técnico del CdG al Gobernador en la especificación de las prioridades se vio limitado por no contar con una estructura formalmente constituida.** El CdG no se ha enfocado suficientemente en detectar áreas de oportunidad, analizar costos y beneficios, inspeccionar a fondo las propuestas ministeriales, o supervisar la fijación específica de las

metas a acordar con los ministros o las propuestas de planes de implementación. Fue el propio Gobernador quien evaluó, entre las propuestas sectoriales, aquellas que debían priorizarse. En cuanto a las metas, el Gobernador se apoyó en las consideraciones presupuestarias realizadas por el Ministerio de Economía –dotado de una burocracia técnica comparativamente fuerte y con sectorialistas para las principales áreas de política– sobre qué era factible alcanzar según el espacio fiscal disponible. Este fue el mecanismo para verificar que las metas adoptadas fueran desafiantes pero realistas, sin ser demasiado conservadoras ni demasiado optimistas. Es importante remarcar que, una vez que el Gobernador había establecido una prioridad, el rol del Ministerio de Economía ha sido el de arbitrar los medios para asegurar su financiamiento.

**En parte, el CdG no realizó otro análisis más que el presupuestario porque las prioridades fijadas eran casi exclusivamente de insumo o producto.** Tampoco era necesario recolectar y analizar evidencia sobre el potencial impacto de las acciones propuestas (un rol posible del CdG al momento de trabajar con los ministerios para afinar las prioridades), dado que las metas referían, como máximo, a productos del propio accionar del gobierno provincial.

**La situación fiscal explica en parte el hecho de que las metas prioritarias del gobierno tuvieran un carácter de proyectos a corto y mediano plazo.** En general, las prioridades acordadas por el Gobernador con sus ministros han tenido un horizonte de un año. Las proyecciones de ingresos de la PBA dependen parcialmente de transferencias discrecionales de la Nación, como se explicó en la introducción de este informe. Debido a que el gobierno provincial tiene un limitado horizonte de certidumbre sobre la futura disponibilidad de estos fondos nacionales, si la PBA se fija metas que requieren de determinadas transferencias nacionales para ser financiadas, puede terminar incumpléndolas si tales transferencias no se materializan. Ante ese riesgo, el gobierno provincial ha optado por fijarse metas de menor horizonte temporal, que no dependen de supuestos sobre futuras transferencias nacionales.

**En síntesis, en la función de gestión estratégica es posible señalar las siguientes fortalezas:**

- *Identificación selectiva de prioridades.* El Gobernador ha tenido la clara conciencia de que no es posible gestionar todo el gobierno desde el CdG, por lo que evitó una tentación habitual para algunos Jefes del Ejecutivo. Ha sido selectivo para enfocarse en unas pocas prioridades, a las que ha dedicado una importante atención personal y del CdG. Además, ha establecido metas para las mismas y ha delegado en los sectores su consecución, poniendo a disposición de ellos al equipo del CdG para destrabar

obstáculos. El *business as usual* o todo aquello no prioritario ha sido gestionado por cada ministerio y organismo responsable.

- *Certeza al interior del gobierno sobre cuáles son las prioridades.* Todos los funcionarios entrevistados han coincidido sobre cuáles han sido los temas de máxima importancia para el Gobernador y el gobierno en su conjunto. Esta claridad en la comunicación interna ha facilitado que dichas prioridades primen realmente por sobre posibles agendas sectoriales o individuales.
- *Alineamiento presupuestario detrás de las prioridades.* En parte como consecuencia de la claridad sobre las máximas prioridades, las entidades responsables no han encontrado dificultades o resistencia del Ministerio de Economía para asegurar suficiente financiamiento. El presupuesto realmente se ha alineado a lo priorizado. La participación del Ministerio de Economía en forma temprana en la etapa de definición de las prioridades ha asegurado a su vez que lo acordado sea fiscalmente viable.

**Como aspectos que pueden ser fortalecidos se deben destacar:**

- *Horizonte temporal acotado.* Por el contexto de incertidumbre fiscal ya expuesto, el gobierno de la PBA ha tendido a definir metas de corto y mediano plazo, si bien existen algunas prioridades de mayor horizonte temporal. En el futuro, el CdG puede contribuir a ampliar la proporción de objetivos que abarquen el período completo del Gobernador y sean pilares de la construcción de un legado de la gestión de gobierno.
- *Robustecer el CdG para brindarle un mayor apoyo técnico al Gobernador en la cuantificación de las metas y los planes de implementación (delivery chain) en cada una de las prioridades.* La selección de las prioridades se ha basado en las propuestas ministeriales, las demandas de la opinión pública y de otros actores, y en la intuición del Gobernador para asignar diferentes niveles de relevancia. En relación con la prioridad fiscal, el trabajo del CdG muestra de forma exitosa el tipo de apoyo que esta instancia puede brindar para cumplir con metas estratégicas de gobierno. Sin embargo, esta dinámica de apoyo en la implementación ha estado ausente en otros sectores prioritarios y constituye una oportunidad de ampliación del trabajo del CdG.
- *Foco principalmente en insumos y productos.* La administración ha demostrado la capacidad para comprometerse con el cumplimiento de ciertos insumos y productos y para alcanzar esos objetivos. Pero aún restaba construir indicadores para medir directamente el impacto de las prioridades alcanzadas en la vida del ciudadano (por ejemplo, el impacto de los nuevos UPA en la salud de las personas, la reducción de tiempos de viaje por la mejora en infraestructura vial, o la disminución de los delitos

violentos por la mayor presencia policial), que deberían ser la orientación principal del CdG. Tampoco ha existido un trabajo, imprescindible para fijar metas de *resultado*, destinado a determinar rigurosamente qué contribuciones son requeridas de parte de cada ministerio para el cumplimiento de los resultados, en tanto la mayoría de estos suelen ser de carácter transversal. Si bien en algunos temas (como seguridad ciudadana) el gobierno ha dado seguimiento a indicadores de resultado (como se describe en la sección 2.3 sobre monitoreo), no se ha planteado una meta específica de este tipo.

## 2.2. Coordinación interministerial

**El principal apoyo del Gobernador en el ejercicio de esta función ha sido el Jefe de Gabinete de Ministros, tal como lo establece la normativa provincial.**<sup>9</sup> En general, la intervención del Jefe de Gabinete ha sido puntual, mediante la articulación de entidades para abordar situaciones específicas y sin establecer instancias institucionalizadas o duraderas de coordinación interministerial, tanto para el diseño como para la implementación de las políticas. Inclusive en los temas de mayor relevancia estratégica para el gobierno (como las cuestiones fiscales y de seguridad ciudadana), los ámbitos de trabajo constituidos han sido principalmente informales, y más activos en contextos de crisis puntuales, como a mediados de 2012 en el aspecto fiscal y a comienzos de 2014 para la declaración de la emergencia en materia de seguridad (véase el recuadro 4).

### **Recuadro 4. Constitución de “mini-gabinetes” de coordinación en contextos de crisis**

Dos momentos de crisis condujeron a la constitución de instancias de trabajo interministerial más regulares que se prolongaron hasta la resolución de dichas crisis. En 2012, el gobierno provincial afrontó una situación de estrés fiscal que le impidió pagar en fecha los aguinaldos a los empleados públicos. Para tomar las medidas que permitieran normalizar la situación, se conformó un ámbito de coordinación con la participación del Jefe de Gabinete de Ministros, la Ministra de Economía, el titular del Banco Provincia, el Secretario de Personal y Política de Recursos Humanos, y el titular de la Agencia de Recaudación de la Provincia. Estos actores discutieron y adoptaron las medidas de priorización del gasto público y de reformas tributarias que permitieron equilibrar la situación fiscal.

<sup>9</sup> La primera atribución que la Ley de Ministerios asigna a la Jefatura de Gabinete es la de “asistir al Gobernador de la Provincia en la coordinación con los diferentes Ministerios, Secretarías y demás organismos, comisiones y acciones interministeriales, todo lo inherente a la determinación y ejecución de las políticas relacionadas con el gobierno político” (Ley 13.757 y sus modificatorias).

Del mismo modo, ante la constatación de un aumento trimestral en los índices de los delitos violentos, en particular mediante el uso de armas, el Gobernador decretó en 2014 la emergencia en materia de seguridad, lo cual habilitó procedimientos más ágiles para la compra de equipamiento y la incorporación de personal, acompañadas de medidas para asegurar la transparencia de estos procesos. El objetivo de estas acciones era fortalecer la prevención mediante una mayor presencia policial en toda la provincia, lo que implicó un esfuerzo en el reclutamiento mediante la descentralización de las escuelas de capacitación; la incorporación de nuevos móviles, tecnología y equipamiento; la creación de las policías locales y la reorganización estratégica de la modalidad de patrullaje (mediante el impulso de los Comandos de Patrulla Comunitarios y los Comandos de Patrulla Rurales a partir de acuerdos suscritos con los respectivos intendentes), entre otras. En la formulación de este decreto y en las primeras etapas de su implementación funcionó un ámbito de coordinación conformado por el Jefe de Gabinete, el Ministro de Seguridad, el Ministro de Justicia, el Asesor General de Gobierno, la Ministra de Economía y el Presidente del Banco Provincia, con la participación en ocasiones del propio Gobernador. En ambos casos, ante la normalización de la situación o el cumplimiento de los objetivos fijados (la emergencia de seguridad, por ejemplo, no fue renovada en 2015), se discontinuaron estos ámbitos de coordinación pero se mantuvieron las coordinaciones bilaterales del Gobernador (con apoyo del Jefe de Gabinete y de la Ministra de Economía) con cada entidad.

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de entrevistas.

**Este enfoque ad hoc para la función de coordinación se vincula con las características de la mayoría de las metas prioritarias del gobierno.** Al tratarse de metas de insumo o de producto que referían a proyectos específicos, han tenido en todos los casos responsables primarios claramente identificados. En cambio, si las metas se hubieran trazado como resultados es probable que cada una dependiera de las intervenciones de múltiples entidades, lo que hubiese requerido una articulación más continua para evitar duplicaciones y potenciar sus acciones. La necesidad de intercambio de información, consulta, discusión de las iniciativas y toma de decisiones conjuntas ha sido menor dadas las características de las prioridades seleccionadas. No se han institucionalizado, por lo tanto, procesos y plazos específicos para la consulta con otras entidades en las decisiones de política pública que puedan concernirlas, aun si en la práctica ha primado un espíritu de colaboración.

**El gobierno ha tenido la voluntad de fijar una prioridad multisectorial de resultado, referida a la reducción de la mortalidad infantil, para lo cual ha movilizó recursos de varias áreas de gobierno.** Este resultado se encuentra influido por factores socio-económicos, sanitarios, educativos, ambientales, de agua y saneamiento, de vivienda, entre otros (véanse González, Velázquez y Epele, 2013; Cattáneo et al., 2009; Alves y

Belluzzo, 2005). Sin embargo, la PBA no ha instituido ámbitos de coordinación institucionalizados para reunir a los distintos ministerios involucrados en estos temas, lo que permitiría potenciar sus impactos a partir de una acción mejor orquestada. El Ministerio de Salud, principal responsable por esta meta, ha mantenido diálogos continuos con los organismos respectivos (por ejemplo, con el Ministerio de Infraestructura para la especificación de ciertas obras), pero no se habrían creado instancias regulares de intercambio de información, de consulta o toma de decisiones conjuntas para articular esfuerzos. Por lo tanto, no han existido mecanismos para asegurar un abordaje de conjunto de gobierno ante esta meta prioritaria.

**En el primer nivel político del gobierno sí ha existido un esfuerzo de coordinación multisectorial.** El Gobernador ha presidido reuniones de gabinete con relativa periodicidad (aproximadamente de forma mensual), y en ellas ha “bajado línea” sobre sus expectativas y prioridades en las distintas áreas. Los ministros, por tanto, conocían cuáles eran las iniciativas más relevantes en el gobierno fuera de su sector, aun si estas instancias han servido más para que el Gobernador comunicara con claridad sus prioridades que para un trabajo interministerial (tampoco ha habido reuniones preparatorias, por ejemplo, a nivel de viceministros, como en algunas experiencias internacionales). A su vez, el clima predominante en la relación interministerial habría sido de colaboración más que de competencia o conflicto. Esto ha permitido desarrollar instancias de coordinación ad hoc para cuestiones puntuales que ayudaron a mitigar la ausencia de ámbitos más institucionalizados y sistemáticos. Por ejemplo, para la prioridad de radicación de parques industriales, el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Servicios Públicos han mantenido un diálogo continuo para asegurar que la localización de los parques se correspondiera con las disponibilidades de energía de la zona.

**En los últimos dos años de mandato, el gobierno ha realizado un esfuerzo adicional por facilitar la disponibilidad de información entre los distintos sectores.** La Subsecretaría de Coordinación Gubernamental (SCG) de la Jefatura de Gabinete de Ministros se encontraba desarrollando el Sistema Integral de Gestión Buenos Aires (SIGBA) desde 2014, cuyo lanzamiento se preveía para mediados de 2015. Si bien el SIGBA puede sentar las bases para ser un instrumento de monitoreo (véase la sección 2.3), ha sido concebido principalmente como un mecanismo para volver más accesible la información sobre las iniciativas de todas las entidades a nivel territorial para el Gobernador y los ministros. La disponibilidad de información sobre lo que llevan adelante las otras áreas es un piso mínimo de coordinación (Metcalf, 1994), que este repositorio apuntaba a fortalecer. De todas maneras, este piso no alcanza a

constituir un nivel más elevado de coordinación, como sí implicaría la consulta, la toma de decisiones conjuntas o la definición de objetivos multiministeriales, especialmente a nivel de resultado. En dicho formato, el SIGBA apuntaba a brindar información sobre proyectos o productos que cada sector quisiera compartir de forma voluntaria, pero no a metas transversales.

