



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**EI DISEÑO DEL CENTRO DE GOBIERNO LATINOAMERICANO:  
UN ANÁLISIS COMPARADO DEL ROL DE LA PRESIDENCIA**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

FELIPE ROSALES PLAZA

**PROFESOR GUÍA:**

MARÍA PIA MARTIN MÜNCHMEYER

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

GUILLERMO CAMPERO QUIROGA  
CRISTÓBAL ANINAT URREJOLA

SANTIAGO DE CHILE  
AÑO 2014

## **El diseño del Centro de Gobierno latinoamericano**

La realidad institucional del sistema presidencial latinoamericano se ha caracterizado por una presidencia históricamente deficitaria desde el punto de vista de su capacidad para dar seguimiento y orientar efectivamente el proceso de elaboración de políticas públicas. De este modo, la profundización de la democracia y el tránsito hacia un modelo de gestión post burocrático ha renovado el interés por el fortalecimiento del Centro de Gobierno Latinoamericano. Sin embargo, los estudios empíricos sobre Centro de Gobierno aún permanecen en estado embrionario.

Por lo tanto, la siguiente investigación identifica las principales tendencias regionales asociadas al diseño institucional del Centro de Gobierno. Para esto, se consideran ocho países seleccionados en función de dos criterios: uno de máxima diferencia en la configuración institucional del Centro de Gobierno y otro de disponibilidad para acceder a la información. Para seleccionar la máxima diferencia en el estudio, se opta por una clasificación de presidencialismo. Este hecho permite establecer puntos comunes en función de las experiencias político-institucionales desarrolladas en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, México y Paraguay.

De esta forma, se establece una nueva fuente de conocimiento empírico capaz de fortalecer la teoría existente respecto a los factores que indican en el diseño institucional del Centro de Gobierno en América Latina. En síntesis, el desarrollo de este estudio tiene como objetivo general analizar la incidencia que posee el sistema político, el comportamiento organizacional de la presidencia y su diseño institucional sobre la configuración de rasgos comunes a nivel latinoamericano.

En virtud de los datos analizados, este estudio evidencia un escenario caracterizado por la coexistencia de tres diseños institucionales. Esta clasificación se estructura en torno a la centralización del proceso decisorio y el nivel de complejidad de la especialización funcional. El primer diseño es caracterizado por países que han logrado un alto nivel de formalidad institucional, conjugando baja centralidad y altos niveles de especialización. Estas experiencias corresponden a México y Brasil. El segundo diseño corresponde a países que poseen un menor grado de formalidad institucional, combinando una alta centralidad y un bajo nivel de especialización funcional. Este tipo de modelos es característico en Chile, Costa Rica y El Salvador. Finalmente, el último modelo destaca por la presencia de instituciones con diversos niveles de formalidad, lo cual genera una indefinición del comportamiento institucional del Centro de Gobierno. Este tipo de diseños se encuentra presente en Argentina, Ecuador y Paraguay.

A modo de síntesis, esta investigación presenta tres propuestas de reforma vinculadas a estrategias de politización, memoria y especialización institucional. De este modo, los hallazgos del estudio contribuyen al fortalecimiento del proceso decisorio sin la necesidad de redefinir diseños o implementar reformas de carácter estructural.

## **Agradecimientos**

Para mi familia magallánica, por todas esas fechas en las que no estuve y en las que no estaré [Vale, Marco y Xi].

## Tabla de Contenido

<b>1. Introducción</b>	<b>8 - 14</b>
1.1 Antecedentes que enmarcan el problema de investigación	8 - 10
1.2 Objetivos de la investigación	10
1.3 Aspectos metodológicos del estudio	11 - 13
1.4 Estructura de los capítulos	13 - 14
<b>2. Desarrollos teóricos sobre el Centro de Gobierno</b>	<b>15 - 21</b>
2.1 Antecedentes y definiciones sobre Centro de Gobierno	15 - 16
2.2 El Centro de Gobierno Institucional	16 - 17
2.3 Incidencia del entorno sobre el Centro de Gobierno	17 - 18
2.4 Incidencia de estrategias presidenciales	18 - 19
2.5 El Proceso de toma de decisiones	19 - 21
<b>3. El Sistema Político Latinoamericano</b>	<b>22 - 38</b>
3.1 Estructuración del análisis político institucional	22
3.2 Antecedentes del sistema político en Argentina	23 - 24
3.3 Antecedentes del sistema político en Brasil	25 - 26
3.4 Antecedentes del sistema político en Chile	27 - 28
3.5 Antecedentes del sistema político en Costa Rica	29 - 30
3.6 Antecedentes del sistema político en Ecuador	31 - 32
3.7 Antecedentes del sistema político en El Salvador	33 - 34
3.8 Antecedentes del sistema político en México	35 - 36
3.9 Antecedentes del sistema político en Paraguay	37 - 38
<b>4. Organización y Composición del Centro de Gobierno en América Latina</b>	<b>39 - 56</b>
4.1 Matriz Analítica del Centro de Gobierno	39 - 40
4.2 El Centro de Gobierno en la Administración Fernández (2011-2013)	40 - 42
4.2.1 Organización Institucional	40 - 41
4.2.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno	42
4.3 El Centro de Gobierno en la Administración Rouseff (2011-2013)	42 - 44
4.3.1 Organización Institucional	42 - 43
4.3.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno	44
4.4 El Centro de Gobierno en la Administración Piñera (2010 -2012)	45 - 46
4.4.1 Organización Institucional	45
4.4.2 Composición Institucional	46
4.5 El Centro de Gobierno en la Administración Chinchilla (2010-2012)	47 - 48
4.5.1 Organización Institucional	47
4.5.2 Composición Institucional	48
4.6 El Centro de Gobierno en la Administración Correa (2009-2011)	49 - 50
4.6.1 Organización Institucional	49
4.6.2 Composición Institucional	50
4.7 El Centro de Gobierno en la Administración Funes (2009-2011)	51 - 52

4.7.1 Organización Institucional	51
4.7.2 Composición Institucional	52
4.8 El Centro de Gobierno en la Administración Calderón (2007 -2009)	53 - 54
4.8.1 Organización Institucional	53
4.8.2 Composición Institucional	54
4.9 El Centro de Gobierno en la Administración Lugo (2008-2010)	55 - 56
4.9.1 Organización Institucional	55
4.9.2 Composición Institucional	56
<b>5. Patrones Regionales: Una Tipología de Centros de Gobierno</b>	<b>57 - 64</b>
5.1 Análisis comparado: construcción de tipologías en países de Latinoamérica	57 - 58
5.2 Tipología N°1: El Centro de Gobierno Institucionalizado	56 - 59
5.2.1 Antecedentes del modelo Institucionalizado	58
5.2.2 Organización Institucional	58 - 59
5.2.3 Composición Institucional	59
5.2.4 Incidencias del Sistema Político	59
5.3 Tipología N°2: El Centro de Gobierno Semi Institucionalizado	60 - 61
5.3.1 Antecedentes del modelo Institucionalizado	60
5.3.2 Organización Institucional	60 - 61
5.3.3 Composición Institucional	61
5.3.4 Incidencias del Sistema Político	61
5.4 Tipología N°3: El Centro de Gobierno Mixto	62 - 63
5.4.1 Antecedentes del modelo Institucionalizado	62
5.4.2 Organización Institucional	62 - 63
5.4.3 Composición Institucional	63
5.4.4 Incidencias del Sistema Político	63
5.5 La interacción de modelos Latinoamericanos	64
<b>6. Conclusiones y recomendaciones sobre el rol de la Presidencia</b>	<b>65 - 68</b>
6.1 Conclusiones generales sobre los hallazgos de la investigación	65 - 67
6.1.1 Hallazgos derivados de la pregunta de investigación	65 - 66
6.1.2 Hallazgos derivados de los objetivos de investigación	66 - 67
6.2 Recomendaciones de Reforma al Centro de Gobierno en Latinoamérica	68
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>69 - 78</b>
<b>Anexos</b>	<b>79 - 90</b>

## Índice de Cuadros

<b>Cuadro N°1</b>	Clasificación de los sistemas Presidenciales Contemporáneos	10
<b>Cuadro N°2</b>	Características de temporalidad y perfil Presidencial	11
<b>Cuadro N°3</b>	Funciones básicas ejercidas por el Centro de Gobierno	12
<b>Cuadro N°4</b>	Esquema analítico del panorama político institucional	22
<b>Cuadro N°5</b>	Esquema analítico para el diseño del Centro de Gobierno	39
<b>Cuadro N°6</b>	Actores partícipes del Centro de Gobierno en Argentina	42
<b>Cuadro N°7</b>	Actores partícipes del Centro de Gobierno en Brasil	44
<b>Cuadro N°8</b>	Actores partícipes del Centro de Gobierno en Chile	46
<b>Cuadro N°9</b>	Actores partícipes del Centro de Gobierno en Costa Rica	48
<b>Cuadro N°10</b>	Actores partícipes del Centro de Gobierno en Ecuador	50
<b>Cuadro N°11</b>	Actores partícipes del Centro de Gobierno en El Salvador	52
<b>Cuadro N°12</b>	Actores partícipes del Centro de Gobierno en México	54
<b>Cuadro N°13</b>	Actores partícipes del Centro de Gobierno en Paraguay	56
<b>Cuadro N°14</b>	Tipologías de diseños de Centros de Gobiernos latinoamericanos	57

## Índice de Figuras

<b>Figura N°1</b>	Círculos concéntricos del Centro de Gobierno latinoamericano	14
<b>Figura N°2</b>	Síntesis de perspectivas teóricas sobre Centros de Gobierno	15
<b>Figura N°3</b>	Entorno del Centro de Gobierno	16
<b>Figura N°4</b>	Modelos de Gestión Presidencial	20
<b>Figura N°5</b>	Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Argentina (2011 - 2013)	41
<b>Figura N°6</b>	Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Brasil (2011- 2013)	43
<b>Figura N°7</b>	Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Chile (2011-2013)	45
<b>Figura N°8</b>	Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Costa Rica (2010-2012)	47
<b>Figura N°9</b>	Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Ecuador (2009- 2011)	49
<b>Figura N°10</b>	Diseño Institucional del Centro de Gobierno en El Salvador (2009-2011)	51
<b>Figura N°11</b>	Diseño Institucional del Centro de Gobierno en México (2007-2009)	53
<b>Figura N°12</b>	Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Paraguay (2008-2010)	55
<b>Figura N°13</b>	Antecedentes del Centro de Gobierno Institucionalizado	58
<b>Figura N°14</b>	Antecedentes del Centro de Gobierno Semi Institucionalizado	60
<b>Figura N°15</b>	Antecedentes del Centro de Gobierno Mixto	62
<b>Figura N°16</b>	Transición del Centro de Gobierno Latinoamericano	64

## 1. INTRODUCCIÓN

El concepto Centro de Gobierno [CdG] hace referencia a un conjunto de instituciones que mediante un proceso de coordinación, desarrollan un complejo sistema de toma de decisiones en la esfera presidencial (Egaña & Chateau, 2011). El propósito principal del Centro de Gobierno reside en apoyar a los gobernantes durante su gestión presidencial, fortaleciendo el proceso de elaboración de políticas públicas, asegurando la definición de una estrategia de gobierno y ubicando a los líderes adecuados en los lugares correspondientes (OCDE, 2004). De este modo, el análisis del conjunto de instituciones que dan forma a un Centro de Gobierno, contribuye a ampliar el conocimiento referente al rol que posee la presidencia, especialmente durante períodos de ineficiencias en el gasto, dificultad para alcanzar metas establecidas, y en última instancia, una reducción de la capacidad de gobernabilidad (Banco Mundial, 2010; Fernández & Rivera, 2012).

### 1.1 Antecedentes que enmarcan el problema de investigación:

Actualmente, las funciones desarrolladas por el Centro de Gobierno se han convertido en el nexo principal para fortalecer el proceso de formulación de políticas públicas. Este fenómeno ha renovado el interés por la reorganización del alto gobierno, reformando estructuras institucionales para reforzar el monitoreo de programas de gobierno y la correcta ejecución de la acción gubernamental (CLAD, 2011). Por ende, la presencia de asuntos públicos cada vez más difíciles de manejar, ha hecho ineludible el interés por fortalecer la capacidad de gobierno, entendida como el acervo de técnicas, métodos y destrezas desarrolladas al interior del Centro de Gobierno (Matus, 2009).

En Latinoamérica, la histórica presencia de sistemas presidencialistas ha complejizado el proceso de toma de decisiones, acrecentando el interés por el fortalecimiento del Centro de Gobierno. Elementos como la profundización de la democracia ha permitido visibilizar una mayor cantidad de actores durante la elaboración de políticas, integrando en ocasiones la participación de la ciudadanía para deliberar respecto a decisiones públicas (Aguilar, 2010). Asimismo, el tránsito hacia un modelo de gestión post burocrático ha permitido tecnificar el proceso de toma de decisiones, integrando mayores funciones, y roles institucionales al interior del Ejecutivo (Echebarría, 2006).