**Si bien la coordinación ha funcionado de modo ad hoc para casos puntuales, las responsabilidades y atribuciones de los actores del CdG que pueden arbitrar en caso de diferencias o conflictos entre los ministerios han sido claras.** El procedimiento habitual implicaba un primer paso de elevación del asunto al Jefe de Gabinete para su intervención y resolución. Los ministros han reconocido su autoridad, ya que en términos de empoderamiento ha estado claramente situado por encima de los restantes miembros del gabinete. Por lo tanto, su involucramiento en un tema solía ser suficiente para intermediar entre las entidades. En asuntos de máxima importancia, o en los que la intervención del Jefe de Gabinete no fuera suficiente, los temas pasaban al Gobernador, quien ha ejercido el arbitraje final en la coordinación vertical de los ministerios.

**Además del Jefe de Gabinete, en ocasiones el Gobernador ha asignado a ciertos funcionarios la coordinación de un tema específico, más allá de cuáles fueran las atribuciones formales de ese funcionario.** El uso de “zares” para coordinar áreas de política que involucran a múltiples ministerios es habitual en numerosos países, especialmente en Estados Unidos (Peters, 2015). Al posicionar a un funcionario que no pertenece a uno de los ministerios participantes del tema, se asegura una mayor “neutralidad” en la coordinación, a cargo de un actor que solo responde al interés del Gobernador.<sup>10</sup> Un requisito fundamental para su éxito es contar con verdadera cercanía y respaldo del Jefe del Ejecutivo, dada su misión de coordinar a organismos que tienen la competencia primaria en el tema en cuestión, así como los recursos para ejecutar las políticas que resulten necesarias. En el caso de la PBA, este requisito se ha verificado, dado que el Gobernador ha empoderado a estos funcionarios coordinadores de temas específicos (como la gestión fiscal, la seguridad ciudadana, entre otros). De todas formas, la relación radial del Gobernador con todos sus altos funcionarios, en ocasiones, ha generado una duplicación de instrucciones y acuerdos, que justamente ha limitado la capacidad de producir una efectiva coordinación.

**En síntesis, las fortalezas en el período analizado del esquema de coordinación en el diseño e implementación de las políticas prioritarias son las siguientes:**

---

<sup>10</sup> Una descripción habitual en la literatura es la del “intermediario honesto” (*honest broker*), que puede ser neutral en tanto está despojado de los condicionamientos de una cartera específica sobre la decisión en cuestión.

- *Empoderamiento del Jefe de Gabinete.* Los ministros reconocían la autoridad del Jefe de Gabinete para asegurar la coordinación vertical desde el CdG; por lo tanto, han existido vías conocidas y aceptadas de resolución de diferencias entre ministerios.
- *Clima colaborativo al interior del gobierno.* El estilo de gestión del Gobernador ha incentivado el diálogo y la cooperación interministerial. Esto facilitó la comunicación y consulta entre las áreas en aquellos temas que requieren participación de más de una entidad.
- *Mayor esfuerzo para compartir información de forma sistemática al interior del gobierno.* El desarrollo del SIGBA puso en evidencia un intento por sistematizar la comunicación intersectorial, de modo que todos los altos funcionarios pudieran conocer las iniciativas de los otros sectores.

**Como aspectos que presentan mayores oportunidades de mejora se destacan los siguientes:**

- *Ausencia de grandes metas transversales compartidas entre los ministerios sectoriales.* Por su carácter de insumos y productos, la mayoría de las metas tendieron a ser responsabilidad casi exclusiva de una única entidad, si bien para cumplirse han requerido la coordinación con ministerios centrales como Economía para asegurar su financiamiento y, en algunos casos, ha existido colaboración con el Ministerio de Infraestructura en lo vinculado a aspectos de obras públicas (por ejemplo, la colaboración con Salud para la construcción de los UPA). Este enfoque de productos e insumos (por ejemplo, poner más policías en las calles, construir escuelas, capacitar a un número de personas), relativamente común en América Latina, contrasta con un posible enfoque de metas y resultados con impacto directo en la vida de los ciudadanos (por ejemplo, reducir el crimen, mejorar el rendimiento escolar o la tasa de graduación escolar, mejorar el nivel de empleo para jóvenes de 18 a 24 años), que es la tendencia a la que apuntan las experiencias más innovadoras del fortalecimiento del Centro de Gobierno para potenciar su rol articulador y coordinador entre sectores.
- *Carencia de instancias interministeriales regulares o institucionalizadas.* En parte debido a lo anterior, no se han instituido comités o gabinetes interministeriales con rutinas que permitan un trabajo conjunto, de manera de producir sinergias y minimizar brechas o duplicaciones de esfuerzos (más allá del diálogo puntual entre ministerios en metas multisectoriales como la de mortalidad infantil o la referida al verano en la costa).
- *Posible debilidad en la institucionalización por el uso extendido de asesores que desempeñan roles no formalizados.* La coordinación a cargo de “zares” puede implicar

cierta informalidad y una pérdida de memoria institucional, en comparación con instancias más formalizadas de coordinación.

### 2.3. Monitoreo y mejora del desempeño

**El rasgo más característico del ejercicio de la función de monitoreo en la PBA ha sido el intenso involucramiento personal del Gobernador.** Existen destacadas experiencias internacionales de CdG, especialmente a nivel subnacional, que también presentan un involucramiento importante del Jefe del Ejecutivo en el monitoreo de las prioridades, como el Gobernador del Estado de Pernambuco en Brasil (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014), el Gobernador del Estado de Maryland en Estados Unidos (Freeguard y Gold, 2015) y algunos alcaldes en los Estados Unidos (Behn, 2014) (véase la imagen 1). Pero a diferencia de esos casos, en la PBA no se ha institucionalizado una rutina de recolección y análisis de la información de monitoreo, por lo que se depende de solicitudes y comunicaciones continuas del Gobernador y de la Unidad Gobernador con los ministerios respectivos.

#### Imagen 1. Monitoreo del desempeño en la experiencia internacional



*Reuniones de monitoreo presididas por el Gobernador de Maryland en Estados Unidos (fuente: Pérez y Rushing, 2007) y por el Gobernador de Pernambuco en Brasil (fuente: Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).*

**El Gobernador ha tenido claro cuáles eran las prioridades acordadas así como los plazos e hitos intermedios que debían alcanzarse, aun cuando no existiera un documento formal como un “contrato de desempeño” con los ministros (al estilo de Minas Gerais en Brasil) o un *public service agreement* (como en el caso del Reino Unido durante el gobierno de Tony Blair).**<sup>11</sup> El Gobernador, apoyado por la Unidad Gobernador, ha

<sup>11</sup> Los Public Service Agreements (PSA) eran acuerdos firmados por el Primer Ministro británico y los ministros respectivos, que detallaban: (i) el objetivo a alcanzar; (ii) las acciones clave, sus responsables y plazos; (iii) la gestión del desempeño; (iv) la cadena de implementación; (v) los puntos de referencia para

dado seguimiento a esos avances, principalmente mediante permanentes llamados telefónicos a los funcionarios responsables. En este seguimiento no solía atenerse a jerarquías o cadenas de mando, sino que podía llamar a los ministros o directamente a sus subordinados, si consideraba que la información provendría más rápidamente de una fuente situada cerca de la implementación del proyecto en cuestión. Los entrevistados han coincidido en que estos llamados podían llegar en cualquier momento del día o de la noche.

**Los requerimientos de información también podían llegar vía la JGM o la Unidad Gobernador.** Estas unidades han tenido el empoderamiento necesario y reconocido por los sectores para recibir la información solicitada. Sin embargo, el llamado personal del Gobernador procuraba no solo ser un mecanismo inmediato de recolección de información, sino también una forma de reafirmar la prioridad que él asignaba a ciertos proyectos. Ha sido una manera de asegurar que los sectores mantuvieran el foco en las prioridades estratégicas, un rol fundamental del CdG. En estas ocasiones, como indicó un entrevistado, “el Gobernador [era] su propio Centro de Gobierno”. En el seguimiento fiscal del gobierno, el Gobernador también ha analizado personalmente reportes semanales con la situación en materia de ingresos y gastos; en tal sentido, el gobierno ha desarrollado importantes capacidades para el monitoreo minucioso de las cuentas públicas. Esta tarea, de todas maneras, no se ha institucionalizado como para asegurar su sostenibilidad futura.

**La contracara de este ejercicio personal de la función de monitoreo ha sido la ausencia de un equipo específicamente abocado al análisis del desempeño de las metas prioritarias y a destrabar los obstáculos para alcanzarlas.** En este sentido, ha existido un alto nivel de delegación a los sectores para lograr lo que acordaron con el Gobernador, sin establecer de antemano un plan de implementación que detalle las trayectorias a seguir. Tampoco se ha establecido una unidad de monitoreo, *delivery unit* o similar, que interviniera para apoyar a las entidades en optimizar la implementación cuando surgen problemas.

**En este período se han ido desarrollando distintos sistemas o tableros de seguimiento.** La Unidad Gobernador ha mantenido una planilla de cálculo con información sobre los expedientes vinculados a las prioridades, que se actualizaba diariamente con información de los sistemas de gestión provinciales y con solicitudes a los ministerios respectivos. En este sistema, que incluía las prioridades más estratégicas del gobierno y también compromisos o proyectos más puntuales que el Gobernador deseaba monitorear, solía haber entre 100 y 150 expedientes activos a los que se daba seguimiento. Este ha sido el

---

medir el progreso; (vi) los actores clave a gestionar; (vii) los recursos necesarios; (viii) los riesgos y su posible mitigación (Barber, 2015).

sistema más específicamente referido a las prioridades del Gobernador. Sin embargo, debido a sus características no contrastaba el cumplimiento de las etapas contra un plan de implementación predefinido, y no podía extenderse a seguir metas de resultado en caso de que estas fueran establecidas. El seguimiento de expedientes se vincula con la concreción de determinados hitos (productos) de carácter operativo-administrativo y menos con una visión de conjunto referida a una prioridad de resultado.

**Al mismo tiempo, como se mencionó en la sección 2.2, la Subsecretaría de Coordinación Gubernamental de la JGM ha venido desarrollando el SIGBA para apoyar la función de monitoreo.** Este sistema contenía un módulo “tablero de gestión” con las acciones de cada ministerio y sus indicadores de avance, permitiendo la búsqueda por dependencia, destinatarios, períodos, municipios donde son implementadas, o ejes temáticos (véase la imagen 2). A mediados de 2015, la información era cargada por personal de la propia Subsecretaría, tras requerirla a los organismos respectivos; para el futuro se preveía que los organismos realizaran la carga, aunque no se había establecido un mecanismo de validación de la información en el CdG. Si bien el propio Jefe de Gabinete anunció al interior del gobierno la creación del SIGBA, empoderando de esta manera a sus responsables, el suministro de información no se ha realizado de forma constante al momento de realizar el estudio.

**El formato de este sistema (que incluía todo el accionar del gobierno) dificultaba un foco selectivo en los proyectos de mayor relevancia.** De hecho, para encontrar alguna de sus prioridades, el Gobernador debería acceder a través del organismo responsable y hallarla entre su listado de proyectos (tampoco se agregaban los proyectos en metas de orden superior, multidimensionales, dado que estas no han sido definidas de esa manera). A su vez, la identificación de indicadores de avance se encontraba aún en una etapa embrionaria, y no se contemplaba una vinculación con el sistema de ejecución financiera del Ministerio de Economía.

## Imagen 2. Tablero de gestión del Sistema Integral de Gestión Buenos Aires (SIGBA)

Recursos económicos/ financieros destinados y utilizados en la acción de gestión

Imprimir

Ejes de Gestion: infraestructura escolar

Desde: 2007 Hasta: 2015

Búsqueda inteligente: 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008

Búsqueda Global: infraestructura escolar

DESDE	HASTA	CARTERA	DEPENDENCIA	ACCIÓN	TIPO DE GESTIÓN	OBJETIVO	DESTINATARIOS	INDICADORES
2007	2013	Dirección General de Escuelas	Dir. Prov. Infraestructura Escolar	Escuelas Secundarias t...	OEV	Garantizar el acceso a l...	Alumnos y Docentes de Escuelas Técnicas	
2007	2013	Dirección General de Escuelas	Dir. Prov. Infraestructura Escolar	Escuelas Secundarias t...	OEV	Garantizar el acceso a l...	Alumnos y Docentes de Escuelas Técnicas	

*Fuente:* Subsecretaría de Coordinación de Gobierno, Jefatura de Gabinete.

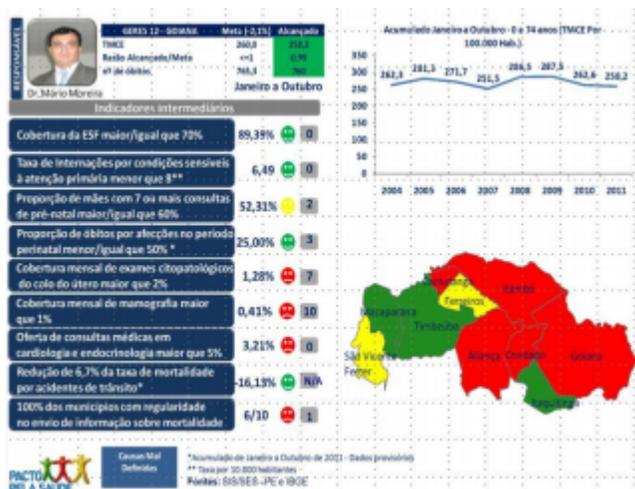
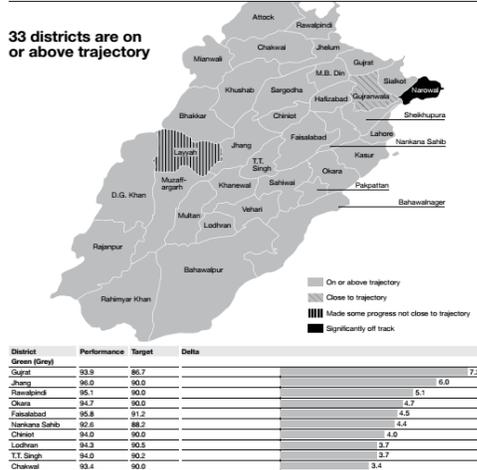
**Finalmente se ha trabajado en desarrollar un tercer sistema.** La Subsecretaría de Modernización del Estado de la Secretaría General de Gobierno también se encontraba desarrollando, al momento de este estudio, un sistema de seguimiento específicamente enfocado en las prioridades. De todas formas, este trabajo se encontraba en una etapa aún preliminar. De continuar el desarrollo de los distintos sistemas, es importante apuntar a una consolidación que evite multiplicar las solicitudes de información a los sectores, es decir, una “inflación de monitoreo” que puede ocurrir cuando las innovaciones de CdG superponen procesos de seguimiento ya establecidos (véase Dumas, Lafuente y Parrado, 2013, para el caso de Chile).

**La modalidad prevaleciente de monitoreo mediante solicitudes puntuales, con un intenso involucramiento del propio Jefe del Ejecutivo, ha presentado algunas limitaciones. En primer lugar, ha impuesto una gran carga de tiempo y atención al Gobernador,** quien ha tenido que solicitar la información de avance, interpretarla y cotejarla con lo acordado inicialmente con los funcionarios responsables de cada meta. Si un futuro Gobernador carece de la capacidad o del tiempo para desempeñar estas tareas, hay un riesgo de que las prioridades terminen recibiendo insuficiente monitoreo desde el CdG. Asimismo, contextos de crisis, que tienden a desviar a los gobiernos hacia lo urgente, podrían relegar las prioridades estratégicas que constituyen el legado del Gobernador.

En segundo lugar, este tipo de monitoreo ha dificultado un análisis minucioso de los datos y la identificación de los problemas que podrían estar afectando los avances, así como la retroalimentación a los sectores para agregar valor a su tarea. Un equipo específicamente dedicado al monitoreo, que realice un análisis más detallado de la información de desempeño, podría, por ejemplo, detectar patrones generales –u otros geográficamente localizados– (véase, por ejemplo, la imagen 3), trabas recurrentes o tendencias que anticipen y eviten problemas futuros. Este sería un monitoreo más sistemático, que habilitaría un uso más efectivo de los datos para producir correcciones y ajustes a tiempo. Por supuesto, un prerrequisito para poder efectuar este trabajo sería fortalecer la función de gestión estratégica (sección 2.1) en lo referido a la especificación de las metas prioritarias, mediante la planificación de trayectorias de implementación detalladas paso por paso.

### Imagen 3. Tableros de control de prioridades en la experiencia internacional

Figure 4: Teacher presence against trajectories, December 2012 (per cent)  
Source: Programme Monitoring and Implementation Unit (PMIU) December 2012.



Tableros de control utilizados en los estados de Punjab, en Pakistán (fuente: Barber, 2013) y Pernambuco, en Brasil (fuente: Gobierno de Pernambuco, 2013).

Finalmente, esta modalidad de monitoreo ad hoc, muy basado en el propio Gobernador, ha requerido de las intervenciones puntuales del Jefe de Gabinete y otros funcionarios para desbloquear obstáculos. El monitoreo es un medio para habilitar ajustes y correcciones en tiempo real cuando se anticipan o aparecen problemas de desempeño. En experiencias internacionales, la existencia de rutinas de revisión de datos y toma de decisiones conjunta por parte de todos los organismos intervinientes en un objetivo prioritario ha mostrado ser útil en este sentido (Moynihan y Kroll, 2014). En la PBA, la ausencia de estas rutinas se ha compensado por el involucramiento personal del Gobernador y de sus principales “ruedas de

auxilio” (el Jefe de Gabinete y el Secretario General de la Gobernación), en la resolución de obstáculos y cuellos de botella de la gestión.

**Como se mencionó en la sección 2.2, el Gobernador ha utilizado a ciertos funcionarios “líberos” (con otras responsabilidades formales) para la coordinación y el seguimiento de ciertas áreas de política o problemas específicos.** En algunos casos, como el de seguridad ciudadana, estos funcionarios han realizado un monitoreo de indicadores de resultado que están disponibles y se actualizan periódicamente (como la tasa de delitos).<sup>12</sup> El Gobernador ha recibido directamente esta información pudiendo luego proceder a dar las directivas correspondientes a las áreas responsables. De esta manera, ha podido contar con una segunda fuente de información y seguimiento, complementaria a los ministerios sectoriales. Como suele suceder con estos asesores informales, un desafío importante es evitar una duplicación de directivas y de tareas con las respectivas áreas.

**Un aspecto poco atendido ha sido el monitoreo del cumplimiento de tareas a cargo de los municipios.** El seguimiento de actividades que son responsabilidad de otros niveles de gobierno es sumamente complejo y de hecho experiencias avanzadas, como la del estado de Pernambuco en Brasil, solo monitorean aquello que corresponde al nivel estadual de gobierno. Pero dada la política de mayor transferencia de recursos al nivel municipal en la PBA, realizar un seguimiento de dichos avances podría ser importante, especialmente en prioridades en que la contribución de los municipios sea relevante (como en salud, donde la mayor cantidad de establecimientos son municipales).

**En síntesis, en la función de monitoreo y mejora del desempeño la PBA presenta las siguientes fortalezas en el período bajo estudio:**

- *Un seguimiento permanente del avance en los proyectos prioritarios.* Las áreas responsables por los proyectos de máxima importancia sabían que el Gobernador los monitoreaba de forma continua; por lo tanto, más allá de las coyunturas, han mantenido el foco en las prioridades para asegurar su cumplimiento.
- *Un esfuerzo, todavía inicial, por establecer un tablero de control.* Se han ido desarrollando distintos sistemas o tableros para dar seguimiento a las metas, de manera de habilitar un apoyo al Gobernador en esta función, aunque existía el riesgo de duplicar esfuerzos y de producir una “inflación de monitoreo”.

---

<sup>12</sup> En este caso, la coordinación incluye también a otro poder del Estado (la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia provincial), lo que permite contar con una segunda fuente de información para realizar el seguimiento, además de que produce la policía.

- *Actores empoderados para desbloquear obstáculos.* El Jefe de Gabinete y el Secretario General de la Gobernación han tenido la jerarquía y credibilidad al interior del gobierno para destrabar problemas de gestión que dificultan el cumplimiento de las metas.

**Como aspectos que registran oportunidades de mejora se destacan:**

- *La falta de un equipo específicamente abocado al monitoreo y desbloqueo de obstáculos.* El Gobernador ha tenido un apoyo limitado en el análisis del desempeño de las prioridades; por lo tanto hay un riesgo de que el monitoreo sea descuidado si el Gobernador se encuentra con otras urgencias.
- *La necesidad de unificar y optimizar los sistemas de seguimiento de las prioridades con un foco selectivo en las prioridades, con rutinas establecidas de carga de información, y con la posibilidad de monitorear información de resultado para prioridades de este nivel.*
- *La ausencia de rutinas de revisión de avances y toma de decisiones.* El monitoreo personal a cargo del Gobernador y la intervención puntual para destrabar problemas no han estado acompañadas por rutinas más sistemáticas que aseguraran un análisis estricto de la información de desempeño y la toma de decisiones conjunta con las áreas responsables para producir ajustes.

## **2.4. Comunicación y rendición de cuentas**

**El modo en que se ha ejercido la función de comunicación y rendición de cuentas en la PBA con respecto a las prioridades de gobierno ha estado ligado a las características de las mismas.** En tanto estas han sido principalmente obras de infraestructura de corto o mediano plazo, la comunicación gubernamental ha aparecido como una sucesión de hitos o metas alcanzadas, sin conformar un relato que las englobara.<sup>13</sup> La comunicación de dichos hitos, a su vez, se ha centrado fuertemente en la figura del propio Gobernador.

**Asimismo, las posibilidades de rendir cuentas<sup>14</sup> han dependido del modo en que las prioridades fueron elaboradas y anunciadas.** Como se describió en la sección 2.1 (gestión estratégica), al interior del gobierno ha existido claridad sobre cuáles son los proyectos prioritarios para el Gobernador. En cambio, en la enunciación pública dicha priorización ha sido

<sup>13</sup> Esto puede explicarse por las características propias de la PBA. Al no existir una identidad “bonaerense” ni un único mercado de medios de comunicación en la provincia, sería difícil definir una aspiración que incluyera tanto a los habitantes del conurbano bonaerense como a los del interior provincial, cuyas demandas son muy diferentes.

<sup>14</sup> La rendición de cuentas a la que se hace referencia en esta función es distinta a la presentación de información administrativa o contable que el gobierno provincial debe realizar ante la Legislatura y los órganos de control, como el Tribunal de Cuentas y la Contaduría General, como parte del trabajo habitual de la administración pública. En cambio, esta función refiere al reporte y a la explicación a la ciudadanía sobre lo realizado y lo alcanzado en las metas prioritarias fijadas por el gobierno.

menos evidente. Esto es así por dos razones: en primer lugar, porque la estrategia comunicacional del gobierno ha implicado mostrarse activo en una gran variedad de temas; y en segundo lugar, porque los anuncios de iniciativas tampoco han tenido una priorización definida. Por ejemplo, en el primer discurso de su segundo mandato ante la Legislatura, el Gobernador anunció para su período de gobierno 26 proyectos de ley a ser debatidos por las Cámaras, sobre una multiplicidad de temas, y en varios casos sin proporcionar mayor descripción acerca de las características de las iniciativas.<sup>15</sup> Un listado de tal extensión no permite una selectividad de prioridades.

**Muchas de las prioridades fueron enunciadas sin una meta clara a alcanzar.** Esta enunciación general sin metas fijadas de antemano ha limitado la posibilidad de rendir cuentas por lo que se logró y, especialmente, por lo que no se logró, y ha evitado la necesidad de brindar explicaciones por los desvíos. De las propuestas incluidas en el mencionado discurso, seis contenían una meta clara a alcanzar: cinco de ellas refirieron a metas vinculadas a insumos o productos<sup>16</sup> (completar la Autovía 6, construir 20 Unidades de Pronta Atención –UPA– en salud, incorporar 10.000 beneficiarios al plan ganadero, lograr cobertura universal en educación inicial desde los cuatro años y universalizar el servicio de agua potable) y solamente una meta fue enunciada como un resultado a alcanzar: reducir la mortalidad infantil a “un dígito”, pero sin explicitar un valor numérico específico.<sup>17</sup> Otro ámbito de enunciación de prioridades al inicio de la gestión, como es el discurso de asunción del Gobernador,<sup>18</sup> incluyó otras dos metas de producto (190 días de clase en las escuelas y la construcción de 40 parques industriales en dos años) pero tuvo similares características al discurso de apertura de sesiones.

**Por lo tanto, los siguientes discursos del Gobernador se han enfocado en dar cuenta de lo efectivamente alcanzado, pero sin cotejar con metas fijadas de antemano.** La PBA tampoco ha publicado reportes periódicos de rendición de cuentas de las metas prioritarias, que contrastaran los avances contra lo previsto y anunciado. Hay dos razones principales que parecen explicar esta situación: (i) el contexto fiscal y la incertidumbre sobre la

---

<sup>15</sup> Discurso disponible en: <http://www.gba.gob.ar/asamblea2012/docs/asamblea-legislativa-2012.pdf>, (consulta: 22 de abril de 2015).

<sup>16</sup> Los *insumos* refieren a los recursos (humanos, financieros, tecnológicos) de que dispone la administración o un programa en particular (por ejemplo, número de nuevos policías o patrulleros). Los *productos* consisten en lo generado por la actividad estatal (carreteras construidas, clases dictadas, pacientes atendidos, beneficios otorgados, etc.). Los *resultados* son los cambios individuales o sociales ocurridos como consecuencia de los productos generados (mejoras en el aprendizaje, reducción en la mortalidad infantil, etc.).

<sup>17</sup> Como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se fijó una meta de mortalidad infantil de 7,5 cada 1000 nacimientos (Ministerio de Salud, 2013), pero la difusión de esta meta fue muy escasa.

<sup>18</sup> Discurso disponible en: <http://www.gba.gov.ar/asamblea2012/docs/discurso-asuncion-2011.pdf>, (consulta: 22 de abril de 2015).

disponibilidad futura de fondos, que generan un “riesgo” al proponer públicamente metas cuyo cumplimiento pueda no lograrse; y (ii) el posible escepticismo o descreimiento de la ciudadanía a reportes emitidos por el propio gobierno. Si bien el primer factor es más estructural para la PBA, el segundo podría mitigarse estableciendo alianzas con organizaciones externas o de la sociedad civil para fijar estándares sobre el modo de medición y difusión de la información *ex ante*. De esta manera, el gobierno podría beneficiarse apelando al monitoreo social y la presión externa como factores que movilicen un mejor desempeño gubernamental.