Este tipo de factores ha presionado hacia el fortalecimiento del alto gobierno, ruta emprendida en Latinoamérica a través incipientes reformas al CdG para realzar el complejo proceso de elaboración de políticas (Egaña, 2002). Sin embargo, el trabajo investigativo desarrollado en la región se ha focalizado en la elaboración de estudios propositivos, privilegiando distintas agendas de fortalecimiento para el CdG. Este es el caso de los trabajos desarrollados por el Banco Mundial (2010) y el BID (2012), los que establecen una serie de iniciativas que dan forma a una agenda para el fortalecimiento del Centro de Gobierno regional.

Las primeras investigaciones con datos empíricos sobre Centros de Gobierno provienen de los estudios desarrollados por la OCDE en la década de los 90. En este período, el principal objeto del CdG sería rodear al presidente de un staff político capaz de asesorarlo durante el proceso de toma de decisiones, mejorando así la elaboración de políticas públicas. Este interés permitiría la elaboración de estudios comparados acerca



de las funciones ejecutadas por las Oficinas Presidenciales durante el proceso decisorio<sup>1</sup> (OCDE, 1998).

Recientemente, han surgido estudios que continúan la línea conceptual elaborada por la OCDE, presentando evidencia empírica exploratoria para evaluar en qué medida los CdG Latinoamericanos están llevando a cabo sus funciones (BID, 2013). Mediante un análisis de 12 países, el BID retoma el interés por una línea de investigación poco explorada en América Latina. De este modo, el reposicionamiento del CdG como objeto de estudio devela la importancia que posee el vértice político del gobierno, aspecto esencial para garantizar la coherencia de políticas, proporcionar cohesión institucional e incubar la innovación (BID, 2013b).

En este marco, las investigaciones latinoamericanas vinculadas a Centros de Gobierno se encuentran en estado embrionario. Previamente a lo realizado por el BID (2013), la región ya contaba con un número limitado de estudios de caso. Los estudios existentes se han abocado al análisis de la reorganización institucional del CdG en Chile (Rehren, 1998, Rosales & Viacava, 2012, Fernández & Rivera, 2013), el estudio de la Oficina de la Presidencia en México (Méndez, 2007; López, 2008) y el análisis organizacional del CdG en Argentina (Coutinho, 2008; Martínez Nogueira, 2013). Por lo tanto, esta investigación se suma a la reciente producción analítica sobre Centro de Gobierno en América Latina, adquiriendo relevancia producto de la recopilación de antecedentes empíricos, lo que finalmente permitirá nutrir la reflexión teórica iniciada con antelación. Igualmente, es posible resaltar una relevancia social, generando relaciones de aprendizaje mutuo entre países, fenómeno que facilita el conocimiento de experiencias y problemas asociados a la pérdida en la capacidad gubernamental.

Uno de los desafíos principales que involucra el estudio del CdG latinoamericano está dado por una paradoja consistente en la similitud de funciones y diferenciación de estructuras (Aninat, 2013). Desde su establecimiento, la mayoría de los países generó diseños institucionales que contribuyeron a fortalecer la centralización del proceso decisorio (Tomassini, 1992). Sin embargo, las pautas institucionales y la organización interna de cada CdG provocarían diferentes capacidades de conducción, propiciando un panorama caracterizado por rediseños organizacionales sensibles a factores de contingencia y elementos situacionales (Sulbrandt 1994; Mintzberg, 2000).

Por lo cual, esta investigación desarrollará un análisis de tendencias regionales a través de rasgos comunes presentes en un escenario caracterizado por países con una amplia diversidad de realidades político institucionales (Acuña, 2008). De esta forma, el estudio del CdG se asemeja a un tablero de puzzle. En él existe una multiplicidad de piezas con diversas formas y tamaños. Estas piezas varían de país en país, y dentro de este, difieren según el mandatario (Tomassini, 2012). Por lo cual, para ensamblar las piezas que dan forma al diseño institucional del CdG, se vuelve fundamental analizar el comportamiento organizacional, lo cual permitirá identificar los principales puntos de convergencia, generando mayor teoría capaz de ampliar el conocimiento asociado a la configuración del Centro de Gobierno latinoamericano.

---

<sup>1</sup> Los estudios fueron desarrollados por el Programa de Apoyo para la Mejora de la Gobernanza y la Gestión (SIGMA), utilizando una muestra de 19 países europeos y la inclusión de EE.UU. La principal contribución del proyecto fue definir las principales funciones utilizadas en Oficinas Presidenciales para hacer frente a dificultades tales como reducción en la capacidad de gobierno.

Para contribuir al desarrollo de antecedentes empíricos, este estudio continúa la línea conceptual desarrollada por el BID (2013), la cual sostiene que el CdG posee funciones básicas y estructuras típicas que en conjunto prestan apoyo al presidente durante su gestión de gobierno. Por lo cual, esta investigación sostiene que el Centro de Gobierno es una estructura institucional de base formal que prevalece a lo largo del tiempo (Pfiffner, 2009). Esto quiere decir que los presidentes tienen la capacidad de reorganizar el CdG en función de instituciones formalmente plausibles<sup>2</sup>, las que finalmente generan un espacio diferenciado al interior del poder Ejecutivo para fortalecer el proceso de elaboración de políticas (Moe, 1990).

En vista que el CdG se localiza en el corazón del Ejecutivo, esta investigación pretende identificar las principales tendencias regionales asociadas al diseño organizacional del CdG latinoamericano. Para esto, se utilizarán ocho países seleccionados sobre la base del tipo de presidencialismo, transformando las diferencias nacionales en una ventaja comparativa al momento de establecer comportamientos organizacionales comunes al interior de la región (Acuña, 2013).

Esta investigación se estructura sobre la base de ocho países, generando una muestra integrada por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, México y Paraguay. De esta forma se busca incrementar el ámbito de estudio, con una nueva fuente de conocimiento empírico capaz de fortalecer la teoría existente respecto a la pregunta sobre: ¿Qué factores inciden en el diseño institucional del Centro de Gobierno en América Latina?, identificando los rasgos comunes que comparte la presidencia en Latinoamérica.

## 1.2 Objetivos de la investigación:

El desarrollo del estudio de caso plantea como objetivo general analizar la incidencia que posee el sistema político, el comportamiento organizacional de la presidencia y su diseño institucional sobre la configuración de rasgos comunes a nivel latinoamericano.

### **Objetivo Específicos:**

En primer lugar, se pretende identificar las características principales en cada uno de los sistemas políticos en el que se desenvuelven los diseños institucionales del Centro de Gobierno latinoamericano.

Luego, se buscará caracterizar las instituciones que participan del Centro de Gobierno en cada uno de los países y períodos seleccionados.

Finalmente, se espera identificar puntos de convergencia que sustenten una tendencia regional producto del comportamiento organizacional desplegado por el Centro de Gobierno latinoamericano.

---

<sup>2</sup> Existen estudios donde se argumenta que el Centro de Gobierno es una estructura informal (Rockman, 1987). Este tipo de análisis otorga mayor énfasis a las estructuras no institucionalizadas de un CdG, las que impedirían identificar un diseño formal con capacidad de trascendencia temporal.

### 1.3 Aspectos metodológicos del estudio:

El análisis empírico del Centro de Gobierno latinoamericano implica un amplio desafío metodológico. Los estudios interesados en develar cómo se configuran las instituciones que dan forma a un CdG, han evidenciado la existencia de una barrera denominada heterogeneidad institucional. Este fenómeno se caracteriza por una diferenciación que incluye regímenes, sistemas de gobierno y procesos políticos, generando dificultades al momento de comparar (Banco Mundial, 2010).

Influenciado por esto, las corrientes de estudio latinoamericanas han teorizado sobre el CdG en función de marcos normativos provenientes básicamente de la experiencia en la Eurozona y el desarrollo académico propiciado por EE.UU. (Egaña, 2010). Siguiendo las líneas de investigación precedentes, este estudio buscará profundizar en las particularidades del Centro de Gobierno latinoamericano, utilizando la heterogeneidad como un elemento favorable para identificar las principales convergencias que existen en torno al diseño del CdG en Latinoamérica. A partir de este análisis, se buscará contribuir a la formación de conocimiento empírico, elaborando un marco analítico que aborde los elementos comunes en los diseños del CdG de distintos países de la región.

Producto de la diferenciación institucional, esta investigación se desarrollará mediante método comparado, ya que la principal finalidad será sistematizar los rasgos comunes asociados al fenómeno de investigación (Mair, 2001). Por lo tanto, la comparación se orientará a casos, lo cual abre la posibilidad de integrar al contexto como mecanismo adicional durante el proceso de sistematización (Collier, 1999).

Para la selección de la muestra de países a analizar se consideraron dos criterios: el de máxima diferencia en la configuración institucional del CdG y el de disponibilidad para acceder a la información. Para clasificar la máxima diferencia en el estudio, se utilizó la clasificación de presidencialismo desarrollada por Henríquez & Zovatto (2009), la cual se basa en un análisis formal de los textos constitucionales organizados en un función de dos criterios centrales, el cúmulo de atribuciones presidenciales y la regulación de responsabilidades político ministeriales. El criterio de selección adoptado se torna fundamental para seleccionar países con características opuestas ya que contribuye a establecer puntos comunes en función de las diferencias institucionales y políticas de cada país (Peters, 1998). En síntesis, el cuadro N°1 resalta la selección de una muestra de ocho países seleccionados para el desarrollo de esta investigación.

**Cuadro N°1:** Clasificación de los sistemas Presidenciales Contemporáneos

<b>Presidencialismo Puro</b>	<b>Presidencialismo con Matices Parlamentarios</b>	<b>Presidencialismo Parlamentarizado</b>
<i>Brasil</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Argentina</i>
<i>Chile</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Ecuador</i>
<i>México</i>	<i>El Salvador</i>	

Fuente: Elaboración propia a partir de Henríquez & Zovatto (2009)

En términos generales, esta tipología diferencia los países en función de la amplitud de los poderes presidenciales. Sin embargo, existen sistemas que formalmente confieren un significativo conjunto de atribuciones de control al Congreso por sobre el presidente, pero estas difícilmente se ejercen en la práctica (Bonvecchi, 2010). Por lo tanto cabe señalar que la clasificación utilizada establece un marco de condiciones básicas que actúa en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y a la vez cambiantes según sea la matriz institucional básica del sistema político (Lanzaro, 2003).

Otro aspecto metodológico de esta investigación es la temporalidad, la cual adquiere un carácter transversal, lo que permite desarrollar un análisis del Centro de Gobierno en distintos períodos de tiempo. De esta forma, el cuadro N°2 articula esta investigación en función de los tres primeros años de los actuales gobiernos. Debido a la actualidad del análisis y a la variabilidad del calendario electoral, el inicio de algunos períodos presidenciales difieren en un rango de dos años. Este rango se amplía levemente en México y Paraguay, los cuales se rigen por el mismo criterio temporal para el período gubernamental anterior, ya que ambos países han celebrado elecciones presidenciales recientemente, contando con tan solo un año de gestión gubernamental<sup>3</sup>.

**Cuadro N°2:** Características de temporalidad y perfil Presidencial

Presidente	Período	Residencia	Partido	Profesión
Carlos Funes	2009- 2011	Casa Presidencial	FMLN	Periodista
Cristina Fernández	2011-2013	Casa Rosada	PJ	Abogada
Dilma Rousseff	2011-2013	Palacio da Alvorada	PT	Economista
Felipe Calderón	2007-2009	Los Pinos	PAN	Abogado
Fernando Lugo	2008-2010	Palacio de López	FG	Ciencias Religiosas
Laura Chinchilla	2010-2012	Casa Presidencial	PLN	Ciencia Política
Rafael Correa	2009 -2011	Palacio de Carondelet	AP	Economista
Sebastián Piñera	2010-2012	La Moneda	RN	Ing. Comercial

Fuente: Elaboración propia.

Los criterios metodológicos se ajustan a la factibilidad de acceso a la información. Por lo tanto, la selección de países y el período de gobierno analizado tienen como finalidad contribuir a la fiabilidad de los datos. Una vez construida la matriz analítica para cada país con sus respectivos diseños institucionales de CdG, se triangularon los datos obtenidos de manera de lograr mayor confiabilidad en el análisis. Para tales efectos, se realizaron entrevistas a informantes claves partícipes actualmente del CdG en cada uno de los países analizados<sup>4</sup>. De esta manera, la matriz construida fue validada en base al conocimiento experto de cada uno de los países analizados.