**Desde la declaración de emergencia en seguridad ciudadana (recuadro 4) hubo un mayor esfuerzo por comunicar datos en este tema.** Esto ha incluido información sobre insumos (como la cantidad de nuevos policías y datos de las nuevas policías locales); sobre productos (número de procedimientos, secuestros de armas e incautación de drogas, aprehendidos, detenidos, entre otros); y sobre resultados (índices de delito, con foco en homicidios en ocasión de robo y de robos con armas), con base en la información de la Procuración General de la Suprema Corte provincial. El sitio web de noticias del gobierno provincial ([www.banoticias.com](http://www.banoticias.com)) permite encontrar estas comunicaciones en su buscador.<sup>19</sup> Si bien este esfuerzo es valorable, la difusión de esta información por parte del gobierno no se ha consolidado de una manera regular y sistemática, a fin de asegurar su continuidad aun cuando la evolución de las tendencias fuera menos positiva (la Procuración, en tanto, publica su información de manera anual). A su vez, los sitios web del gobierno provincial y del Ministerio de Seguridad no han compilado reportes sobre el tema, los cuales permitirían un análisis más completo o una rendición de cuentas histórica de los avances.

**Otro aspecto de la función de comunicación y rendición de cuentas, el alineamiento del mensaje gubernamental, ha presentado mayores fortalezas.** El área comunicacional del CdG (la Secretaría de la Comunicación Pública y, a modo más personal, el Presidente del Instituto Cultural, quien ha oficiado de Coordinador de la Información Gubernamental y de vocero informal del Gobernador) ha ordenado los mensajes del gobierno en una dirección común. La principal herramienta utilizada ha sido la “caja de mensajes”, remitida diariamente a los ministros con lineamientos para sus discursos y su interacción con la prensa (ideas a transmitir, anuncios de gestión, entre otros). Para la elaboración de esta caja de mensajes, Comunicación ha mantenido un contacto permanente con el área de CdG que

---

<sup>19</sup> Véanse por ejemplo: <http://www.banoticias.com/notas/general/12084-scioli-quottengo-la-tranquilidad-de-haber-hecho-todo-lo-que-estuvo-a-mi-alcance-desde-lo-humano-y-profesional-quot> (publicada en septiembre de 2015), <http://www.banoticias.com/notas/general/9767-scioli-hemos-garantizado-el-orden-y-la-seguridad-democrtica-respetando-los-derechos-humanos-y-las-garantas-constitucionales> (publicada en febrero de 2015), o <http://www.banoticias.com/notas/seguridad/8913-el-gobernador-encabez-el-mayor-egreso-de-la-policas-de-sudamerica> (publicada en noviembre de 2014)

lleva la agenda del Gobernador (Unidad Gobernador)<sup>20</sup> y con sus contrapartes en los ministerios.

**Asimismo, la Secretaría de Comunicación Pública ha recibido una alimentación permanente de las áreas de CdG que recolectan información y dan seguimiento a la gestión y a la situación política, lo que evidencia una integración en el ejercicio de las funciones.** Al momento de preparar las visitas del Gobernador a un municipio, la Subsecretaría de Coordinación Gubernamental de la Jefatura de Gabinete remitía un informe con los hechos de gestión más destacados en ese territorio y otras novedades políticas en el mismo. De esta manera, Comunicación Pública ha podido adaptar los mensajes del Gobernador a la situación local. Asimismo, el SIGBA ha tenido entre sus principales clientes a Comunicación Política, dado que además de dichos reportes contenía una pestaña de alertas sobre hechos políticos relevantes que ameritaran una reacción por parte del gobierno.

**En síntesis, las fortalezas de la función de comunicación y rendición de cuentas en este período han incluido:**

- *El trabajo del CdG en definir mensajes comunes para todos los altos funcionarios.* Esto permitió evitar contradicciones públicas y reforzar aquellos puntos que el gobierno buscaba destacar.
- *La vinculación entre las áreas de monitoreo y las de comunicación.* Las áreas comunicacionales han recibido una alimentación permanente sobre hechos de gestión destacados por parte de quienes realizaban el seguimiento de gobierno.

**La principal oportunidad de mejora en esta función es:**

- *La ausencia de una efectiva rendición de cuentas de las metas prioritarias.* El gobierno ha comunicado con efectividad los hitos de la gestión (la cantidad de UPA construidas, el número de policías incorporados, etc.) pero al no comunicar *ex ante* cuáles son las metas de resultado a alcanzar, luego no ha sido posible rendir cuentas por lo logrado ni explicar qué sucedió en caso de desviaciones. Por ello tampoco se han producido reportes periódicos de avance ni se ha podido utilizar el monitoreo social como un catalizador de mejoras al interior del gobierno.

---

<sup>20</sup> La agenda de eventos públicos del Gobernador se conformaba a partir de las propuestas de actividades de los sectores y de los intendentes municipales. Las propuestas eran discutidas en reuniones semanales por el Jefe de Gabinete, el Secretario General de la Gobernación, el Coordinador de la Unidad Gobernador y representantes de los ministerios (en algunos casos los propios ministros), a partir de las cuales la Unidad Gobernador, en coordinación política con la JGM, elevaba al Gobernador una propuesta de agenda para su aprobación.

## 2.5. Gestión política de las políticas públicas

Este informe se centra en las funciones técnicas de CdG; por lo tanto, no se incluirán recomendaciones en la función política. De todas maneras, a continuación se enuncia un diagnóstico sintético del ejercicio de esta función.

**En tanto el Gobernador ha dedicado una parte muy importante de su agenda al monitoreo y a la comunicación de las prioridades de gobierno, ha descansado en funcionarios clave del CdG (como el Jefe de Gabinete y el Secretario General de la Gobernación) para hacer operativas las negociaciones políticas con otros actores.** La negociación que el Gobernador ha conducido de forma más personal es la relación con el gobierno nacional, en tanto este vínculo puede ser necesario para completar algunas de las prioridades de gobierno de la PBA. Pese a la centralidad de este vínculo político para las prioridades de la PBA, no parece que el CdG haya provisto información e insumos de manera sistemática al Gobernador para conducir este vínculo o que haya estado empoderado para actuar en el mismo. En la relación con los restantes actores, el Gobernador se ha reservado a lo sumo para una intervención final de aprobación o de rechazo de los acuerdos alcanzados.

**Una de las negociaciones principales que el gobierno provincial debe enfrentar anualmente son las discusiones paritarias con empleados del sector público, principalmente de la educación.** Para esta actividad, muy concentrada en los meses de enero a marzo de cada año, el Gobernador y el Jefe de Gabinete indicaban a las áreas los lineamientos políticos para conducir la negociación, dado que las prioridades podían variar según el contexto general. A partir de dichos lineamientos, el Ministerio de Economía y el organismo respectivo (Dirección General de Educación y Cultura, en este caso) elaboraban una propuesta técnica, de acuerdo al espacio fiscal disponible y al diagnóstico sectorial sobre qué se debería fortalecer. Las decisiones finales de los acuerdos se remitían al Gobernador y al Jefe de Gabinete para su aprobación. El Jefe de Gabinete, a su vez, podía conducir las negociaciones para cerrar acuerdos de alto nivel que se hallaran trabados.

**El Jefe de Gabinete también ha desempeñado un papel principal en la negociación con otros actores, en general con el complemento o el auxilio de otro funcionario del CdG o sectorial.** En el vínculo con la Legislatura provincial, el Secretario General de la Gobernación (quien había sido Vicepresidente de la Cámara de Diputados provincial entre 2007 y 2011) ha sido su principal apoyo, mientras que el Ministerio de Economía ha tenido una interacción clave con las Cámaras durante la discusión de la Ley de Presupuesto para explicar el proyecto del Ejecutivo. En la vinculación con los intendentes, el Jefe de Gabinete se ha apoyado en la Ministra de Gobierno, titular del organismo con

responsabilidad en esta tarea. En la relación con los sindicatos por fuera del sector público, el Jefe de Gabinete se ha apoyado en el Ministro de Trabajo. Finalmente, en el vínculo con actores privados, las demandas solían ingresar por los ministerios sectoriales respectivos (como Asuntos Agrarios o Producción), quienes las remitían a la Jefatura de Gabinete, aunque también distintos asesores del Gobernador podían officiar de contacto para temas específicos. Asuntos emergentes de urgencia también podían recaer en distintos funcionarios.

**La coordinación interna entre todos los funcionarios que conducían estas múltiples negociaciones la ha realizado el Jefe de Gabinete, aunque no ha existido una rutina pautada de reuniones semanales al estilo de un “comité político” como en Chile (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013).** Por lo tanto, esta coordinación interna ha dependido de dos factores principales: la jerarquía y credibilidad del Jefe de Gabinete al interior del gobierno, y el espíritu de colaboración imperante entre los funcionarios. Estos atributos han permitido el desempeño de esta función, pero podrían no estar presentes en otros contextos. Por ejemplo, en el período bajo estudio el equipo del Gobernador ha tenido una cercanía que podría no replicarse en un gobierno de coalición o en un nuevo gobierno que recambiara el elenco de altos funcionarios.

**Es importante destacar que la figura del Jefe de Gabinete, relativamente novedosa en la PBA, obtuvo una valoración positiva por parte de los restantes funcionarios de CdG y de los sectoriales.** Esta innovación institucional y el empoderamiento con que ha contado su titular parecen haber contribuido a un mejor ejercicio de la función política de CdG.

### **3. PROPUESTAS DE FORTALECIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CENTRO DE GOBIERNO**

**A partir del diagnóstico presentado en la sección 2, a continuación se enuncian posibles acciones de fortalecimiento del CdG en la PBA.** Estas propuestas buscan construir sobre los aspectos positivos del funcionamiento durante el período estudiado, y abordan los puntos detectados con mayores oportunidades de mejorar. La PBA tiene una organización de gobierno con gran potencial para consolidar y perfeccionar su CdG. Las propuestas se orientan a robustecer la capacidad de quien lidera el Ejecutivo para impulsar e implementar una agenda estratégica y prioritaria de políticas.

**Como se enunciará a continuación, es importante pensar estas propuestas en términos de una secuencia.** El ejercicio de identificación y planificación de las (pocas) prioridades debe realizarse al inicio (durante la transición y los primeros meses de mandato), para permitir una organización de la estructura y unas rutinas de funcionamiento orientadas al logro de esas prioridades. Por lo tanto, una priorización efectiva es un primer paso ineludible. Luego, la puesta en funcionamiento de rutinas de coordinación, monitoreo y toma de decisiones para destrabar obstáculos es el mecanismo clave para realmente movilizar a la maquinaria pública detrás del cumplimiento de esas prioridades. En la experiencia internacional, estas prácticas son las que han permitido disminuir niveles de delito, mejorar el desempeño educativo o reducir tiempos de espera en hospitales, según las prioridades fijadas por distintos gobiernos (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

**Estas propuestas tienen un costo presupuestario bajo.** Se trata de reorganizar procesos, constituir equipos pequeños (aunque técnicamente fuertes) y optimizar tecnologías ya existentes. Nada de esto implica una inversión costosa, y de hecho debería redundar en mayores eficiencias en el ejercicio de la gestión y en una asignación del presupuesto guiada por la evidencia de lo que realmente funciona.

**Sin embargo, la puesta en marcha de un CdG y su vigencia como vértice de seguimiento de las prioridades estratégicas demandan un sólido apoyo político por parte del Jefe del Ejecutivo en distintas instancias.** El inicio de un gobierno señala prioridades, responsabilidades y líneas de reporte que se asientan a lo largo de todo el período de gestión. Por eso, es un momento clave para que el Jefe del Ejecutivo comunique internamente su vocación de gobernar apoyado en un CdG y arbitre las funciones necesarias. Pasado el período inicial, asentar el CdG como espacio relevante para el seguimiento de prioridades supone un mínimo umbral de referenciación del gobernador con este dispositivo. La desafectación total del Jefe del Ejecutivo de las rutinas y los espacios de coordinación que

arbitra un CdG muestra hacia el resto del gabinete la debilidad política de este modelo, por lo que el CdG se convierte en una “carga tecnocrática” que no se percibe como un valor agregado y que, por lo tanto, los ministros terminan resistiendo.

**Al pensar dichas acciones de fortalecimiento, es importante recordar que las características del CdG deben adaptarse al contexto político y al estilo personal de conducción del Jefe del Ejecutivo.** En tal sentido, las propuestas de esta sección son adaptables a distintas modalidades de liderazgo del gobierno. Al brindar un apoyo más sistemático al Gobernador en el ejercicio de ciertas funciones que son clave para todo gobierno, estas innovaciones deberían ser valiosas bajo diferentes estilos de liderazgo. Este apoyo, a su vez, no implica reemplazar el diálogo directo y periódico del propio Gobernador con sus ministros; todo titular del Ejecutivo mantiene distintos canales para nutrirse de información y asesoría y para tomar decisiones. Lo que buscan las rutinas propuestas es asegurar que las prioridades estratégicas del Gobernador se lleven adelante de forma sostenida y exitosa, sin desviarse por crisis y coyunturas. Las rutinas concretas que se deben establecer, y el involucramiento que desee tener el Gobernador, deben adaptarse a su estilo de conducción.<sup>21</sup>

**Las propuestas son también complementarias con otras que puedan adoptarse, como el fortalecimiento general de las capacidades estatales.** El CdG no ejecuta por sí mismo las políticas prioritarias del gobierno; esta tarea recae en los ministerios y agencias responsables por cada área de políticas. Por lo tanto, profundizar la profesionalización de la administración pública sin dudas contribuiría a mejorar la calidad de las políticas y su implementación. Pero el fortalecimiento del CdG, al fijar metas prioritarias claras, coordinar su ejecución y monitorear intensivamente los avances, puede constituir un incentivo para la mejora de las capacidades estatales, al movilizar a los organismos involucrados detrás del cumplimiento de ciertos objetivos compartidos de alto nivel.