La elaboración de todos los diseños de CdG se establecieron en función de la Matriz de Desarrollo Institucional [MDI] desarrollada por el BID. Esta herramienta se vuelve un

<sup>3</sup> En México, Enrique Peña Nieto asume el 01 de diciembre del 2012. Mientras tanto, Federico Franco inicia un nuevo período presidencial en Paraguay el 22 de Junio del 2012. Por lo cual, los casos impiden un análisis igualitario respecto al rango de tiempo.

<sup>4</sup> El Anexo A sintetiza nombre y cargo de cada uno de los funcionarios partícipes del CdG entrevistados para validar el diseño institucional en los países analizados.

elemento esencial para identificar las funciones básicas que ejercen las instituciones de un CdG (BID, 2013a). Para efectos de este estudio, el cuadro N° 3 conceptualiza cuatro de las funciones básicas propuestas por el BID, las que serán utilizadas para identificar cuáles son las instituciones que integran el CdG en Latinoamérica.

**Cuadro N°3:** Funciones ejercidas por las instituciones del Centro de Gobierno

<b>Función Básica</b>	<b>Actividad</b>	<b>Elementos Críticos</b>
<b>Gestión Política</b>	Relaciones Institucionales	Instituciones del CdG responsables de negociar con otros actores dando apoyo al presidente para llevar a cabo su programa de gobierno.
	Asesoría Jurídica	El presidente recibe asesoría jurídica para determinar la legalidad de propuestas de los ministerios y organismos públicos.
<b>Monitoreo del Desempeño</b>	Diseño de Planes Anuales y metas de gobierno	El CdG lidera un monitoreo continuo de los avances en las áreas prioritarias de gobierno, siguiendo la evolución de distintos indicadores.
	Apoyo al presidente en el proceso de monitoreo	El presidente recibe informes periódicos que le permiten supervisar el grado de cumplimiento de los objetivos prioritarios de los ministerios.
<b>Coordinación Gubernamental</b>	Coordinación de programas:	Los diferentes programas dentro de una misma área de política pública se implementan de manera consistente y coordinada.
	Contestabilidad de políticas:	Las decisiones de políticas de alto nivel surgen después de considerar las consultas generadas a instituciones que apoyan el proceso decisorio.
<b>Comunicación Estratégica</b>	Comunicación de acciones y logros gubernamentales	Instituciones capaces de hablar en nombre del conjunto del gobierno para garantizar que la comunicación responda a una estrategia común
	Mecanismos de debate y participación.	El CdG garantiza que los ministerios y otros organismos escuchen la opinión ciudadana, incluyendo oportunidades para debatir.

**Fuente:** Elaboración propia en base a BID (2013a).

En conclusión, este estudio propone un diseño institucional de CdG específico en cada país, el que será estructurado mediante una mandala que sintetiza las cuatro funciones básicas del CdG. Esto permitirá identificar las principales instituciones encargadas de ejercerse las actividades derivadas de la MDI elaborada por el BID<sup>5</sup>. De este modo, el análisis permite identificar la estructura del Centro de Gobierno institucional, aspecto fundamental para comparar el comportamiento organizacional del CdG a nivel regional.

#### 1.4 Estructura de los capítulos:

En el capítulo primero, se desarrollan los principales conceptos teóricos relativos a la configuración institucional del Centro de Gobierno. Junto con buscar los antecedentes y definiciones que enmarcan la línea investigativa del CdG Latinoamericano, se abordará un foco analítico asociado a la presidencia institucional, fenómeno central para el

<sup>5</sup> El capítulo cuatro presenta un análisis individualizado del Centro de Gobierno, identificando las principales instituciones partícipes del proceso decisorio en los ocho países seleccionados. Adicionalmente, el Anexo C sintetiza detalladamente las actividades que ejercen las instituciones que configuran el CdG.

desarrollo de esta investigación. Finalmente, se analizarán los elementos que inciden en el comportamiento organizacional del CdG, articulando la teoría en función de factores exógenos y endógenos al diseño institucional del CdG latinoamericano.

El segundo capítulo se articula en torno a un análisis del sistema político, resaltando los elementos políticos institucionales en cada uno de los países seleccionados. Con este análisis se buscará testear de forma empírica la incidencia de elementos exógenos tales como la configuración del sistema de partidos, los rasgos centrales del Ejecutivo y el contexto histórico sobre el diseño institucional del CdG en Latinoamérica.

El tercer capítulo, desarrolla en detalle las características del Centro de Gobierno en cada uno de los países seleccionados. El principal objetivo del capítulo será develar empíricamente las instituciones que integran el CdG institucional, identificando los efectos endógenos derivados de las estrategias presidenciales utilizadas durante el diseño institucional del CdG.

En el cuarto capítulo, se abordará de modo comparado los rasgos comunes presentes en el Centro de Gobierno de Latinoamericano, estableciendo hallazgos en función de los antecedentes obtenidos. Este capítulo finalizará con el desarrollo de una tipología articulada sobre la base de patrones regionales, estableciendo una clasificación que devela la coexistencia de tres tipos de diseños institucionales: Centros de Gobierno institucionalizados, Semi Institucionalizados y Mixtos.

Finalmente, se abordarán las conclusiones del estudio de caso, en donde se consolida la información obtenida, destacando los principales resultados y dificultades del análisis comparado, así como la importancia que posee el Centro de Gobierno en el sistema político latinoamericano.

## 2. DESARROLLOS TEORICOS SOBRE CENTROS DE GOBIERNO

### 2.1 Antecedentes y definiciones sobre Centro de Gobierno

El CdG emerge como un conjunto de instituciones que prestan apoyo directo al presidente, participando del proceso de toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas (BID, 2013). La amplia gama de responsabilidades presidenciales comenzó a ser proveída por un conjunto de estructuras multifacéticas y dinámicas (Edwards & Wayne, 2010). Este hecho complejizaría el desarrollo del diseño institucional del CdG, permitiendo al presidente reorganizar las diversas estructuras y unidades funcionales al interior de la presidencia (Pfiffner, 2009).

En Latinoamérica, el CdG se encuentra altamente influenciado por el desarrollo de la Presidencia norteamericana (Lowi, 1993). Sin embargo, existen importantes diferencias institucionales producto del diseño organizacional. Las variaciones estructurales están principalmente asociadas a “disposiciones constitucionales, restricciones institucionales, prioridades políticas y tradiciones administrativas (BID, 2013<sup>a</sup>, p.10). De esta forma, la figura N°1 sintetiza las principales estructuras que sustentan la institucionalidad del Centro de Gobierno latinoamericano.

**Figura N°1:** Círculos Concéntricos del Centro de Gobierno Latinoamericano



Fuente: Elaboración propia a partir de BID (2013a)

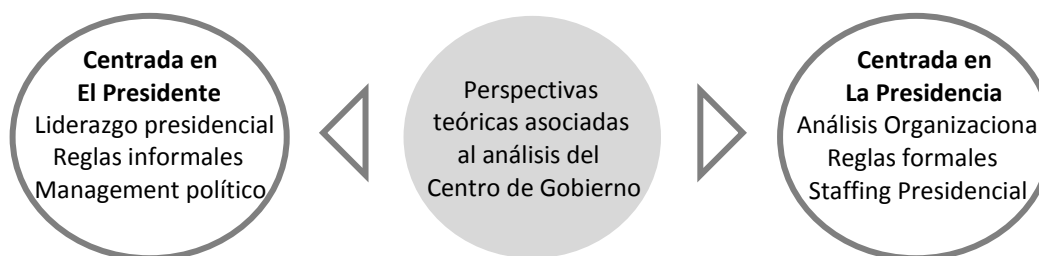
La complejidad institucional hace posible que los procesos funcionales se ejecuten por medio de diversas estructuras, desarrollando diferentes estrategias de reorganización institucional en cada país (Banco Mundial, 2010). Por lo tanto, el contexto situacional y las necesidades políticas de cada presidente hacen del CdG un entramado institucional mutable en el tiempo, ya sea según sistemas o mandatos de gobierno.

De este modo, los círculos concéntricos de la Figura N°1 reflejan el diseño básico del CdG latinoamericano. La experiencia regional se caracteriza por la recurrencia de las estructuras que componen el círculo interior; la participación oficinas privadas, unidades de asesoramiento y Secretarías Generales de la Presidencia componen la base del núcleo estratégico de gobierno<sup>6</sup> (Fernández & Rivera, 2012). En el siguiente círculo es posible apreciar instituciones que tienden a desempeñar funciones de CdG, pero con un menor grado participación en el proceso decisional (BID, 2013a). Este es el caso de Ministerios de Interior o Secretarías de Gobernación. Por lo tanto, la configuración final del CdG latinoamericano dependerá de las instituciones que concentren funciones capaces de incidir en el proceso decisional.

## 2.2 El Centro de Gobierno Institucional

Las perspectivas teóricas asociadas a Centros de Gobierno se han articulado sobre la base de dos corrientes analíticas. La figura N°2 sintetiza ambos focos de investigación, develando los principales lineamientos que sustentan el análisis de la presidencia en América Latina. De este modo, los debates teóricos sobre CdG son complementarios ya que se fundamentan en torno a distintos niveles de análisis, abarcando elementos de incluyen el diseño institucional hasta aspectos vinculados a reglas informales.

**Figura N°2:** Síntesis de perspectivas teóricas sobre Centros de Gobierno



**Fuente:** Elaboración propia en base a Rockman (1987) & Krause & Cohen (2000)

Las investigaciones sobre CdG han puesto el foco de atención en dos perspectivas distintas: una personal o centrada en el presidente y otra institucional o centrada en la presidencia (Krause y Cohen, 2000). La perspectiva asociada al presidente ha contribuido con estudios en materia de liderazgo, personalidad y capacidad de *management* presidencial (Neustadt, 1960; Lowi, 1993; Edwards, 2000). En esta línea, existen argumentos que sostienen la informalidad institucional del Centro de Gobierno puesto que el núcleo estratégico de gobierno estaría compuesto por “una organización con roles formalmente poco definidos y estructuras que desarrollan el proceso decisorio a través de un sentido común de misión” (Walcott & Hult, 1987, p.110).

Paralelamente, existe un foco de estudio centrado en la Presidencia. El desarrollo de esta línea analítica está ligado a patrones de comportamiento organizacional y reglas del juego institucional. De esta forma, el CdG comienza a ser analizado desde enfoques administrativos y de staffing presidencial (Burke, 2000; Maley, 2013). Adicionalmente, el

<sup>6</sup> La diferencia entre estructuras gira en torno al nivel de institucionalización. Las Secretarías Generales poseen un mayor grado de formalidad. Las unidades de asesoría son estructuras más especializadas, arraigadas en ministerios o localizadas directamente en el despacho presidencial. Por último, las secretarías privadas poseen un bajo nivel de formalidad, centralizando el proceso decisional y trabajando directamente para el presidente (Egaña, 2011; Maley, 2013).



carácter formal de este tipo de investigaciones permite identificar incidencias sobre el diseño institucional, involucrando desde factores contextuales hasta efectos intrínsecos de estrategias presidenciales (Méndez, 2007).

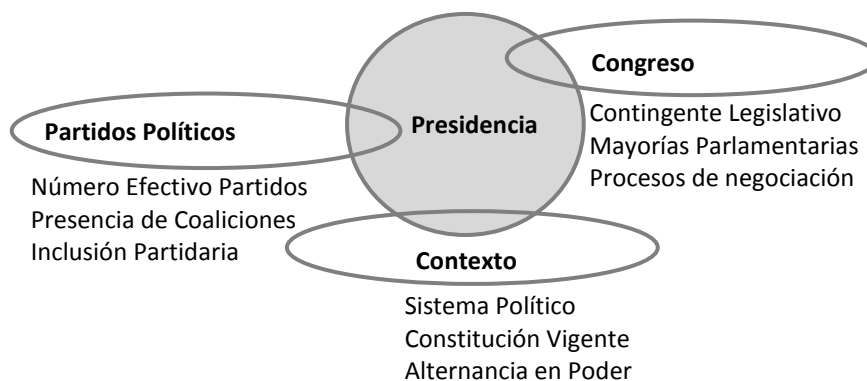
Para efectos de esta investigación, se utilizará una perspectiva analítica centrada en la Presidencia Institucional. Por lo tanto, este estudio argumenta que el CdG se origina sobre un grupo de instituciones base (OCDE, 2010; Pfiffner, 2012). La literatura sobre CdG Institucional sostiene que el diseño estructural de la presidencia posee elementos permanentes que le otorgan una lógica propia de funcionamiento (Moe, 1999). Esto permite que el CdG quede supeditado a un diseño inicial, constituido sobre la base de reglas formales, estructuras, organizaciones y recursos capaces de resolver problemas de congruencias (Moe & Wilson, 1994). De este modo, la adopción de un enfoque centrado en la Presidencia permite efectuar una comparación sistemática sobre la base de congruencia estructural y prevalencia institucional.

Finalmente, una de las corrientes que ha influenciado el análisis estructural de la Presidencia ha sido el neo institucionalismo (March & Rhodes, 1992; Peters, 2003). Sin embargo, este foco de análisis se ha centrado mayoritariamente en las relaciones entre presidente y partido de gobierno, los poderes constitucionales, los tipos de partidos políticos y los patrones de carrera legislativa (Limongi, 2004; Negretto, 2006). Paralelamente, confluyen otras corrientes que enfatizan el impacto de la personalidad presidencial en la configuración de la presidencia (Greeinstein, 1997; Rehren, 1998). Este fenómeno es característico en países con presidentes personalistas y poderosos.

### 2.3 Factores institucionales sobre el Centro de Gobierno:

De acuerdo a la literatura especializada, el Centro de Gobierno ha sido influenciado por tres elementos exógenos a la Presidencia. Mediante un enfoque integral, la figura N°3 sintetiza los principales elementos que constriñen la configuración del CdG, generando un sistema complejo que interactúa en medio del contexto político, el sistema de partido y el tipo de relación con el Congreso (2012b; Gómez, 2012; Cavarozzi, 2013). Así, el entorno institucional se vuelve un elemento esencial para analizar el diseño institucional que da forma al Centro de Gobierno (Moe, 1994).

**Figura N°3:** Entorno del Centro de Gobierno



**Fuente:** Elaboración propia en base a Fernández & Rivera (2012)

El aporte de diversos enfoques neo institucionalistas ha permitido el fortalecimiento de diversos estudios asociados a Presidencialismo, Presidencia y Poder Ejecutivo. En este escenario, las líneas de investigación sobre CdG se han vinculado principalmente al análisis de diseños institucionales, amplitud de poderes presidenciales y su conexión con los principales actores partícipes del proceso de toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas (Coutinho, 2007; Arana, 2012).

En este marco, la configuración que adopta un Centro de Gobierno no es producto de la inercia o el resultado de decisiones arbitrarias. Este engranaje institucional responde a un contexto determinado, el cual posee incentivos inherentes al entorno presidencialista (Moe & Caldwell, 1994). Por lo tanto, la Presidencia está determinada por un sistema de pautas institucionales más amplias caracterizadas por el tipo de régimen político, el sistema electoral, la composición del Congreso y las estrategias relacionales utilizadas por el presidente (BID, 2006; Scartascini & Tommasi, 2012). Adicionalmente, existen estudios que establecen incidencias ligadas a la alternancia, la pérdida de mayorías y la capacidad de formar coaliciones (Jiménez, 2007).

Teóricamente, los estudios institucionales se han convertido en la principal fuente de conocimiento respecto al funcionamiento del Poder Ejecutivo. En efecto, el análisis de las características del sistema político ha permitido develar la organicidad que da forma a la Presidencia (Moe & Wilson, 1994). Consecuentemente, el entorno se convierte en un elemento central para comprender la estructuración sistémica que da origen la acción institucional (Mair, 2000, Peters, 2003).

#### 2.4 Incidencia de estrategias presidenciales:

Adicional a las teorías incidencia exógena, existen argumentos que centran el foco de análisis en la implicancia que poseen las estrategias presidenciales sobre el diseño organizacional del CdG (Moe & Howell, 1999). Teóricamente, el presidente tiene la capacidad de elegir las estructuras más plausibles durante la reorganización del CdG, lo cual devala la importancia del control y el liderazgo en sistemas presidencialistas<sup>7</sup>.

A partir de lo dicho, existen líneas de estudio que analizan el impacto de estrategias desarrolladas por presidentes durante la reorganización de diseños institucionales de CdG (Coutinho, 2008). El objetivo de estas estrategias es contribuir a la congruencia entre los incentivos y el contexto en el que se desenvuelve el CdG. Para efectos de esta investigación, se analizarán dos estrategias que inciden de forma endógena en la articulación del Centro de Gobierno (Moe & Caldwell, 1994).

La primera estrategia es la politización, la cual tiene el objetivo de “asegurar una mayor afinidad y lealtad a través de la designación de personal” (Moe, 1999, p.149). Por lo tanto, este elemento analiza la forma en que el presidente distribuye el poder entre los partidos miembros de una coalición, utilizando criterios personalistas, técnicos, partidarios o sectoriales (Amorim Neto, 2006; Dávila, 2010). En otras palabras, la

---

<sup>7</sup> Este argumento es desarrollado por Moe (1990) mediante un enfoque denominado “política de elección estructural”. Su principal supuesto proviene de las teorías sociales, las que se integraron al institucionalismo para analizar los cambios en las estructuras de la Presidencia (Moe, 1998; Edwards & Wayne, 2010).

politización se asocia a la composición política del CdG, instancia en la que el presidente tiende a seleccionar funcionarios de alta competencia (Negretto, 2006).

Los principales factores contextuales que han determinado el proceso de politización están asociados a la naturaleza política de las coaliciones de gobierno, el grado de consenso al interior de plataformas políticas y los criterios utilizados para reclutar a los principales miembros del CdG (Rehren, 1993). Estos elementos son esenciales para maximizar la preservación de coaliciones legislativas oficialistas, aspecto central para la elaboración de políticas públicas (Chasquetti, 2002; Boeninger, 2009).

Por otra parte, el presidente cuenta con diversas estrategias de centralización, las que se materializan “imponiendo reglas de administración que constriñan el comportamiento de las agencias y construyendo organizaciones presidenciales para hacer cumplir tales reglas” (Moe & Wilson, 1994, p.38). De esta forma, el primer mandatario busca controlar estructuras que puedan localizarse fuera del alcance presidencial<sup>8</sup>. Considerando estos elementos, el análisis organizacional adquiere especial relevancia para la concentración de funciones en torno al Centro de Gobierno (Mintzberg, 1982; Crozier, 1984).

El grupo tradicionalmente más importante que sustenta el proceso decisorio ha sido el de los ministerios políticos. La articulación de este grupo de ministerios permite al CdG coordinar la ejecución de políticas públicas en función de las áreas más relevantes de la administración del Estado (Arana, 2012). Sin embargo, los costos de transacción entre el presidente y su coalición, ha generado en estos ministerios políticos un efecto de doble subordinación, uno hacia el presidente y otra hacia su partido, causando la descentralización del proceso decisorio efectuado por el CdG (Waissbluth, 2008).

En conclusión, el presidente posee amplias razones para no descentralizar el proceso decisorio en unidades gubernamentales (Moe & Wilson, 1994). No obstante, los CdG institucionalizados han desarrollado estrategias conducente a una descentralización funcional, fortaleciendo la especialización de estructuras para la toma de decisiones presidenciales (Edwards & Wayne, 2010). En este panorama, las habilidades del presidente son fundamentales para el desarrollo de una gestión gubernamental capaz de resolver conflictos cruzados producto de la autonomía institucional (Lowi, 1993).

## 2.5 El Procesos de toma de decisiones en el Centro de Gobierno

Debido a que el CdG es la configuración de un conjunto de instituciones, su capacidad de acción se encuentra fuertemente constreñida por las estrategias de gestión utilizadas por los presidentes. Producto de esto, el análisis de los procesos internos es fundamental para comprender el tipo de interacción que se genera entre el presidente y los actores políticos durante la toma de decisiones.

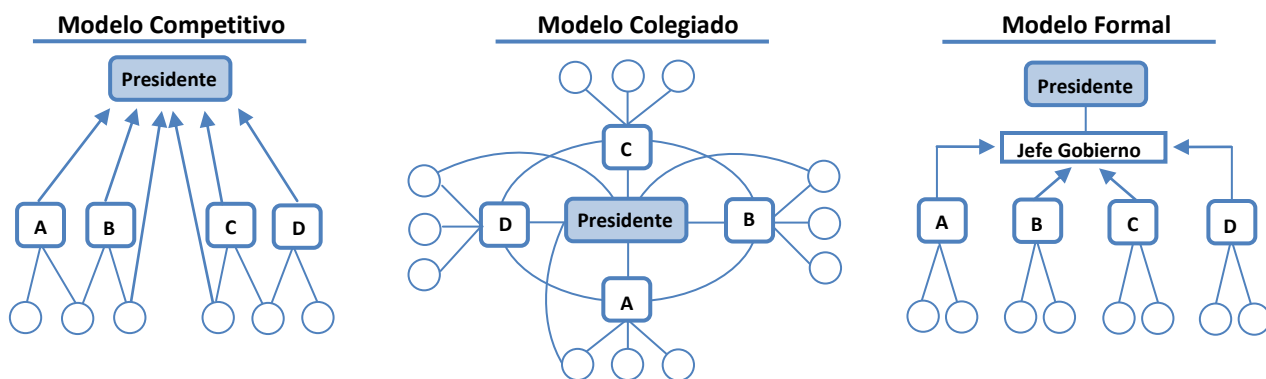
De acuerdo a Neustadt (1990), la principal fuente de poder de un CdG está dada por su capacidad de gestionar el proceso de elaboración de políticas, característica que es altamente contingente a las preferencias y a al estilo del Presidente. De este modo, es posible identificar distintos modelos de gestión presidencial utilizados para liderar los

---

<sup>8</sup> La decisión de centralizar o descentralizar es fundamental para encausar el diseño institucional del Centro de Gobierno, ya que los procesos de reorganización son influenciados por la existencia de vínculos con el gabinete, el partido oficialista o con las coaliciones de gobierno (Moe & Wilson, 1994).

procesos desarrollados al interior de un CdG. La figura N°4 esquematiza tres tipos de estrategias de gestión. Cada modelo es capaz de alterar el proceso de elaboración de políticas, transformándose en vehículos capaces de enfrentar escenarios de conflicto político e incertidumbre (Johnson, 1974; George & Stern, 1998).

**Figura N°4:** Modelos de Gestión Presidencial



Fuente: Elaboración propia en base a BID (2013a)

El modelo competitivo sitúa al presidente en una situación de árbitro, permitiendo que todas las unidades del CdG puedan sobreponerse. De esta forma, la duplicación de tareas genera un proceso de rivalidad, lo cual favorece el control presidencial durante los procesos decisorios y el aumento de fuentes de información. No obstante, el modelo requiere altos niveles de tiempo para administrar problemas vinculados a conflictos internos y costos de transacción (Arana, 2012; BID, 2013).

Una segunda manera de gestionar el CdG es a través del modelo colegiado, estrategia que la que el presidente encabeza un grupo de discusión para el desarrollar un proceso decisorio de carácter colectivo (Johnson, 1974). Paralelamente, la relación de unidades promueve la búsqueda grupal de soluciones, maximizando la cantidad de puntos de vista alternativos en discusión. En cuanto a las desventajas, el modelo puede llevar a que las unidades a prefieran decisiones que protejan la cohesión interna del grupo con la finalidad de lograr consensos que no tensiones el proceso decisorio (BID, 2013a).

Por último, George y Stern (1998) presentan el modelo formal, el cual se caracteriza por la racionalización de procedimientos y canales de información. Generalmente, este tipo de modelos cuenta con un jefe de gabinete que se encarga de decidir cuál es la información que llegará al presidente. La estructuración jerárquica permite maximizar la especialización de las instituciones respecto a la recolección de información. Una de las principales desventajas es la distorsión de la información antes de llegar al mandatario y la lentitud para tomar decisiones en períodos de crisis (Arana, 2012).

A raíz de estos modelos, la literatura ha generado un debate teórico respecto a la contribución de la competencia al interior del CdG. Por una parte, Neustadt (1990) promueve la configuración de una Presidencia con incertidumbre competitiva entre los diversos actores, fenómeno que impide el aislamiento presidencial y suscita una mayor cantidad de canales de información. Sin embargo, Rockman (2000) sostiene que la ejecución requiere claridad y certidumbre. Por lo cual, el CdG no solo debe actuar para

facilitar la toma de decisiones y la coordinación entre agencias, sino que también debe estar para hacer más lento el proceso decisorio, incorporando diversos puntos de vista.

Los arquetipos analizados están determinados por las estructuras organizacionales que configuran el CdG. Por ende, el contexto condiciona fuertemente el tipo de liderazgo que un presidente puede ejercer. De esta forma, los presidentes que enfrentan escenarios de incertidumbre favorecerán modelos colegiados o competitivos que promuevan mayor diversidad de información. Por otra parte, los contextos de certidumbre están asociados directamente a estilos de organización jerárquicos.

Finalmente, George (1982) plantea la posibilidad de generar un equilibrio en función de las situaciones. En la medida que se requiera mayor estabilidad sería más conveniente trabajar con esquemas de certidumbre coordinada. Mientras que para potenciar la búsqueda de información o la innovación en políticas sería más adecuado un modelo de incertidumbre competitiva. En cualquier caso, la utilización discrecional de los modelos de gestión es conveniente siempre y cuando sea posible mitigar los riesgos asociados al tipo de gestión.