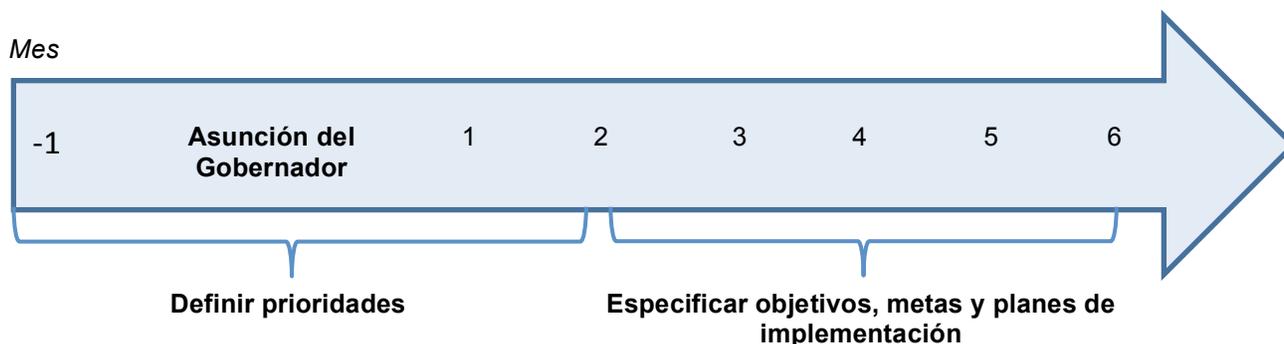
---

<sup>21</sup> En los apartados siguientes se proponen ciertas rutinas de coordinación y seguimiento. Entre las experiencias internacionales destacadas, existen Jefes del Ejecutivo que tienen una fuerte presencia en dichos procesos, mientras que otros delegan su liderazgo en un funcionario altamente empoderado. En el estado de Pernambuco, el Gobernador Campos presidía semanalmente las reuniones de monitoreo de las metas prioritarias del gobierno, además de darles seguimiento personalmente mediante un tablero de control instalado en su *tablet*. En el extremo opuesto, en sus años finales de gobierno, el Primer Ministro Blair, en Reino Unido, y su sucesor Brown dedicaban muy escasa atención a estas rutinas, preocupados por crisis que ocupaban su tiempo (guerra en Irak y luego crisis económica). Sin embargo, se aseguraban de dejar en claro a sus ministros la importancia de las rutinas al empoderar al titular de la *delivery unit* que presidía las reuniones en su lugar. Es decir que tanto el involucramiento directo del Jefe del Ejecutivo como su delegación en un alto funcionario con pleno respaldo son opciones válidas para el éxito de los procesos de CdG.

### 3.1. Propuestas generales y comunes a todas las funciones

La definición de prioridades de gobierno es un requisito para el desempeño de todas las funciones de CdG. Sin fijar un norte claro y selectivo, el CdG enfrentará dos problemas. En primer lugar, al tratar de abarcar todo el funcionamiento de la administración, no podrá realmente agregar valor en ninguna área. Su aporte solo es valioso si interviene diferencialmente en temas de máxima importancia para el Jefe del Ejecutivo. En segundo lugar, sin una priorización clara, el CdG quedará consumido en la urgencia de la coyuntura, en apagar “incendios” del día a día y, por lo tanto, relegará una agenda estratégica que conforme un legado para el período del Gobernador. Por lo tanto, en términos sustantivos y de secuencia temporal, establecer prioridades de forma selectiva es un requisito básico para el desempeño de todas las funciones. Las promesas de la campaña electoral conforman una primera guía de prioridades, que se debería refinar y especificar (en metas concretas con trayectorias de implementación) durante la transición y los primeros meses del mandato (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1. Línea de tiempo para la definición de prioridades y planes de implementación**



Fuente: Elaboración propia.

**Precisar roles y responsabilidades en el CdG es también una tarea fundamental y que debe realizarse al inicio de la gestión.** Según la visión que guía este informe, las *estructuras* de CdG deben establecerse teniendo en cuenta cuáles sean las *funciones* que se desarrollarán. Es más relevante construir capacidades para ejercer las funciones que concentrarse excesivamente en el diseño de estructuras u organigramas. De todas formas, en relación con la conformación del CdG en 2015 en la PBA, hay ciertas reformas que podrían mejorar precisamente el desempeño de las funciones, al focalizar la misión de las entidades de CdG y al establecer responsables concretos para ciertas funciones. Algunas de estas

modificaciones pueden cristalizarse mediante una reforma de la Ley de Ministerios al comienzo del mandato del Gobernador. Entre estas posibles reformas se incluyen:

- *Enfocar la Jefatura de Gabinete plenamente a su rol coordinador transversal.* La JGM es la entidad clave del CdG. Sin embargo, es responsable también por algunas tareas que podrían recaer en ministerios de línea o en agencias sectoriales, como el registro de las personas, la política de seguridad vial y licencias de conducir, o la regulación del servicio de guardavidas en las playas, entre otras. Estas responsabilidades podrían ser reubicadas en entidades sectoriales para permitir que la JGM se enfocase totalmente en sus funciones transversales prioritarias. Asimismo, debería considerarse robustecer algunas de sus capacidades técnicas (como por ejemplo, el tablero de control de monitoreo de las prioridades).
- *Mejorar la correspondencia entre misión formal y misión real.* La existencia de varios funcionarios “líberos”, a quienes el Gobernador asigna tareas de coordinación o seguimiento de temas prioritarios aunque no coincidan con su mandato formal, produce en ocasiones superposiciones o duplicaciones. Este es un desarrollo habitual en los gobiernos cuando ciertos funcionarios muestran capacidad de resolución de problemas y adquieren la confianza del Jefe del Ejecutivo; pero dificulta a su vez tener claridad sobre los roles y responsabilidades de cada actor, y por lo tanto puede afectar la coherencia estructural de la gestión. Un vínculo más estrecho entre misión formal y misión real puede mitigar este problema y, de hecho, la figura de estos asesores está más institucionalizada en casos como el de Chile o Estados Unidos.<sup>22</sup> Por ejemplo, podría formalizarse y explicitarse una figura coordinadora para temas prioritarios como la gestión fiscal o la seguridad, con la responsabilidad de articular y dar seguimiento a los ministerios involucrados en dichos temas. Si se implementa esta medida, es importante hacerla al comienzo del mandato, para que los ministros del sector no pierdan visibilidad y responsabilidades (ya que con dichos asesores pueden sentirse menos empoderados o intentar bloquearlos).

---

<sup>22</sup> En Chile, los asesores presidenciales que conforman el “Segundo Piso” (por su ubicación en el Palacio de La Moneda) han tenido, en distintos gobiernos, diferentes niveles de visibilidad e institucionalización. Durante la Presidencia de Sebastián Piñera, cada uno de los asesores personales del Presidente era responsable por dar seguimiento a un sector (educación, pobreza, seguridad, etc.), sin perjuicio de la comunicación bilateral existente entre el Presidente y los ministros respectivos (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013). En Estados Unidos, el Presidente Obama ha designado decenas de “zares” responsables por coordinar áreas o problemas multisectoriales de política pública (la recuperación de la industria automotriz, la implementación de la reforma de salud, la respuesta al virus ébola, entre otros). A esto deben sumarse los órganos más institucionalizados de coordinación que funcionan en la Casa Blanca, como el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Económico Nacional (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

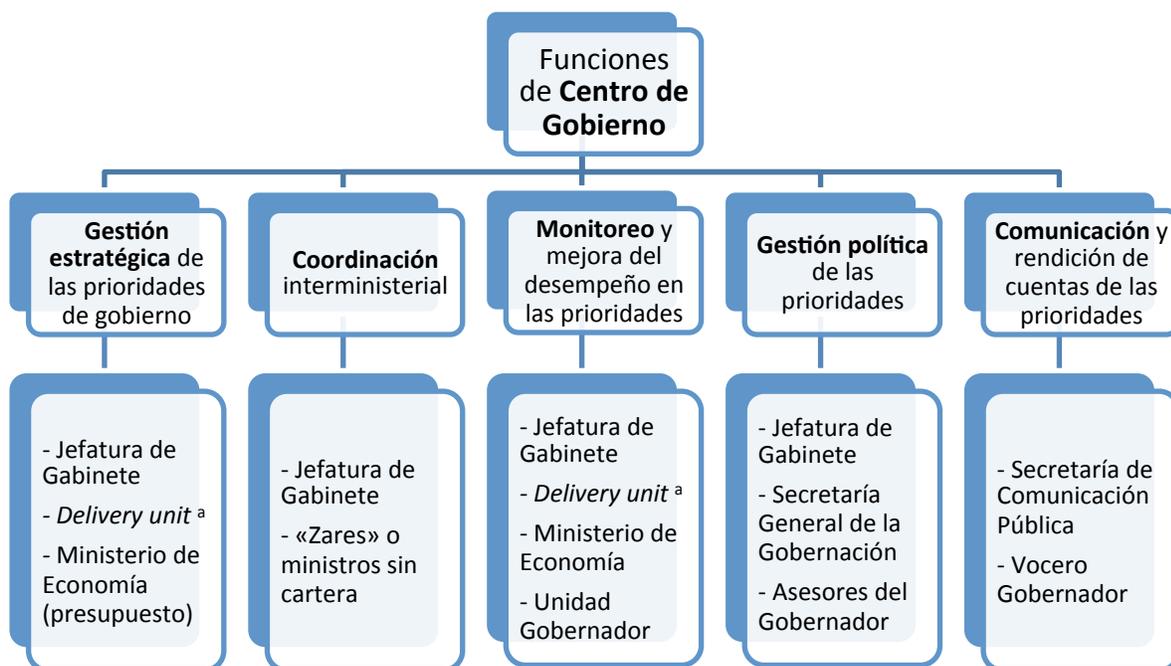
- *Conformar una unidad específicamente abocada a las metas prioritarias.* Tanto la JGM como la Secretaría General de la Gobernación han avanzado en establecer tableros de control de las metas de gobierno, aunque sin un foco selectivo en las máximas prioridades. Para cubrir esta brecha, y evitar una superposición entre ambas áreas, se podría conformar una unidad de gestión del cumplimiento (o *delivery unit*) con el mandato de: (i) apoyar a los ministerios sectoriales en la planificación de las prioridades de gobierno; (ii) monitorear de forma intensiva el cumplimiento; y (iii) auxiliar a los sectores con análisis de datos y técnicas de gestión para mejorar el cumplimiento. Esta unidad, de tamaño reducido pero fuerte técnicamente, debería tener el empoderamiento claro del Gobernador, pudiendo depender directamente de él o del Jefe de Gabinete. En la sección 2.3 (monitoreo y mejora del desempeño) se brindan detalles de cómo podría funcionar esta unidad.
- *Reforzar la presencia del personal de línea en las áreas de CdG.* Así como el Ministerio de Economía se beneficia por tener personal técnico permanente para ejercer sus funciones (por ejemplo, al contar con sectorialistas que pueden examinar detalladamente los requerimientos presupuestarios de los sectores para cumplir con las prioridades), las restantes entidades de CdG también deberían valerse de estas capacidades. Este *staff* puede asegurar *expertise* técnico y memoria institucional para apoyar a los líderes políticos del CdG en el ejercicio de sus funciones, como lo muestran numerosas experiencias internacionales.

**De esta manera, una posible distribución de responsabilidades podría ser como la que se describe en el gráfico 2, con la referida unidad específicamente abocada a la planificación y el monitoreo de las prioridades (del tipo unidad de gestión del cumplimiento o *delivery unit*).** Esta unidad podría ejercer también responsabilidades adicionales, como actuar de secretaría técnica en los gabinetes interministeriales a organizar para cada prioridad, de manera de integrar las distintas funciones que deben desempeñarse para las metas prioritarias del gobierno. Finalmente, se esperaría que provea la información para elaborar reportes de cumplimiento vinculados a la función de comunicación y rendición de cuentas.

**Además de esta unidad, para la que se debería determinar su ubicación en la Unidad Gobernador, en la Jefatura de Gabinete o en otra institución, otras entidades tendrían participación en el ejercicio de las funciones de Centro de Gobierno.** El Ministerio de Economía, en tanto autoridad presupuestaria del gobierno, participaría en la planificación de las prioridades (gestión estratégica) y también en el monitoreo físico y

financiero de los programas prioritarios. La Unidad Gobernador también podría contribuir al monitoreo, aunque más orientado a compromisos puntuales o requerimientos del Gobernador. En tanto, para la coordinación interministerial podrían seguirse utilizando (para temas específicos y dentro de las rutinas propuestas más adelante) asesores especiales o “zares” encargados de articular a las entidades involucradas en un área de política. En cuanto a la gestión política de las prioridades, la Secretaría General actuaría como el socio principal de la Jefatura de Gabinete, junto a asesores designados por el Gobernador. Finalmente, para la comunicación y rendición de cuentas, la Secretaría de Comunicación Pública y la vocería del Gobernador serían actores principales.

**Gráfico 2. Propuesta de asignación de las funciones de Centro de Gobierno**



*Fuente:* Elaboración propia.

*Nota:* <sup>a</sup> La secretaría técnica de los gabinetes interministeriales podría quedar en esta unidad o constituirse como una unidad separada.

**Estas reformas, y las que se proponen a continuación, deberían fortalecer la capacidad del CdG de enfocarse en las prioridades estratégicas del gobierno, y no solo en metas de corto plazo o en urgencias del día a día. Si bien siempre el CdG deberá abocarse a estas cuestiones, sería importante dotarlo de las capacidades, equipos y rutinas**

para asegurar que lo estratégico, es decir aquello que constituye el legado del Gobernador, sea atendido de forma sistemática. El relativo ordenamiento fiscal alcanzado en estos años habilita a dar ese salto.