### 3. EL SISTEMA POLÍTICO LATINOAMERICANO

#### 3.1 Estructuración del análisis político institucional:

Este capítulo se estructurará en función de los factores contextuales desarrollados en el marco conceptual. Los elementos que se analizan son articulados en base a una lógica de incidencia exógena. Esto permitirá resaltar elementos político institucionales en cada uno de los países seleccionados, buscando identificar rasgos comunes que sustenten el diseño organizacional del CdG latinoamericano. Considerando lo anterior, se procederá a explicar las dimensiones utilizadas para el análisis, desagregándolas en el mismo orden en el que serán aplicadas.

Producto de la constante interacción del CdG con su entorno, esta primera etapa de estudio analizará la categoría sistema político, redibujando el escenario en el que se desenvuelve el CdG. A modo de esquema, el cuadro N°4 sintetiza los principales elementos teorizados respecto al constreñimiento situacional sobre el accionar del CdG institucional (Rehren 1998; Méndez, 2007). Por lo cual, esta investigación buscará testear empíricamente la incidencia de pautas institucionales tales como el contexto histórico, el sistema de partidos y el balance político al interior de las Legislaturas.

En síntesis, el cuadro N°4 organiza las etapas que desarrollarán el análisis situacional del sistema político latinoamericano. De este modo, se sistematizarán cada uno de los elementos señalados<sup>9</sup>, identificando las principales tendencias regionales generadas a través de los rasgos comunes, para posteriormente analizar la incidencia que posee el entorno sobre el comportamiento organizacional del CdG en Latinoamérica.

**Cuadro N°4:** Esquema analítico del panorama político institucional

<b>Sistema Político:</b>	La categoría sistema político buscará identificar mediante fuentes secundarias los antecedentes institucionales capaces de incidir de forma externa en el diseño institucional del CdG latinoamericano.
<b>1] Contexto Histórico:</b>	Identificación de coyunturas históricas; periodicidad de regímenes autoritarios; análisis de poderes formales según la constitución vigente y características del tipo de régimen político.
<b>2] Sistema de Partidos:</b>	Procesos de alternancia entre partidos; capacidad de reelección presidencial; duración de períodos gubernamentales; tipo de sistema de partidos; número efectivo de partidos (NEP).
<b>3] Balance Legislativo:</b>	Presencia de coaliciones, búsqueda de mayorías parlamentarias; contingente legislativo del presidente y relaciones entre los poderes del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>9</sup> Los resultados de esta sección se encuentran sistematizados en el Anexo D, organizado a través de un cuadro comparativo con las principales características del sistema político en América Latina.

### 3.2 Antecedentes del sistema político en Argentina:

El primer antecedente histórico relevante para esta investigación sería la inauguración constitucional en 1862. Una vez establecidas las reglas del juego, la institucionalidad política comenzaría a operar sobre la base de un sistema de *check and balances*. Este fenómeno es teorizado como un elemento central para la estabilidad del sistema político económico y social (BID, 2006). No obstante, el proceso democrático finalizaría en 1930, instancia que desataría una sucesión de regímenes autoritarios, generando un entorno caracterizado por una amplia inestabilidad institucional (O'Donnell, 2007).

Este antecedente se convierte en el segundo hito histórico de este análisis. El legado dictatorial dejaría enclaves institucionales, generando efectos de *path dependence* al interior del sistema político, lo cual incidiría en la organicidad institucional del sistema argentino (Spiller & Tommasi, 2007). De este modo, los problemas caracterizados por la inestabilidad “serían el resultado de un proceso de formulación de políticas en el que los principales actores no tenían incentivos para cooperar” (BID, 2013 p.76). La principal razón de este fenómeno sería el dominio de un Poder Ejecutivo unilateralista, ya que “poseía la libertad de acción necesaria para perseguir cualquier política pública que se le ocurriera” (Spiller & Tommasi, 2007, p.751). En síntesis, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo desincentivaría los mecanismos de cooperación<sup>10</sup>, lo cual provocó problemas de inestabilidad al interior del sistema político (Martínez Nogueira, 2013).

Características del Sistema de Partidos:

El sistema de partidos argentino se configuró en torno a un bipartidismo clásico<sup>11</sup> protagonizado por la Unión Cívica Radical [URC] y el Partido Justicialista [PJ]. La URC, mediante el liderazgo de Raúl Alfonsín, se encargó de liderar el proceso de transición iniciado en 1983. Posteriormente, el PJ lograría posicionarse en la Casa Rosada mediante la administración de Carlos Saúl Menem, logrando gobernar por un período de doce años (Acuña, 2007). Luego, el sistema político entraría en un nuevo período de inestabilidad, lo cual provocaría una crisis política que causaría la histórica rotación de cinco presidentes en un período de cuatro años de gobierno (Martínez Nogueira, 2013).

Después de cuatro años de inestabilidad, el candidato Néstor Kirchner lograría llegar a la Casa Rosada por un período de cinco años, poniendo término a un largo período de inestabilidad (De Luca, 2011). En las siguientes elecciones, los resultados favorecerían con un 45,29% a la candidata Cristina Fernández<sup>12</sup> [PJ], esposa Kirchner. La gestión gubernamental se abocó principalmente a incrementar los poderes presidenciales, lo cual establecería las bases del poderío gubernamental, caracterizado por un proceso de elaboración de políticas íntimo (De Luca, 2011; Tagina, 2012).

---

<sup>10</sup> Esta discrecionalidad está ligada a la ausencia de mecanismos de *enforcement* institucional. Esto genera una reducción del empoderamiento, incidiendo en la presencia de una Burocracia de baja eficiencia y un Poder Judicial dependiente (Jones, 2002).

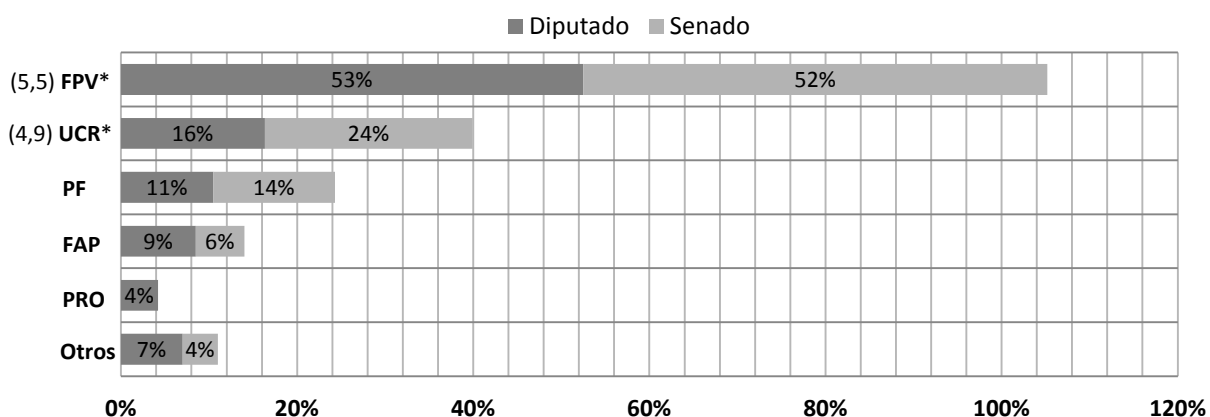
<sup>11</sup> Hasta el año 2000, el bipartidismo argentino no tenía un partido predominante ya que las fuerzas electorales del PJ y la UCR fueron similares. Asimismo, la ideología de los partidos corresponde a un eje de centro izquierda y centro respectivamente.

<sup>12</sup> Antes de finalizar su primer período presidencial, la presidenta Fernández sufrió la inesperada muerte de su esposo, lo cual provocaría una coyuntura de carácter nacional. El deceso de Néstor Kirchner, sumado a la expansión económica y la fragmentación de la oposición, sellarían la reelección presidencial (Catterberg & Palanza, 2012).

## Balance Político en el Sistema Legislativo:

El análisis del balance legislativo corresponde al período [2011- 2013] situado al inicio del segundo período presidencial de Fernández. Durante las elecciones legislativas, el PJ recuperaría las mayorías parlamentarias en ambas cámaras del Congreso. Este panorama queda plasmado en el Gráfico N°1, el cual resalta la reconfiguración en la arena legislativa. Con un total de 134 escaños (53%), el Frente para la Victoria<sup>13</sup> [FPV] lograría una mayoría en la Cámara de diputados, triunfo que se repetiría en el senado con un total de 38 escaños (52%). Por otra parte, la UCR confirmaría la segunda mayoría con 42 escaños en la Cámara de diputados y 17 en el Senado (24%).

**Gráfico N°1:** Composición del Congreso en Argentina (2011 - 2013)



(\*) Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medidas ubicadas en los cuadrantes 1-2; centro izquierda a 3-4; centro 5-6; centro derecha 7-8; y derecha cuando se ubican entre las escalas 9-10.

Fuente: Elaboración propia en base a Investigación Elites Parlamentarias PELA (2000) & pdba.georgetown.edu

Paralelamente, el Peronismo Federalista (PF) y el Frente Amplio Progresista<sup>14</sup> [FAP] no lograron evitar la mayoría del oficialismo. En este caso, el primero obtendría un total de 27 escaños (11%) mientras que el segundo quedaría con 25 escaños (9,5%), aspectos que reflejan la desarticulación de la oposición política en Argentina (Tagina, 2012).

Pese a contar con mayorías parlamentarias, el liderazgo confrontacional desarrollado por Cristina Fernández contribuyó en la inestabilidad del gabinete (Calvo, 2013). Sin embargo, la inestabilidad del gabinete no refleja necesariamente la inestabilidad de un Centro de Gobierno. Adicionalmente, durante los tres primeros años de administración, el congreso no ha dado señales de ser la principal arena de negociación política, lo cual se encuentra vinculado al formato federalista (BID, 2012). Esto implica que el apoyo legislativo efectivo provenga principalmente de la capacidad de negociación efectuada entre el Ejecutivo y los gobernadores provinciales (Catterberg & Palanza, 2012).

<sup>13</sup> El Frente para la Victoria (FPV) es una alianza política peronista creada el año 2003 para apoyar la candidatura de Néstor Kirchner. El movimiento es integrado por el Partido Justicialista (PJ), el Partido de la Victoria (PV) y el Partido Nueva Dirigencia.

<sup>14</sup> El FAP se formó el 2011 mediante la disidencia de miembros del PJ, creando una coalición de izquierda progresista que aglutina partidos políticos de ideología socialista y socialdemócrata.



### **3.3 Antecedentes del sistema político en Brasil:**

El primer elemento coyuntural destacado por este estudio será en 1989, periodo en que Brasil retornaría a las urnas para celebrar una elección presidencial. El anhelado reencuentro con las prácticas democráticas fue relegado tras dos décadas de régimen autoritario. Este fenómeno se transformaría en un elemento trascendental para comprender la configuración de un sistema altamente fragmentado<sup>15</sup>. La combinación generada entre multipartidismo y federalismo se consideraría un obstáculo significativo para la estabilidad democrática (Jones, 1997; Ames, 2001). Por lo tanto, la teoría de la época fundamentaría que la descentralización del juego político en un entorno de tipo presidencialista dificultaría la capacidad de elaboración de políticas públicas.

Posteriormente, el sistema político se destacaría por un período de alta estabilidad en el que “las normas de toma de decisiones en el Congreso, los poderes constitucionales del presidente y su capacidad para distribuir selectivamente los recursos políticos y financieros, presionaron hacia la centralización del sistema político (BID, 2012, p.129). En conclusión, la existencia de un presidencialismo poderoso permitiría matizar los efectos de la fragmentación, fortaleciendo la estabilidad del proceso de elaboración de políticas públicas (Cheibub & Limongi, 2002).

La principal fuente que fortaleció el presidencialismo brasileño se localizó en las bases constitucionales celebradas en 1988, período en el que se redefinieron las reglas del juego bajo una amplia gama de exigencias políticas, sociales y corporativas que se habían mantenido en silencio bajo un régimen militar centralizado (Da Silva, 2011). El resultado de este proceso fue la creación de un texto constitucional de gran exhaustividad, con el afán de instaurar un método institucional capaz de resguardar los acuerdos y disposiciones consensuadas (BID, 2012).

Características del Sistema de Partidos:

Una de las particularidades institucionales que permitió la sostenibilidad democrática fue la emergencia de un latente bipartidismo de carácter nacional, el cual logró coexistir con un histórico sistema multipartidista a nivel legislativo (Echegaray, 2006; Dos Santos, 2011; Van Bülow & Lassance, 2012). Por lo cual, la polarización del sistema de partidos se estructuraría sobre la base de un clivaje liderado por dos fuerzas partidarias, el Partido de los Trabajadores [PT] y el Partido Socialdemócrata Brasileño<sup>16</sup> [PSDB].

Los gobiernos de Fernando Cardozo [PSDB] y Luiz Inácio Lula da Silva [PT] simbolizaron la polarización de dos fuerzas políticas durante 16 años. De esta forma, el triunfo de Lula da Silva sería determinante para finalizar con ocho años de gobierno liderados por el partido PSDB. El desarrollo macroeconómico en momentos de crisis y la implementación de políticas sociales serían las banderas de batalla que permitirían extender el liderazgo del PT a través de la reelección (Calvo & Rosales, 2012).

---

<sup>15</sup> En 1989, el Tribunal Superior Electoral (TSE) registró la participación de 23 partidos políticos, número que ha aumentado a 27 durante las últimas elecciones parlamentarias en Brasil (Limongi & Cortez, 2010).

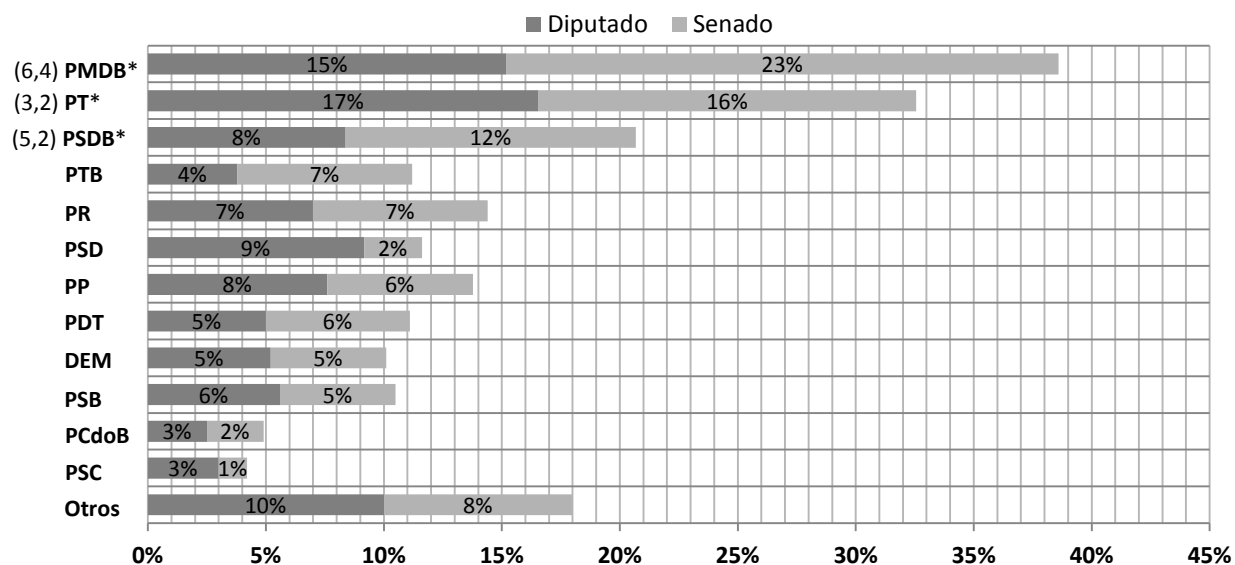
<sup>16</sup> Desde una perspectiva ideológica, el PT es categorizado según sus propios legisladores como un partido de centro izquierda al interior del espectro político. Mientras tanto, el PSDB es catalogado como partido de centro (Alcántara, 2004)

De esta forma, la fuerza política del PT consolidaría la candidatura de Dilma Rousseff, logrando un triunfo electoral en segunda vuelta (56,05%). Igualmente importante resultaría la alianza sustentada para apoyar la candidatura de Rousseff, la cual se configuró sobre la base de diez partidos, entre los cuales destacaría la presencia del Partido Movimiento Democrático Brasileño [PMDB], la mayor fuerza política del país en términos de organizacionales.

#### Balance Político en el Sistema Legislativo:

Para efectos de esta investigación, el gráfico N°2 refleja las amplias mayorías logradas por la coalición de gobierno en ambas cámaras del Congreso<sup>17</sup>. A modo de síntesis, el PT logró un total de 85 escaños en la Cámara de diputados (17%) y 13 en el Senado (16%). Sin embargo, su principal aliado [PMDB] logró la primera mayoría en la cámara alta, obteniendo un total de 19 escaños (23%). De esta forma, las amplias mayorías auguraban un fuerte control de la agenda legislativa. (Melo & Santos, 2013). Sin embargo, la amplia heterogeneidad de posiciones ideológicas ha provocado que la Presidencia no utilice su poder de agenda ni sus mayorías parlamentarias para aprobar políticas públicas conflictivas.

**Gráfico N°2:** Composición del Congreso en Brasil (2011 - 2015)



(\*) Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medidas ubicadas en los cuadrantes 1-2; centro izquierda a 3-4; centro 5-6; centro derecha 7-8; y derecha cuando se ubican entre las escalas 9-10.

Fuente: Elaboración propia en base a Investigación Elites Parlamentarias PELA (2000) & pdba.georgetown.edu

En materia legislativa, la Presidencia de Rousseff ha contado con el apoyo de su coalición para la aprobación de la agenda gubernamental. Sin embargo, las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo aún no han abarcado los pilares más conflictivos asociados a temas nacionales en educación y salud pública (Van Bülow & Lassance, 2012). En consecuencia, las relaciones entre la presidenta y su contingente legislativo requieren de un alto nivel de negociación, ya que la aprobación de mensajes está sujeta a la articulación de una amplia red de líderes partidarios.

<sup>17</sup>El triunfo de Marco Maia (PT) y José Sarney (PMDB) como presidentes de las Cámaras de Diputado y Senado respectivamente, simbolizan la supremacía de la Coalición de Gobierno en el Congreso Nacional.

### 3.4 Antecedentes del sistema político en Chile:

Durante los períodos [1925 - 1973] el Ejecutivo desempeñó un papel fundamental en el sistema político chileno (Rehren, 1998). Sin embargo, el golpe militar efectuado en 1973 generó la inhabilitación del Congreso Nacional, suprimiendo los derechos políticos y prohibiendo la presencia de partidos políticos (Huneeus, 2003). Este fenómeno lograría instaurar un poder que no sufriría de límites jurídicos, provocando la concentración y el carácter absoluto del poder político (Bobbio & Matteucci, 2005).

Luego de una larga y represiva dictadura prolongada por diecisiete años, el desarrollo político de Chile estaría marcado por un segundo hito político relevante para esta investigación. Desde 1990, el sistema político sería liderado durante cuatro períodos presidenciales por una misma coalición de partidos denominada Concertación<sup>18</sup>. Este proceso estaría caracterizado por la instauración de una democracia consensual, elemento que fortalecería aspectos como la inclusión de una multiplicidad de perspectivas políticas (Moulián, 1995).

Un elemento central del panorama político sería el constreñimiento generado por la redacción de un texto constitucional desarrollado en dictadura<sup>19</sup> (Siavelis, 2009). Este fenómeno contribuyó a la elaboración reglas del juego que convertirían al presidente chileno en uno de los más poderosos de América Latina (Altman, 2008). Sin embargo, los sucesivos presidentes electos han hecho empleo de sus facultades con un alto grado de prudencia, aspecto fundamental para la construcción de un equilibrio entre el Ejecutivo y el Congreso (Huneeus, 2005).

Por último, el equilibrio institucional se ha configurado sobre la base de un sistema de *check and balances* (Siavelis, 2001). Esto permitió el desarrollo de un proceso de toma de decisiones con amplia intervención de actores de veto, generando un modelo de elaboración de políticas públicas caracterizado por cambios graduales, previniendo así la inestabilidad política asociada al desequilibrio de poderes estatales (BID, 2012).

Características del Sistema de Partidos:

Tras la restauración democrática, el sistema político se caracterizaría por la presencia de seis partidos con representación parlamentaria. Por lo tanto, mediante un sistema multipartidista, el Congreso fue representado por una pluralidad de fuerzas políticas (Huneeus, 2007). Paralelamente, esta estructura se organizaría sobre la base de dos coaliciones estables, generando los efectos de un sistema bipartidista<sup>20</sup>. Esto permitiría la configuración de una oposición encabezada Renovación Nacional (RN) y el partido Unión Demócrata Independiente [UDI], ambas fuerzas políticas establecerían una coalición de centro derecha denominada Alianza por Chile.

---

<sup>18</sup> La Concertación surge a mediados de los ochenta como oposición al régimen militar. Durante la década de los 90, se articula como una fuerza de centro izquierda compuesta por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista (PS) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

<sup>19</sup> La constitución de 1980 ha logrado trascender hasta la actualidad. Pese a las más de 15 reformas constitucionales realizadas, las bases fundamentales siguen intactas (Fuentes, 2013). La reforma más emblemática sería aprobada el 2005, eliminando algunos de los enclaves impuestos tales como la finalización de senadores designados y la reducción del mandato presidencial.

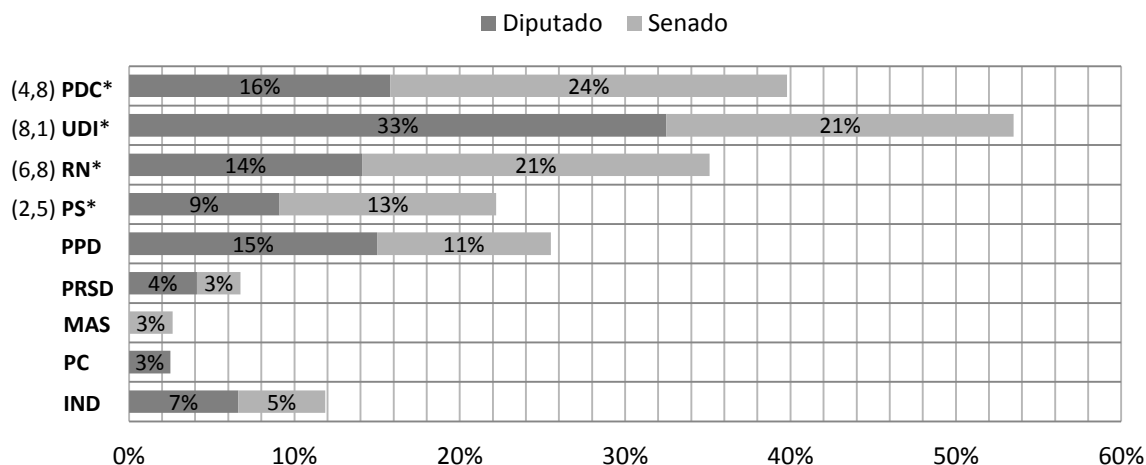
<sup>20</sup> Debido a la polarización política, el sistema de partidos se articularía sobre una competencia de carácter centripeta, transformando al centro político en una fuerza esencial durante período de elecciones (Avendaño, 2010).

## Balance Político en el Sistema Legislativo:

Las elecciones presidenciales del 2009 se transformaron en el primer triunfo de la derecha desde 1958 por la vía electoral. De esta forma, con un 51,6% de los votos, Sebastián Piñera lograría llegar a la Moneda tras veinte años de gobierno liderados por la Concertación (López & Baeza, 2012). Sin embargo, la ausencia de mayorías en ambas cámaras obligaría a la derecha a establecer acuerdos con sectores de la Concertación (Avendaño, 2010).

De acuerdo al gráfico N°3, la Coalición por el Cambio logró un total de 58 escaños en la cámara baja (47%), de los cuales 40 pertenecen a la UDI y los 18 restantes son de RN. Por otra parte, los resultados en el senado develan un total de 16 escaños, de los cuales tanto UDI como RN poseen un 21%. En consecuencia, las iniciativas provenientes del Ejecutivo se verían obstruidas durante los primeros años de gobierno.

**Gráfico N°3:** Composición del Congreso en Chile (2009 - 2013)



(\*) Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medidas ubicadas en los cuadrantes 1-2; centro izquierda a 3-4; centro 5-6; centro derecha 7-8; y derecha cuando se ubican entre las escalas 9-10.

Fuente: Elaboración propia en base a Investigación Elites Parlamentarias PELA (2000) & pdba.georgetown.edu

Asimismo, el sistema de elección binominal conduce a una representación similar en el Congreso. Por lo tanto, el apoyo al Ejecutivo ha oscilado en torno al 50% en todos los gobiernos (BID, 2012). Este fenómeno se refleja a partir de la proporcionalidad de escaños obtenidos por las dos coaliciones que sustentan el sistema político. En el caso de la Concertación, partidos como el PDC y el PS lograron un total de 29 escaños en la cámara baja, lo cual representa un 25% de los diputados.

De este modo, al no contar con mayorías en ninguna de las cámaras del Congreso, el gobierno de Sebastián Piñera se encuentra en una posición donde la capacidad de negociación se vuelve primordial para aprobar los principales proyectos establecidos en el programa de gobierno<sup>21</sup>. Este tipo de escenarios divididos se ha vuelto un común denominador al interior del sistema político chileno, permitiendo un balance de poder durante el proceso decisorio (Jiménez, 2007).