### 3.2. Gestión estratégica de las prioridades de gobierno

Como se describió en la sección 2, la PBA ha definido metas prioritarias y ha asegurado que el presupuesto se alinee para cumplirlas. Para profundizar y fortalecer el desempeño de esta función, es posible sugerir una serie de propuestas (resumidas en el cuadro 3 y desarrolladas a continuación).

**Cuadro 3. Síntesis de las propuestas en la función de gestión estratégica**

✓ Realizar un ejercicio más riguroso de identificación y planificación de las prioridades desde el período de transición.
✓ Introducir metas de resultado e interministeriales.
✓ Definir metas con un horizonte temporal más amplio.

- *Realizar un ejercicio más riguroso de identificación y planificación de las prioridades desde el período de transición.* Las prioridades de un gobierno suelen provenir de lo prometido en la campaña electoral, de las ideas del Jefe del Ejecutivo y de las propuestas ministeriales, sobre la base de lo que percibe la opinión pública como sus principales preocupaciones. El CdG podría robustecer este proceso “inspeccionando” las potenciales prioridades para asegurar su validez, su coherencia y su impacto. Es quien debería preguntar a los ministerios: ¿qué diagnóstico de necesidades y oportunidades justifica estas propuestas? ¿Qué evidencia o experiencias nacionales o internacionales sugieren que será posible alcanzar los resultados esperados? ¿Constituye la propuesta una transformación que signifique un legado para el mandato del Gobernador? ¿Qué supuestos implícitos deben darse para alcanzar la meta? ¿Se cuenta a futuro con los recursos corrientes y de inversión necesarios para lograrla? ¿Cómo se complementa (o contradice) la propuesta con lo presentado por otras entidades? Este ejercicio es útil, entre otras razones, para asegurar que las prioridades realmente conecten con las necesidades de la población, para evitar que agendas ministeriales o sectoriales busquen “capturar” las prioridades del conjunto del gobierno, y para evitar prometer una prioridad que no puede ser lograda. El recuadro 5 describe

cuáles son las áreas prioritarias identificadas en algunas experiencias internacionales, que pueden servir como referencia para un ejercicio similar en la PBA a partir de sus propios desafíos y necesidades. Es importante seleccionar prioridades que permitan algunos “éxitos rápidos”, de manera de robustecer la credibilidad del proceso y afianzar el rol del CdG.

### **Recuadro 5. Las áreas prioritarias en la experiencia internacional**

Durante su primer mandato, el Primer Ministro británico Tony Blair (1997-2007) se mostraba con frecuencia frustrado por la falta de concreción de sus iniciativas. Por eso, al iniciar su segundo mandato en 2001 estableció una *delivery unit* encargada de mejorar el cumplimiento de sus reformas en cuatro grandes áreas prioritarias: educación, salud, seguridad y transporte. Además de los serios problemas diagnosticados en estas áreas, eran aquellas en las que se creía que podrían conseguirse ciertos éxitos rápidos. Así, al asegurar mejoras en el corto plazo, el nuevo esquema de CdG ganaría legitimidad y podría expandirse luego a nuevos temas (Barber, 2008).

En Chile, el Presidente Piñera (2010-2014) también estableció una unidad de gestión del cumplimiento, responsable por apoyar los avances en siete ejes prioritarios: crecimiento, empleo, seguridad, educación, salud, pobreza, y calidad democrática, descentralización y modernización del Estado (luego se agregaría la reconstrucción del país tras el terremoto de 2010). Estos ejes venían siendo trabajados desde la campaña electoral y terminaron por afinarse en el gobierno. Sin embargo, la importante cantidad de ejes prioritarios y de acciones a su interior dificultó asegurar un enfoque realmente selectivo (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013).

La *delivery unit* de Malasia también se enfoca en siete prioridades: seguridad; corrupción; desempeño de los estudiantes; calidad de vida de los sectores de menos ingresos; desarrollo rural; transporte público urbano; y costo de vida. Las prioridades fueron seleccionadas luego de consultas al interior del gobierno, con el sector privado y con la propia sociedad civil (Puttick, Baeck y Colligan, 2014).

*Fuente:* Elaboración propia.

Como se indicó previamente, si la tarea de priorización no se completa al comienzo del mandato (durante los primeros seis meses), no es posible establecer las rutinas de coordinación, monitoreo y desbloqueo de obstáculos propias del CdG. En términos cronológicos, la priorización es una primera tarea imprescindible.

Una vez identificadas las prioridades el CdG, a su vez, debería trabajar con los sectores en definir una trayectoria de implementación específica para cada prioridad, identificando estrategias y líneas de acción, responsables (a nivel de entidades y de funcionarios individuales), costos, plazos, metas intermedias y finales, indicadores de

avance y fuentes de información. Pensar y planificar desde un inicio la cadena de implementación de una prioridad, luego contribuirá al éxito de su cumplimiento. El cuadro 4 presenta un ejemplo tomado del caso de Chile en el período 2010-2014. Para la prioridad de empleo, se habían definido cuatro objetivos estratégicos; a fin de alcanzarlos, se identificaron 22 acciones de gobierno que debían adoptarse, con sus respectivos responsables e indicadores de cumplimiento.

**Cuadro 4. Ejemplo de planificación de la implementación**

Prioridad	Objetivo Estratégico	Acciones asociadas	Responsable	Indicador de cumplimiento
Empleo	<i>Crear 1 millón de nuevos y buenos empleos</i>	Implementar programa de apoyo a mujer trabajadora (“de 4 a 7”)	Servicio Nacional de la Mujer	Implementación del programa en las 15 regiones del país.
		Poner en marcha una Bolsa Nacional de Empleo	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Implementación de la Bolsa
		Establecer estatuto especial para el trabajador agrícola	Ministerio de Agricultura	Aprobación de proyecto de ley en el Congreso
		...	...	

Fuente: Elaboración propia a partir de información de <http://gestion2010-2014.cumplimiento.gob.cl/>, (visita: 8 de junio de 2015).

En ciertas experiencias internacionales se ha reunido (o prácticamente “encerrado”) a todos los actores y técnicos relevantes para cada prioridad durante algunas semanas, a fin de que permanecieran enfocados exclusivamente en esta tarea, para así construir planes de implementación detallados (los llamados “laboratorios de cumplimiento”).<sup>23</sup> A su vez, esta especificación de las prioridades podría plasmarse en documentos formales del gobierno; por ejemplo, “acuerdos de desempeño” entre el Gobernador y los

<sup>23</sup> Los *delivery labs* fueron utilizados por primera vez en Malasia. En ellos se reúne durante seis semanas a todos los actores que deben contribuir al cumplimiento de cada prioridad (incluso del sector privado si resulta necesario), con la coordinación del CdG, para definir conjuntamente planes de implementación que detallan acciones, plazos, responsables y metas intermedias y finales (Todd, Martin y Brock, 2014). Experiencias similares se han replicado en otros países, incluido Estados Unidos.

ministerios respectivos, para reafirmar la importancia de las metas que se priorizaron y para asegurar la claridad acerca de cuáles son las responsabilidades de cada entidad.

- *Introducir metas de resultado e interministeriales.* La mayoría de las prioridades de gobierno en el período analizado han sido proyectos y productos de corto y mediano plazo. Sería deseable en un próximo paso definir metas de resultado, que señalicen las transformaciones sociales que se esperan del accionar gubernamental. En definitiva, la razón de ser de los gobiernos refiere a estas transformaciones (como reducir la pobreza, mejorar la enseñanza o disminuir el delito), para las cuales los insumos y los productos gubernamentales son solamente un medio. Este cambio de foco implica un análisis acerca de cuáles son las acciones de gobierno con mayor efecto en los resultados que se quiere alcanzar. Si bien los sectores deberían tener el *expertise* específico sobre cada tema, el CdG debe asegurar que las intervenciones propuestas estén respaldadas por evidencia sobre su efecto esperado en los resultados, para lo cual debería brindar apoyo financiero o técnico a los sectores para desarrollar esa evidencia de ser necesario.

Esto no implica abandonar la identificación de proyectos o productos que son emblemáticos para el gobierno. Estos también deberían tener la atención del CdG en su planificación y monitoreo, y de hecho muchos serán fundamentales para alcanzar las metas de resultado. Existen metodologías probadas de seguimiento de proyectos desde el CdG, como las utilizadas por las Oficinas de Gestión de Proyectos en numerosos estados brasileños<sup>24</sup> (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014). Pero el CdG puede potenciar su impacto si, además de monitorear proyectos, también incorpora metas de resultado.

La mayoría de los resultados de interés para un gobierno son multisectoriales y requieren la intervención de distintos ministerios. Por lo tanto, las metas de resultado deberán contemplar la participación de diferentes entidades de forma integrada. Esto implica un cambio respecto de la situación en el período bajo estudio, dado que las metas de proyecto suelen tener un responsable primario claro. En la sección 3.3 (coordinación) se propondrá un esquema de gobernanza para el trabajo interministerial. Por ejemplo, en materia de seguridad, la PBA se ha enfocado en gestionar los insumos necesarios para fortalecer la presencia policial en el territorio, con lo que puede dar el

---

<sup>24</sup> La Oficina de Gestión de Proyectos del CdG de Pernambuco realiza el seguimiento de cinco grupos de procesos para las principales obras de infraestructura del estado, de acuerdo a una metodología estándar del Project Management Institute: (i) *iniciación*, con dos procesos; (ii) *planificación*, con 24 procesos; (iii) *ejecución*, con ocho procesos; (iv) *monitoreo y control*, con 11 procesos; y (v) *cierre*, con dos procesos.

salto a una gestión orientada por la evolución de los resultados y de acuerdo a las contribuciones de múltiples instituciones que tienen impacto en esta prioridad.

- *Definir metas con un horizonte temporal más amplio.* El énfasis en metas de producto ha implicado que la mayoría de ellas presente un horizonte de tiempo anual. Para robustecer el legado de gobierno, sería deseable ampliar el número de metas que se planean para los cuatro años del mandato del Gobernador, aun si estas se descomponen en proyectos anuales que contribuyen a esta meta de mayor alcance. Esto será especialmente necesario si se incorporan metas de resultado: dado que los cambios en los resultados aparecen después de completados los productos, y en algunos casos bastante tiempo después, este tipo de metas requiere un horizonte temporal más extenso que el de las actuales. La definición de metas intermedias permite saber si se está avanzando en la dirección correcta.

Cabe destacar que los procesos de monitoreo a implementar (véase la sección 3.4) habilitan asimismo una readecuación de las prioridades para los siguientes años. Puede identificarse un “ciclo anual” de trabajo en este sentido. El monitoreo y la aparición de nuevos temas en la agenda pública conducen a una redefinición de las prioridades, que informa el proceso de elaboración del presupuesto para el año siguiente. Una vez aprobada, esta actualización de las prioridades puede ser comunicada por el Gobernador al comienzo del año (por ejemplo, en la apertura de las sesiones legislativas), lo que permitiría también la rendición de cuentas a la ciudadanía (véase la sección 3.5).

### **3.3. Coordinación interministerial**

Una vez definidas las prioridades es importante articular los esfuerzos de la maquinaria gubernamental para alcanzarlas. La coordinación en la PBA ha funcionado de manera ad hoc, puntual, basada en la confianza entre los altos funcionarios y en un clima de colaboración impartido por el Gobernador y con el Jefe de Gabinete como protagonista central. Para institucionalizar prácticas que se han generado más “espontáneamente”, se podrían considerar las siguientes opciones (sintetizadas en el cuadro 5 y luego desarrolladas).

### **Cuadro 5. Síntesis de las propuestas en la función de coordinación interministerial**

✓ Constituir gabinetes o comités interministeriales para las prioridades de gobierno.
✓ Institucionalizar los procesos para producir una efectiva coordinación.

- *Constituir gabinetes o comités interministeriales para las prioridades de gobierno (a formalizar en la Ley de Ministerios o mediante Decreto del Gobernador).* Si la PBA define prioridades de resultado, que necesariamente requieren la contribución de múltiples entidades, se deberían conformar instancias que volvieran rutinario el intercambio de información, la consulta y *contestabilidad* en las políticas, y la toma de decisiones compartida en los sectores prioritarios. Un mecanismo utilizado en numerosos gobiernos es el de los gabinetes, grupos de trabajo o comités interministeriales organizados sobre la base de los pilares o principales prioridades del programa de gobierno (por ejemplo, seguridad, o competitividad), de los que participan todas las entidades con responsabilidad en el logro de cierta meta (véase el recuadro 6). Es una manera de organizar el gobierno para el logro de las prioridades, reduciendo los problemas que trae aparejada la división del trabajo en organismos con escaso vínculo entre sí. La PBA ha utilizado esquemas interministeriales similares para la resolución de problemas puntuales en contextos de crisis (como la situación de estrés fiscal de 2012 o la declaración de emergencia en seguridad de 2014), pero el desafío sería institucionalizar estos mecanismos de coordinación también durante tiempos normales, lo cual a su vez podría contribuir a anticipar y mitigar las situaciones de crisis. Para dotarlos de fuerza, se los podría incluir en una reforma a la Ley de Ministerios o en un Decreto del Gobernador, aunque este dispositivo formal por sí mismo puede no ser efectivo.

Para no sobrecargar a los participantes, es importante que el número de gabinetes sea acotado, al igual que las prioridades a definir. El CdG debería tener una participación activa en los gabinetes, como instancia transversal que a su vez asegura la coordinación de los distintos gabinetes entre sí (de manera que estos no se vuelvan, a su vez, nuevos “silos” sin vinculación). Un equipo del CdG puede ejercer la secretaría técnica de los gabinetes, lo que implica preparar la agenda, convocar a las reuniones, asegurar la circulación de la información necesaria entre todos los participantes, preparar las minutas de las reuniones, y dar seguimiento a las decisiones adoptadas. Esto es indispensable para que los temas solo ingresen en las reuniones si han tenido

suficiente preparación y análisis, lo que permitiría que las reuniones sean ejecutivas y resolutivas.