<sup>21</sup> Si bien el presidente chileno posee la facultad de fijar gran parte de la agenda legislativa, el Congreso tiene la posibilidad de demorar e incluso bloquear las iniciativas impulsadas por el gobierno. (Siavelis, 1997).

### 3.5 Antecedentes del sistema político costarricense:

Los antecedentes históricos de Costa Rica están principalmente asociados a una larga tradición de prácticas democráticas. Durante los últimos 50 años de historia, el país se ha posicionado como uno de los sistemas políticos más estables de la región. En 1949, los costarricenses iniciarían un proceso de madurez institucional que se consolidaría a través de la promulgación del texto constitucional (Straface, 2007). Para efectos de la investigación, resulta esencial destacar la antigüedad de la constitución costarricense, la cual ha manteniendo sus bases intactas hasta la actualidad. Por otra parte, una de las singularidades de este caso la inexistencia de regímenes autoritarios, fenómeno recurrente en la historia política de la región (Hernández, 1998).

Una vez establecidas las reglas del juego, el sistema político se desarrollaría bajo un entorno de competencia, en el que prácticamente todas las fuerzas políticas podrían luchar para ser elegidas a cargos públicos (Lehoucq, 2007). Por lo cual, los procesos electorales se efectuarían con la regularidad y transparencia preestablecidas. Esto sería el inicio de una larga tradición democrática en la que prácticamente todos los partidos lograrían alternarse en el poder (Straface, 2007).

Características del Sistema de Partidos:

A modo de síntesis, la configuración partidaria inicial estuvo articulada por un sistema bipolar con partido predominante, panorama que centralizaría el proceso de toma de decisiones por más de tres décadas (Raventós, 2011). A partir de 1951, el Partido Liberación Nacional [PLN] se convertiría en la principal fuerza política, posicionándose en el Ejecutivo hasta 1981 (Raventós & Ramírez, 2008). Asimismo, la presencia de una legislatura unicameral de 57 miembros contribuiría a concentrar las decisiones en un reducido número de actores, fortaleciendo el proceso de elaboración de políticas.

A partir de 1982, la política costarricense se caracterizaría por la confrontación de dos fuerzas políticas mayoritarias. La creación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) equilibraría la competencia al interior del sistema político (Straface, 2007). De esta forma, con un caudal electoral semejante al del PLN, la incorporación del PUSC disminuiría la centralidad del proceso decisorio. En la arena legislativa, la fragmentación incrementaría los costos transaccionales requeridos para la configuración de alianzas políticas<sup>22</sup> (Hernández, 1998).

Desde 1998, el sistema político costarricense volvería reconfigurarse, “pasando de un clásico sistema bipartidista a un pluripartidismo emergente” (Raventós, 2008, p.137). Esta realidad se debió al aumento de actores en la escena política. La incorporación del Partido Acción Ciudadana (PAC) y Movimiento Libertario<sup>23</sup> introduciría nuevas formas de acción parlamentaria que dificultarían la capacidad de negociación.

---

<sup>22</sup> Desde los años 90, ningún partido lograría conformar un bloque mayoritario con sus propios legisladores. Esto restringiría las capacidades legislativas del Ejecutivo, lo cual derivó en una pérdida de influencia respecto a instituciones tales como la Asamblea General (Lehoucq, 2007).

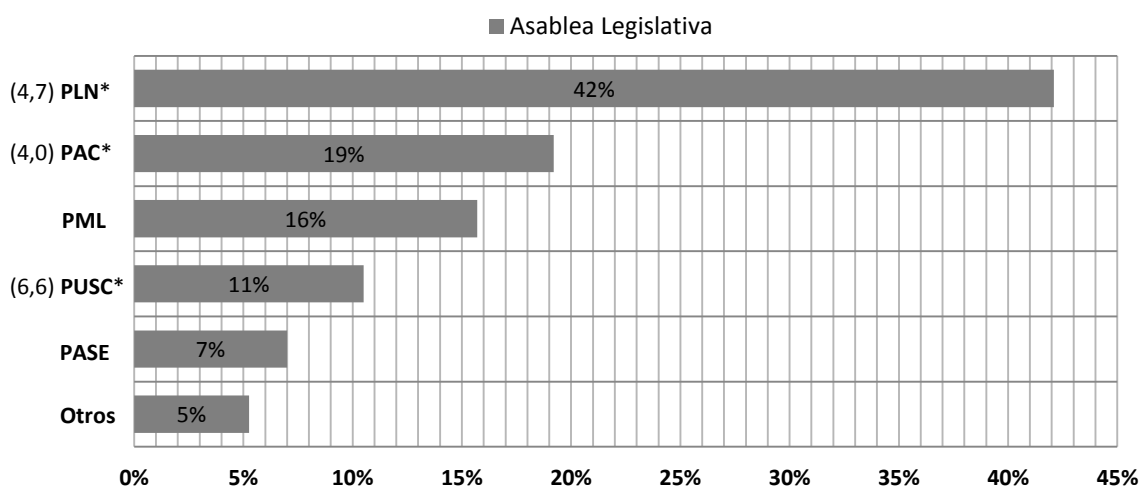
<sup>23</sup> Movimiento Libertario surge en 1994 asumiendo una agenda liberal radicalizada. Mientras tanto, el Partido Acción Ciudadana (PAC) es creado el 2002 por un grupo disidente del PLN, buscando retomar la senda socialdemócrata del partido.

## Balance Político en el Sistema Legislativo:

Pese a la incorporación de nuevas fuerzas políticas, los comicios presidenciales del 2010 confirmarían la continuidad del PLN en el Poder Ejecutivo. De esta forma, producto de un holgado triunfo (47%), Laura Chinchilla se convertiría en la primera mujer presidenta en la historia de Costa Rica. Sin embargo, la contundencia electoral del PLN no se vio reflejada en la Asamblea, la cual quedó representada por cinco facciones legislativas.

De acuerdo al Gráfico N°4, la composición de la Asamblea quedó liderada por el PLN con un total de 24 escaños (42%). Posteriormente, el PAC con un total de 11 escaños (19%) se posicionó como la segunda fuerza política. Por último, el PML y el PASE aumentaron significativamente su presencia legislativa respecto a las elecciones del 2006, obteniendo 9 y 4 escaños respectivamente (Rojas, 2012).

**Gráfico N°4:** Composición Asamblea en Costa Rica (2010 - 2014)



(\*) Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medidas ubicadas en los cuadrantes 1-2; centro izquierda a 3-4; centro 5-6; centro derecha 7-8; y derecha cuando se ubican entre las escalas 9-10.

Fuente: Elaboración propia en base a Investigación Elites Parlamentarias PELA (2000) & pdba.georgetown.edu

Una de las principales alianzas legislativas forjadas el 2010 fue la del PAC con ML y el PUSC, a la cual también se uniría el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), movimiento conservador creado el año 2004, el cual obtendría un sorpresivo 7% en las elecciones parlamentarias del 2010. La sumatoria de fuerzas permitiría a esta nueva Alianza por Costa Rica tomar el control del Directorio Legislativo para el período 2011.

Finalmente, la generación de conflictos internos causado por amplias divergencias ideológicas provocó la desintegración de la alianza<sup>24</sup> (Gómez & Villarreal, 2013). Así, el PLN inició el año 2012 retomando el control del legislativo mediante negociaciones con militantes del PUSC y el PASE. No obstante, la negociación con nuevos actores implicaría un paulatino debilitamiento en la capacidad de elaboración de políticas públicas proveniente del Ejecutivo (Alfaro & Gómez, 2012).

<sup>24</sup> La principal dificultad de la gestión Chinchilla fue la capacidad de formar acuerdos en una arena legislativa altamente fragmentada, lo cual es evidenciado mediante el aumento del NEP legislativo en las elecciones del 2010, redundando en la consolidación de un sistema multipartidista moderado (Rojas, 2012).

### 3.6 Antecedentes del sistema político en Ecuador:

El sistema político ecuatoriano presenta una gran cantidad de hitos históricos. Desde 1925, el país ha experimentado más de 35 administraciones diferentes, “incluyendo 13 gobiernos interinos, 11 administraciones formadas a partir de golpes de Estado y 4 que fueron nombradas por una asamblea constituyente” (BID, 2012, p.246). Este trayecto refleja un legado de alta inestabilidad, desatando más de cinco décadas de coaliciones volátiles y conflictos regionales (Ramírez, 2010).

Para efectos de esta investigación, una de las coyunturas históricas de Ecuador ha sido la creación de tres proyectos políticos plasmados en las constituciones de 1979, 1988 y finalmente la celebrada el 2008. Los dos primeros textos contribuyeron a reforzar la proliferación de jugadores con poder de veto, reduciendo las probabilidades de que los presidentes electos disfrutaran de la mayoría de un único partido en el Congreso. Esto contribuyó a una mayor deliberación durante el proceso decisorio (BID, 2012). En esta etapa se generó un proceso de implosión partidista en el que los presidentes electos no lograrían finalizar sus mandatos constitucionales<sup>25</sup>, siendo sustituidos generalmente por vías extra institucionales (Freidenberg, 2012b).

Por último, la constitución celebrada el 2008 implicaría la integración de nuevos actores en el escenario político. Durante esta fase, el presidente Rafael Correa lograría ampliar los poderes formales del Ejecutivo, mermando así la capacidad legislativa y distributiva del Congreso, hasta convertirlo en un órgano puramente fiscalizador<sup>26</sup>. De este modo, el proyecto liderado por Correa lograría instaurar las bases actuales que dan forma a las reglas del juego ecuatoriano (Ramírez, 2013).

#### Características del Sistema de Partidos:

Un elemento central que repercutió en la debilidad de los poderes partidistas fue la alta fragmentación del sistema de partidos. Convencionalmente, el sistema ecuatoriano es considerado uno de los menos institucionalizados de América Latina (Jones, 2005, Freidenberg, 2006; Conaghan, 2008). Bajo este escenario, la fuente de inestabilidad del sistema de partidos emerge a partir de un multipartidismo extremo estructurado sobre la base de divisiones étnicas y regionales. De este modo, partidos tales como el Social Cristiano [PSC] y el Roldosista Ecuatoriano [PRE] lograron generar una red de apoyo en regiones costeras. Por otro lado, el Partido Democracia Popular [DP] y la Izquierda Democrática [ID] disputarían electores en la región andina (Muñoz, 2012).

Debido a los agudos conflictos partidarios y los bajos niveles de legitimidad ciudadana, el sistema de partidos colapsaría el año 2006 (Freidenberg, 2012b). De esta forma, se daría inicio una nueva fase política liderada por un conglomerado de movimientos políticos denominados Alianza PAÍS, coalición que dotó al país de una estabilidad política e institucional sin precedentes (Pachano, 2010).

---

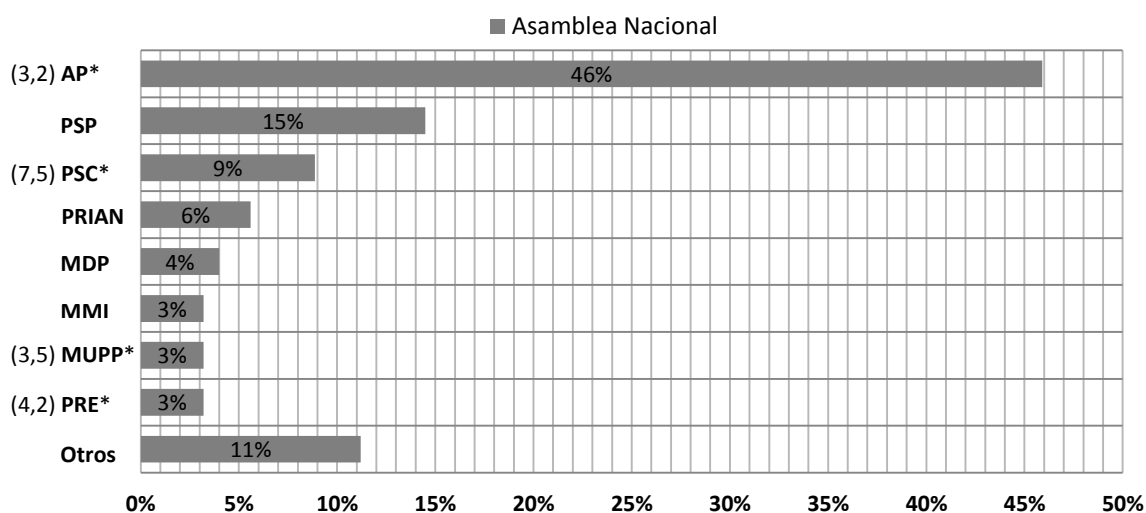
<sup>25</sup> De acuerdo al PNUD (2004) los presidentes ecuatorianos figuraban entre los más poderosos de América Latina en términos legislativos. Sin embargo, sus débiles poderes partidistas los llevaron a convertirse en dictadores impotentes (BID, 2012).