## **Recuadro 6. Experiencias internacionales de comités interministeriales**

Los gabinetes interministeriales pueden organizarse por área de política pública o por prioridad específica de gobierno. Como ejemplo de los primeros, en América Latina se destacan casos como el de Chile, con tres comités interministeriales (económico, social y de infraestructura) durante 2010-2014 (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013) o el de Brasil durante la presidencia de Cardoso, con cinco “cámaras” interministeriales (política económica, infraestructura, políticas sociales, reforma del Estado, y seguridad y justicia) (Faría, 2002).

Como ejemplo de los segundos, México ha establecido un comité interministerial para la implementación de su programa social de transferencias condicionadas (Cunill Grau, 2014), y Estados Unidos utiliza grupos de trabajo interagenciales para las metas prioritarias que involucran a múltiples entidades (GAO, 2012). Estos casos se asemejan a lo propuesto en este informe, en tanto realmente organizan al gobierno detrás de las prioridades del Jefe del Ejecutivo. El estado de Pernambuco, en Brasil, también organiza reuniones interministeriales periódicas, presididas por el Gobernador, para cada uno de los objetivos estratégicos del gobierno (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014).

Una modalidad alternativa es la creación de ministerios coordinadores o “súper ministerios”, que con diferentes características ha sido adoptada en Ecuador y en Honduras. Estos ministerios son responsables por la coordinación de las entidades al interior de su área de política pública. También Holanda adoptó este esquema para temas transversales (como la juventud o los inmigrantes), aunque la experiencia fue poco exitosa y luego discontinuada (Van der Steen, Karré y van Twist, 2012).

*Fuente:* Elaboración propia.

La presidencia de los gabinetes puede ser ejercida por distintos funcionarios: por el propio Gobernador, si desea tener un involucramiento activo en las prioridades; por el Jefe de Gabinete, como el funcionario de mayor cercanía al Gobernador; o por un ministro sectorial con la responsabilidad primaria de la prioridad en cuestión. De optarse por esta alternativa, el rol del CdG es aún más relevante para verificar que la agenda no sea capturada por los asuntos de dicho ministerio y para que los demás participantes continúen siendo partícipes importantes de las decisiones. Es clave garantizar una disciplina en la realización periódica de las reuniones, pero a la vez que estas agreguen valor al trabajo de los ministros (por ejemplo, permitiendo resolver problemas que requieren alguna intervención de otros ministerios) y que no sean simplemente un trámite a cumplir. Siguiendo el ejemplo de Chile, las sesiones de estos equipos podrían

tener lugar en la Gobernación (y no en uno de los ministerios participantes), para evitar la percepción de que un sector es el “dueño” del comité.

- *Institucionalizar los procesos para producir una efectiva coordinación, mediante resolución o disposición del Gobernador.* Ya sea mediante el uso de gabinetes interministeriales u otros mecanismos, sería valioso documentar los procesos a seguir por los organismos para asegurar una coordinación sostenida, que no dependa solamente del vínculo personal entre los funcionarios. Un protocolo de coordinación debería indicar cuándo se debe consultar a otros organismos, qué plazos existirán para remitir y analizar la información, qué rol desempeñará el CdG, cómo se tomarán decisiones que involucren a más de un organismo, entre otros aspectos. Varios países tienen guías para el funcionamiento de sus comités interministeriales (Cabinet Office del Reino Unido, 2012; Cabinet Office de Nueva Zelanda, 2008), que pueden brindar ideas para ser adaptadas a las características de la PBA. Si bien el cumplimiento de las rutinas depende más de que agreguen valor a los ministerios que del dictado de normas formales, establecer por escrito las pautas de trabajo puede dar previsibilidad a la interacción interministerial. Esto puede formalizarse mediante una resolución o disposición del Gobernador que indique los procedimientos a seguir al interior de la administración.

Es lógico que, en ocasiones, un Jefe del Ejecutivo decida apartarse de estas pautas y tratar ciertos temas por otros canales. El uso de asesores fuera de la línea, ministros sin cartera o “zares” para coordinar temas específicos es un mecanismo habitual. Sin embargo, su uso generalizado puede redundar en duplicaciones de esfuerzos, procesos informales y escasa memoria institucional. Por lo tanto, aunque siempre existirán canales alternativos a disposición del Gobernador, sistematizar ciertos procesos favorecería una coordinación aceptada al interior del gobierno.

### **3.4. Monitoreo y mejora del desempeño**

Una vez establecidas las prioridades y sus trayectorias de implementación, resulta necesario definir rutinas de seguimiento y desbloqueo de obstáculos para asegurar su cumplimiento. En el período analizado en este informe, el Gobernador ha transmitido con claridad cuáles son las prioridades de su mandato, y ha realizado un seguimiento muy intenso directamente con los funcionarios responsables. Para dotar al Gobernador de un mayor apoyo en esta tarea, se deberían considerar las opciones sintetizadas en el cuadro 6 y luego desarrolladas.

## Cuadro 6. Síntesis de las propuestas en la función de monitoreo y mejora del desempeño

✓ Conformar un equipo pequeño pero de altas capacidades para el monitoreo, del tipo <i>delivery unit</i> .
✓ Establecer rutinas de revisión de datos y retroalimentación, que pueden coincidir con las rutinas de coordinación.
✓ Enfocar el tablero de gestión en el seguimiento específico de las prioridades.

- *Conformar un equipo pequeño pero de altas capacidades para el monitoreo, del tipo delivery unit.* Esta es una reforma a considerar como parte del rediseño de la arquitectura institucional en el comienzo del mandato. Si se especifican con claridad las trayectorias de implementación de las metas prioritarias, será necesario contar con un equipo que realice un seguimiento continuo del cumplimiento de las etapas allí previstas y el desbloqueo de los obstáculos. Por ejemplo, un par de analistas pueden ser comisionados a monitorear cada prioridad, recabando la información de las entidades respectivas, analizando y validando estos datos, e identificando desvíos para emitir alertas tempranas que permitan una corrección. Este equipo debería reunir una combinación de perfiles: especialistas en análisis de datos, personas de amplia experiencia en la gestión pública o privada, e incluso personal de línea (maestros, médicos, policías) comisionado de los ministerios, para tener la perspectiva de quienes prestan directamente los servicios públicos y conocen las raíces de los problemas que pueden surgir durante la implementación. Es decir, es importante que tengan un perfil de *gestores de la implementación* o “hacedores”, capaces de arremangarse para contribuir a destrabar los cuellos de botella que dificultan el cumplimiento.

Es importante que este equipo tenga la jerarquía suficiente para establecer una interlocución directa con los funcionarios directivos de los ministerios, y para agregar valor a la información recopilada mediante su análisis y propuestas. El monitoreo debe ser, principalmente, un instrumento para producir mejoras en el desempeño. Por lo tanto, este equipo requiere la disponibilidad para apoyar a los ministerios en conducir análisis en profundidad directamente en el terreno cuando se detectan problemas importantes para cumplir una meta. Estas intervenciones, relativamente cortas, deben consistir en un diagnóstico de las causas del problema (no solo desde el escritorio, sino yendo al terreno a entrevistar a empleados de base y ciudadanos) y en una

recomendación de acciones a implementar (véase por ejemplo la experiencia de las *deep dives* británicas; Mullin, 2014).

- *Establecer rutinas de revisión de datos y retroalimentación, que pueden coincidir con las rutinas de coordinación.* Para que la información de monitoreo realmente conduzca a mejoras, debe ser utilizada de forma sistemática. Establecer una rutina de reuniones periódicas de revisión de los datos en las metas prioritarias sería un instrumento útil para fortalecer el uso de la información de avance. De estas reuniones participarían las máximas autoridades de todas las entidades que contribuyen a la prioridad en cuestión, con el propio Gobernador o un alto funcionario de CdG (como el Jefe de Gabinete) a cargo de presidir los encuentros. El objetivo de las reuniones sería la toma de decisiones para destrabar problemas que afectan el cumplimiento, y que suelen requerir el acuerdo de distintas entidades. Además, la rutina de reuniones actúa como un (falso) “plazo límite” que ayuda a resolver los problemas antes de que aparezcan como crisis durante las reuniones. El equipo del CdG sería responsable por: (i) preparar la agenda de temas en conjunto con los ministerios participantes, a partir del análisis de los datos de monitoreo y de la identificación de problemas que requieren resolución; (ii) tomar nota durante la reunión de las decisiones tomadas, proyectándolas en vivo para que sean claras a todos los participantes, e indicando los responsables por las acciones a adoptar y sus plazos; (iii) distribuir la minuta de la reunión y apoyar a los sectores responsables por las prioridades para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos previo a la siguiente reunión.<sup>25</sup> La experiencia estadounidense (Performance Improvement Council, 2012) brinda una guía muy concreta sobre cómo organizar la rutina de reuniones, la cual se presenta en el Anexo 2.
- *Enfocar el tablero de gestión en el seguimiento específico de las prioridades.* La PBA ha dado pasos en el desarrollo de un tablero de seguimiento de las prioridades. Sería recomendable unificar estos esfuerzos y consolidar un tablero o módulo en un sistema existente por el cual el Gobernador, sus colaboradores de CdG y los ministros puedan acceder específicamente al estado de situación de las metas prioritarias, que indiquen su grado de avance físico y financiero (en relación con la trayectoria de implementación planificada), explicaciones sobre desvíos o retrasos, los acuerdos alcanzados en las

---

<sup>25</sup> Si bien la periodicidad de las reuniones dependerá, entre otros factores, del estilo del Gobernador, a modo de referencia se puede indicar que en Pernambuco (Brasil) dichas reuniones se llevaban a cabo semanalmente: todos los martes se revisaban dos de las prioridades del gobierno, por lo que se completaban las 12 prioridades cada seis semanas (aunque la prioridad de seguridad ciudadana tenía sus propias reuniones todas las semanas) (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014). En el caso del gobierno federal de Estados Unidos, una reforma reciente estableció por ley la revisión de las prioridades de cada sector y las intersectoriales cada tres meses (Brown y Josephs, 2015).

reuniones de monitoreo previas y, en caso de ser obras de infraestructura, imágenes que muestren el estado de las mismas. Si bien en algunos casos se utilizan semáforos para graficar el avance, debería priorizarse que los ministerios perciban el tablero como un instrumento que los ayuda a ellos mismos a mejorar su desempeño, más que como una herramienta de “patrullaje” sobre su labor. Si ocurre esto último, habrá incentivos para maquillar los datos, en lugar de esfuerzos por tener diálogos honestos y realmente solucionar los problemas. De todas formas, el CdG también debería poder validar la información reportada por los ministerios, utilizando las mencionadas imágenes de las obras, visitas al terreno o incluso auditorías externas (incluyendo *mystery shoppers* y similares).<sup>26</sup>

### 3.5. Comunicación y rendición de cuentas

La comunicación de los hitos de gestión y el alineamiento de los mensajes del gobierno ha funcionado de manera eficaz en la PBA. El elemento que podría ser robustecido refiere a la rendición de cuentas por los avances alcanzados (y los no alcanzados), mediante las alternativas resumidas en el cuadro 7 y luego desarrolladas.

#### Cuadro 7. Síntesis de las propuestas en la función de comunicación y rendición de cuentas

✓ Una enunciación pública clara de cuáles son las metas prioritarias a alcanzar.
✓ Reportes periódicos de cumplimiento de las metas prioritarias.

- *Una enunciación pública clara de cuáles son las metas prioritarias a alcanzar.* Si el gobierno define metas de resultado que se propone alcanzar en su mandato, sería valioso que estas fueran comunicadas de forma clara y precisa a la ciudadanía. A fin de cuentas, los ciudadanos son coproductores de estos resultados, ya que para alcanzarlos también son necesarios cambios en sus comportamientos. Por ejemplo, mejorar el aprendizaje de los estudiantes no depende solo de acciones

<sup>26</sup> Vale notar que al interior de ciertas áreas ya se ha realizado un monitoreo muy intensivo de sus temas prioritarios. La Secretaría de Servicios Públicos, por ejemplo, ha realizado un seguimiento en tiempo real de la provisión de los servicios de las empresas a su cargo (electricidad, agua, gas, entre otras), y el Secretario tenía pantallas en su despacho que presentaban la información de forma georreferenciada y permitían detectar situaciones de alerta. En otros casos, como el del Ministerio de Infraestructura, el monitoreo se ha realizado utilizando el sistema de seguimiento de expedientes, aunque este formato no es tan “amigable” para el decisor político ya que presenta mayor complejidad visual. Y finalmente hay casos, como el del Ministerio de Seguridad, donde el desafío de construir un sistema de información unificado, que vincule los diferentes sistemas existentes, es aún mayor.

gubernamentales, sino también de conductas a incorporar en el hogar. Por lo tanto, vincular a los ciudadanos en el logro de estas transformaciones es imprescindible. La difusión en medios de comunicación –virtuales, en la vía pública– y (como ocurre en Malasia) durante espectáculos masivos, pueden servir para involucrar a la sociedad en los objetivos propuestos. También, como sucede en Pernambuco (Brasil), sería posible realizar foros participativos para conocer la visión de los ciudadanos al momento mismo de definir las prioridades, para que exista una apropiación social de esas metas.

- *Reportes periódicos de cumplimiento de las metas prioritarias.* Si el gobierno monitorea el cumplimiento de sus metas intermedias, debería informar periódicamente a la ciudadanía los avances registrados. A menudo, estos reportes incurren en la tentación de solo destacar los logros alcanzados, omitiendo referencias a las metas que presentan incumplimientos. Pero limitarse a dar buenas noticias puede quitar credibilidad a los reportes. Por ello, y aunque obviamente ningún gobierno debe flagelarse políticamente, una rendición de cuentas efectiva debería también dar cuenta de los problemas acaecidos y de las acciones emprendidas para resolverlos. Esto brindará legitimidad a la información publicada. Un beneficio de esta rendición de cuentas para el propio gobierno es que puede constituir un poderoso incentivo para que los ministerios y agencias mejoren su desempeño. El monitoreo comunitario ha mostrado ser un mecanismo posible para generar presión sobre los sectores en el avance hacia el cumplimiento de las prioridades. Los reportes a su vez pueden ser acompañados de foros (presenciales y virtuales) para debatir con la ciudadanía los resultados, brindar explicaciones, y obtener la retroalimentación de la sociedad.

Una cuestión a definir es el nivel de acceso que se brindaría al tablero de control. La mayoría de los gobiernos a nivel internacional han optado por mantener este tablero como una herramienta de gestión, y por ende de uso exclusivamente interno. Su lógica es que habilitar el acceso externo podría incentivar un maquillaje de los datos, a fin de evitar críticas y desgaste político, y dejaría entonces de ser un instrumento efectivo para resolver problemas de gestión. Una opción intermedia sería habilitar un acceso diferencial, que permite un seguimiento externo de los avances de las metas intermedias pero sin incluir aquellas etapas de implementación propias de la gerencia interna de todo proyecto. Tableros de acceso público, como el del gobierno del estado de Jalisco, en México (disponible en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>), son ejemplos en este sentido.

## BIBLIOGRAFÍA

- 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*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6674/>
- Alessandro, M., M. Lafuente y R. Shostak. 2014. "Liderazgo desde el centro: el modelo de gestión de Pernambuco". Nota técnica Núm. IDB-TN-638. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6435?locale-attribute=es&>
- Alves, D. y W. Belluzzo. 2005. "Child health and infant mortality in Brazil". Research Network Working Paper R-493. Washington, D.C.: BID.
- Barber, M. 2008. *Instruction to deliver: Fighting to transform Britain's public services*. London: Methuen.
- . 2013. "The good news from Pakistan. How a revolutionary new approach to education reform in Punjab shows the way forward for Pakistan and development aid everywhere". Londres: Reform. Disponible en: [http://www.reform.co.uk/wp-content/uploads/2014/10/The\\_good\\_news\\_from\\_Pakistan\\_final.pdf](http://www.reform.co.uk/wp-content/uploads/2014/10/The_good_news_from_Pakistan_final.pdf)
- . 2015. *How to run a government so that citizens can benefit and taxpayers don't go crazy*. Londres: Penguin.
- Behn, R. 2014. *The PerformanceStat Potential a Leadership Strategy for Producing Results*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bortolín, D., D. González y C. Pastor. 2013. *Plan de inversión en infraestructura vial provincial a 10 años para el transporte de granos: plan de agrorutas*. Buenos Aires: FODECO.
- Brown, D. y K. Josephs. 2015. "Improving U.S. Government Performance". Presentado en la Global Delivery Leaders Conference, Londres.
- Cattáneo, M., S. Galiani, P. Gertler, S. Martínez y R. Titiniuk. 2009. "Housing, Health and Happiness", *American Economic Journal: Economic Policy*, 1: 75-105.
- Cao, H. 2012. "Las provincias", en J. Abal Medina y H. Cao (comps.) *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Cabinet Office del Reino Unido. 2012. "Guide to Cabinet and Cabinet Committees". Londres.
- Cabinet Office de Nueva Zelanda. 2008. "Cabinet Manual". Wellington.
- Capello, M., G. Iriarte y N. Grión. 2014. "Finanzas públicas de la Provincia de Buenos Aires en la última década". Córdoba: IERAL-Fundación Mediterránea.
- Cunill Grau, Nuria. 2014. "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual". *Gestión y Política Pública*, Vol.XXIII(1): 5-46.

- Dumas, V., M. Lafuente y S. Parrado. 2013. “El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile: La experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-13)”. Nota Técnica Núm. IDB-TN-563. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=70216>
- Faria, V. 2002. “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”. *Revista de la CEPAL*, 77.
- Freeguard, G. y J. Gold. 2015. “Data-driven Delivery: Lessons from the O’Malley administration of Maryland”. Londres: Institute for Government.
- Fraga, R. 2013. *La maldición bonaerense. Por qué los Gobernadores de Buenos Aires no llegan a la Casa Rosada*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Galiani, S., I. Torre y G. Torrens 2014. “Fiscal Federalism and Legislative Malapportionment: Causal Evidence from Independent but Related Natural Experiments”. Documento de trabajo de NBER Núm. 19995.
- GAO (Government Accountability Office). 2012. “Managing for results: key considerations for implementing interagency collaborative mechanisms”. Washington, D.C.: GAO
- Gobierno de Pernambuco. 2013. “La gestión pública como instrumento de transformación económica y social”. Presentación realizada en el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- González, B., C. Velázquez y N. Epele. 2013. “El impacto de la red cloacal sobre la salud de los niños: un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud”. Documento de Trabajo DPEPE Núm. 08/2013. La Plata: Ministerio de Economía.
- Kamensky, J. 2015. “Delivery Units around the world”. IBM Center for the Business of Government. Disponible en: <http://www.businessofgovernment.org/blog/business-government/delivery-units-around-world> (consulta: 4 de mayo de 2015).
- Lodola, A., R. Brigo y F. Morra. 2013. “Economía de los gobiernos municipales. Teoría y aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires”. Documento de Trabajo Núm. 98. La Plata: Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Malamud, A. 2014. “La provincia de Buenos Aires, al Guinness de los monstruos”, *El Estadista* Núm. 99, 6 de junio, Buenos Aires.
- Metcalfe, L. 1994. “International Policy Co-ordination and Public Management Reform”. *International Review of Administrative Sciences*, 60: 271-90.

- Ministerio de Economía. 2014. *Hacia un Plan de Desarrollo. Equidad y Territorio*. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Salud. 2013. “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Avance 2013”. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ms.gba.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/milenio-2013.pdf> (consulta: 19 de mayo de 2015).
- Moynihan, D. y A. Kroll. 2014. “Performance Management Routines that Work? An Early Assessment of the GPRA Modernization Act”. Documento de Trabajo Núm. 2014-005. Madison, WI: La Follette School.
- Mullin, C. 2014. “Making things happen at the Implementation Unit”. Cabinet Office. Disponible en <https://quarterly.blog.gov.uk/2014/04/16/making-things-happen-at-the-implementation-unit/> (consulta: 4 de mayo de 2015).
- Peters, G. 2015. *Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Pérez, T. y R. Rushing. 2007. “The CitiStat model: how data-driven government can increase efficiency and effectiveness”. Washington, D.C.: Center for American Progress.
- Performance Improvement Council. 2012. “2012 Performance Reviews Survey Results”. Washington, D.C.: Office of Management and Budget.
- Puttick, R., P. Baeck y P. Colligan. 2014. “The teams and funds making innovation happen in governments around the world”. Londres: Nesta & Bloomberg Philantropies.
- Relyea, H. 2008. “The Executive Office of the President: An Historical Overview”. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Todd, R., J. Martin y A. Brock. 2014. “Delivery Units: can they catalyse sustained improvements in education service delivery?”. Melbourne: Cambridge Education.
- Van der Steen, M., P. Karré y M. van Twist. 2012. “Organizing government around problems: A case study of the two Dutch programme ministries for Youth and Family and for Housing, Communities and Integration”. Public Governance International.
- Vilhena, R., H. Falcao Martins, C. Marini y T. Barreto Guimaraes (eds.) 2006. *O choque de cestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG.

## **ANEXO 1. LISTADO DE ENTREVISTADOS**

**Silvina Batakis**, Ministra de Economía.

**Martín Ferré**, Secretario General de la Gobernación.

**Mariano Cervellini**, Secretario Legal y Técnico.

**Luciano Di Gresia**, Secretario de Personal y Política de Recursos Humanos.

**Franco La Porta**, Secretario de Servicios Públicos.

**Gustavo Ferrari**, Asesor General de Gobierno.

**Gustavo Marangoni**, Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

**Jorge Telerman**, Presidente del Instituto Cultural y Coordinador de la Información Gubernamental.

**Julián Colombo**, Coordinador General de la Unidad Gobernador.

**Sergio Alejandro**, Subsecretario de Coordinación y Atención de la Salud, Ministerio de Salud.

**Karina Angeletti**, Subsecretaria de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales, Ministerio de Economía.

**Emiliano Baloira**, Subsecretario de Coordinación Gubernamental, Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Santiago Cafiero**, Subsecretario de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Gabriel Esterelles**, Subsecretario de Hacienda, Ministerio de Economía.

**Raúl Fernández**, Jefe de Gabinete de Asesores, Ministerio de Seguridad.

**Jorge Iragui**, Jefe de Gabinete de Asesores, Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Agustín Lodola**, Subsecretario de Coordinación Económica, Ministerio de Economía.

**Andrea Balleto**, Secretaria Ejecutiva del Instituto Cultural.

**Álvaro Ruffner**, Jefe de Gabinete de Asesores, Instituto Cultural.

**Mariana Botteri**, Directora Provincial de Gestión y Seguimiento Presupuestario, Subsecretaría Administrativa, Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Hernán García Zuñiga**, Director Provincial de Organismos Multilaterales, Subsecretaría de Coordinación con Estados y Organismos de Crédito Internacionales, Ministerio de Economía.

**Mariano Hidalgo**, Director Provincial de Relaciones Gubernamentales e Interjurisdiccionales, Subsecretaría de Coordinación Gubernamental, Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Claudio Ortiz**, Director Provincial de Hospitales, Subsecretaría de Coordinación y Atención de la Salud, Ministerio de Salud.

**María Belén Díaz**, Directora de Seguimiento de Políticas, Subsecretaría de Coordinación Gubernamental, Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Tomás Lohlé**, Director del Sistema de Información de Políticas Públicas Prioritarias y Descentralización, Subsecretaría de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Daniela Santandrea**, Directora de Evaluación de Políticas, Subsecretaría de Coordinación Gubernamental, Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Fabio Rodríguez**, Asesor, Banco de la Provincia de Buenos Aires.

## ANEXO 2. PAUTAS PARA LA ORGANIZACIÓN DE REUNIONES DE MONITOREO

La Oficina de Gestión y Presupuesto de la Casa Blanca, un actor clave del Centro de Gobierno (CdG) en el gobierno federal estadounidense, ha definido ciertas pautas para el éxito de las rutinas de monitoreo, según el nivel de desarrollo en que se encuentre cada CdG: inicial, intermedio o maduro (Performance Improvement Council, 2012). Dichas pautas se presentan a continuación:

<b>Preparación y seguimiento de las reuniones</b>	
<i>Agendar las reuniones</i>	
<u><i>Inicial</i></u>	
Agendar con anticipación.	
Solo modificar la fecha por razones “grandes”.	
Identificar a los líderes esenciales.	
<u><i>Intermedio</i></u>	
Invitar a participantes adicionales relevantes al tema.	
<u><i>Maduro</i></u>	
Ciclo de reuniones establecido un año antes.	
Modificaciones de fecha con, al menos, un trimestre de anticipación.	
<i>Recolectar datos</i>	
<u><i>Inicial</i></u>	
Mantenerlo simple.	
Aceptar que no será perfecto.	
Producir múltiples borradores e indicar “datos no disponibles” cuando sea necesario.	
<u><i>Intermedio</i></u>	
Mantener los datos centralizados (por ejemplo, usando Google Docs).	
Proveer una ronda preliminar de comentarios y preguntas sobre los datos.	
<u><i>Maduro</i></u>	
Implementar un proceso de recolección de datos con hitos clave, etc.	
Almacenar datos <i>online</i> para brindar acceso a otros.	
Almacenar metadatos sobre definiciones, fórmulas, fuentes de datos.	
<i>Realizar análisis</i>	
<u><i>Inicial</i></u>	
Dejar que el análisis, ya sea centralizado o descentralizado, se realice donde haya capacidades analíticas.	
Asegurar que los datos se pongan en contexto.	
Proveer preguntas que guíen el análisis.	
<u><i>Intermedio</i></u>	
Proveer una ronda preliminar de comentarios y preguntas sobre los datos.	
<u><i>Maduro</i></u>	
Realizar un análisis “en las sombras” para el jefe antes de la reunión.	

Realizar un análisis comparado para los organismos: tendencias entre departamentos o divisiones.
<i>Definir agenda de temas</i>
<i>Inicial</i>
Seleccionar áreas a enfocar a partir de debates recientes y de los datos.
<i>Intermedio</i>
Definir una agenda o una agenda rotativa para el calendario anual.
Incluir siempre en la agenda la meta prioritaria en riesgo.
<i>Maduro</i>
Formalizar el calendario anual.
Incluir siempre en la agenda la meta prioritaria en riesgo.
<i>Prepresentar</i>
<i>Inicial</i>
Revisar hallazgos analíticos con líder <i>senior</i> .
<i>Intermedio</i>
Presentar análisis inicial y preguntas preliminares al líder.
<i>Maduro</i>
Equipar a los organismos que presenten para una toma de decisiones beneficiosa
<i>Publicar los resultados</i>
<i>Inicial</i>
Las personas deben revisar la información antes y después de la reunión.
<i>Intermedio</i>
Presentar la información con suficiente anticipación a la reunión.
Distribuir temas de acción inmediatamente luego de la revisión.
<i>Maduro</i>
Distribuir los datos y el análisis con suficiente anticipación a la reunión.
Distribuir temas de acción inmediatamente luego de la revisión.

*Fuente:* Performance Improvement Council (2012).