<sup>26</sup> Durante la asamblea constituyente el Congreso cesó en sus funciones, siendo remplazado por una Asamblea Nacional, órgano encargado de ejercer las funciones legislativas (Ramírez, 2013)

## Balance Político en el Sistema Legislativo:

Con la nueva constitución en vigencia, el año 2009 se llevaron a cabo elecciones generales para elegir presidente y 124 asambleístas. Los resultados de la elección confirmarían el proyecto político iniciado por Alianza PAÍS, profundizando la tendencia de transformación integral del sistema de partidos imperante. Una vez celebradas las elecciones, el paisaje político cambió rotundamente producto de la cuasi mayoría obtenida por Alianza PAÍS, fenómeno completamente inusual en la historia política de Ecuador. De esta forma, el Gráfico N°5 sintetiza la configuración de la arena legislativa, la cual quedó representada en un 80% por seis fuerzas políticas, reduciendo el NEP legislativo a 3,6 y la fragmentación partidaria (Ramírez, 2013).

**Gráfico N°5:** Composición Asamblea en Ecuador (2009 - 2013)



(\*) Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medidas ubicadas en los cuadrantes 1-2; centro izquierda a 3-4; centro 5-6; centro derecha 7-8; y derecha cuando se ubican entre las escalas 9-10.

Fuente: Elaboración propia en base a Investigación Elites Parlamentarias PELA (2000) & pdba.georgetown.edu

El panorama político al interior de la Asamblea Nacional destaca a Alianza PAÍS como primera mayoría con un total de 57 escaños (46%), logrando establecer una coalición con movimientos de izquierda tales como el MUPP y el MDP, llegando a controlar un total de 73 escaños. De esta forma, los resultados evidencian el retroceso sufrido por los partidos tradicionales, corroborando la crisis de ciertas organizaciones políticas [PSC, PRE, MUPP y el ID], frente al fortalecimiento de nuevos movimientos tales como el PRIAN, PSP y Alianza PAÍS<sup>27</sup>.

Luego de cinco años en la Presidencia, el Presidente Correa ha logrado generar un quiebre respecto a la histórica debilidad de los presidentes ecuatorianos, los cuales no contaban con el apoyo del poder legislativo (Freidenberg, 2012). Asimismo, la continuidad política del gobierno ha moderado la fragmentación del sistema, generando una mayor inter temporalidad en el proceso de elaboración de políticas públicas.

<sup>27</sup> Las prerrogativas constitucionales y el masivo apoyo ciudadano permitieron a Alianza PAÍS cooptar a la Asamblea Nacional (Pachano, 2010). Sin embargo, el sistema en su conjunto se encuentra condicionado por el logro de mayorías, ya que el estilo confrontacional del presidente ha contribuido a mermar las relaciones con los partidos de oposición (Ramírez, 2013).



### **3.7 Antecedentes del sistema político en El Salvador:**

De acuerdo al análisis de coyunturas históricas, el período iniciado en 1931 marcaría el inicio de un gobierno militar liderado por el general Maximiliano Hernández. Luego de cuatro décadas de regímenes autoritarios (Flores, 1979). De este modo, el país iniciaría una violenta guerra civil que duraría doce años, finalizando en 1992. En consecuencia, el sistema político salvadoreño se ha caracterizado por un largo período autoritario, el cual finalizaría con una sociedad altamente polarizada (Almeida, 2010).

De esta forma, las negociaciones de paz desarrolladas en 1992 simbolizarían el término de un largo período caracterizado por conflictos fratricidas (Reservé, 2010). Desde entonces, El Salvador ha celebrado cinco elecciones legislativas y tres presidenciales. Sin embargo, la continuidad política no ha logrado erradicar los altos niveles de polarización, la incapacidad institucional para resolver demandas ciudadanas y el control político de las elites económicas (Artiga-González, 2011). En base a lo dicho, la legitimidad de las instituciones políticas comenzó a ser cuestionada, generando un paulatino retorno de la violencia social. La acción gubernamental no logró mitigar la lucha contra la delincuencia y el bajo crecimiento económico terminó por enjuiciar el proceso de consolidación democrática (Artiga-González, 2009).

Características del sistema de Partidos:

Durante el período de guerra civil, el Farabundo Martí para la Liberación Nacional<sup>28</sup> [FMLN] firmaría los tratados de paz con el gobierno de turno. La antítesis de este proceso fue protagonizada por la Alianza Republicana Nacionalista [ARENA], partido de derecha fundado en los 80 para hacer frente a los movimientos organizados al interior del FMNL (Artiga-González, 2011). Desde entonces, el formato del sistema de partidos salvadoreño se ha caracterizado por un pluralismo polarizado con dos partidos dominantes y tres partidos políticos relevantes (Reserve, 2009).

Una de las fracturas principales que configura la competencia al interior del sistema de partidos es la alta polarización con prevalencia de corrientes centrífugas. En la medida que incrementan las distancias ideológicas El Salvador ha tenido mayores dificultades para construir estrategias de cooperación al interior del Congreso (BID, 2006). Así, detrás de la polaridad es posible develar un legado histórico protagonizado por la presencia de autoritarismos, guerras y violencia (Almeida, 2010).

En la arena política, las elecciones de 1994 inaugurarían un nuevo ciclo político inédito en el Salvador protagonizado por el triunfo del ARENA en los siguientes cuatro períodos presidenciales (Alcántara, 2009). De esta forma, mediante alianzas con el Partido Demócrata Cristiano [PDC], el Ejecutivo lograría obtener una mayoría suficiente para centralizar las decisiones y diseñar el resto de las instituciones del Estado. Pese a la contribución de ARENA, los partidos políticos se convertirían en la institución menos confiable del país (Reversé, 2010).

---

<sup>28</sup> El FMLN surge en 1980 como un ente organizador de cinco fuerzas político guerrilleras. Sin embargo, una vez que se firmaron los acuerdos de paz, el FMLN dejó de ser un ejército y se convirtió en un partido político (González, 2011).

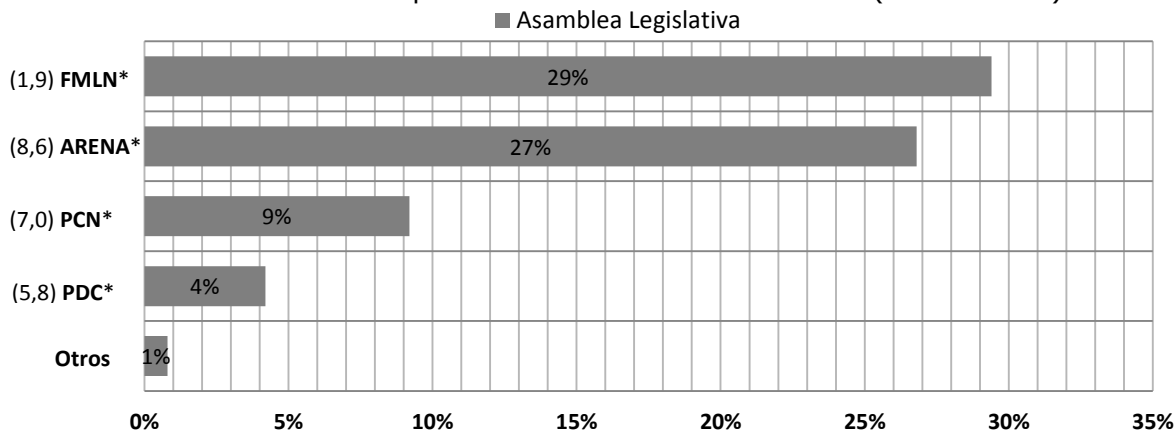
En este escenario, las elecciones celebradas el 2009 transformarían profundamente el rumbo político del país. El triunfo presidencial del FMLN pondría término a más de veinte años de gobierno monopolizados por ARENA (Artiga-González, 2011) De esta forma, con un 51,3% de los votos, el candidato Mauricio Funes logró un estrecho triunfo respecto a su contrincante político Rodrigo Ávila [ARENA], quien obtendría el 48,7% de los sufragios (Alcántara, 2009).

#### Balance Político en el Sistema Legislativo:

La derrota presidencial de ARENA generaría una profunda división partidaria, la cual finalizaría con la división de su bancada legislativa y la expulsión del ex presidente Antonio Saca de las filas del partido (FUSADE, 2010). De esta forma, los legisladores desvinculados de ARENA se organizarían para fundar el partido Gran Alianza Nacional [GANA], el cual se transformaría en la tercera fuerza política luego de las elecciones legislativas celebradas el año 2012. En consecuencia, el escenario resultante dejó al FMLN en una situación paradójica pues siendo partido de gobierno, su cuota parlamentaria no sería suficiente para apoyar al Ejecutivo<sup>29</sup>.

De acuerdo al gráfico N°6, los partidos de derecha lograron controlar el 57% de los escaños legislativos. Por lo cual, la posibilidad de haber generado una amplia alianza habría permitido a la oposición controlar al Ejecutivo y paralizar al sistema político en su conjunto (Artiga-González, 2009). Sin embargo, la creación del GANA significaría el éxodo de 14 diputados pertenecientes al partido ARENA.

**Gráfico N°6:** Composición Asamblea en El Salvador (2009 - 2011)



(\*) Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medidas ubicadas en los cuadrantes 1-2; centro izquierda a 3-4; centro 5-6; centro derecha 7-8; y derecha cuando se ubican entre las escalas 9-10.

Fuente: Elaboración propia en base a Investigación Elites Parlamentarias PELA (2000) & pdba.georgetown.edu

El resultado electoral del FMLN no sería suficiente para lograr una mayoría legislativa que le diera un sustento político al programa de gobierno del presidente Funes. Por lo cual, al igual que ARENA durante sus veinte años de gobierno, el FMLN tendría que negociar apoyos legislativos con el resto de los partidos. Por lo cual, las posibilidades de generar mayorías parlamentarias estarían constreñidas a la capacidad de generar acuerdos con alguna de las fuerzas políticas de derecha (Artiga-González, 2011).

<sup>29</sup> Con un total de 35 escaños, el FMLN solo lograría alcanzar el 29% de la representación en la asamblea legislativa. Por otra parte, ARENA se convertiría en la segunda fuerza política, obteniendo un total de 33 escaños, lo que corresponde al 27% del total.

### **3.8 Antecedentes del sistema político en México:**

En 1917, mediante la creación de un nuevo texto constitucional, México establecería las reglas del juego que pondrían fin a un período de pugnas y diferencias ideológicas derivadas del legado dictatorial protagonizado por Porfirio Díaz (Hurtado, 2001). Pese a las nuevas directrices constitucionales, el país retornaría al autoritarismo mediante la configuración de un sistema político unipartidista, fenómeno que se extendería por más de siete décadas (Nacif, 2010).

De esta forma, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominaría en un escenario no competitivo con escasa presencia de actores de veto, lo cual sentaría las bases para la construcción de acuerdos inter temporales (BID, 2006). Esto derivaría en un proceso de elaboración de políticas estable. Paralelamente, el sistema político contaba con un proceso decisorio altamente centralizado, lo cual facilitó la conducción de gobierno ya que las directrices políticas se desarrollarían desde la presidencia.

Si bien la constitución estableció un sistema de contrapesos, el dominio del presidente permitió la supeditación de las carreras de los congresistas, desplegando el dominio del Poder Ejecutivo (Méndez, 2007). De esta forma, el Legislativo se convirtió en una institución orientada a aprobar los proyectos iniciados por la Presidencia (Valencia, 2012). Un eje central que contribuyó al debilitamiento institucional fue la prohibición de reelecciones, lo cual provocó la ausencia de profesionalización, limitando la capacidad de fiscalización de políticas (Nacif, 2010).

#### **Características del Sistema de Partidos:**

En lo que respecta a sistema de partidos, es posible identificar un sistema unipartidista desde 1950 en adelante. Este período sería protagonizado por un mandato hegemónico unificado, una alta disciplina partidista y la capacidad presidencial de establecer la agenda del partido (Weldon, 2002). De este modo, el proceso decisorial se constituiría sobre la base miembros del gabinete y líderes corporativistas, actores clave para la configuración de un sistema presidencialista que no representaba los intereses de la mayoría (Hurtado, 2001).

Durante la década de los 80, el PRI comenzó a ceder terreno en la Cámara de diputados, generando una transformación que abrió las puertas al cambio y construyó un cauce para empezar a modificar el autoritarismo (Woldenberg, 2005). Tras un período de profunda crisis económica, “los movimientos sociales y los sindicalistas redirigieron su apoyo a los partidos de izquierda en respuesta al abandono del PRI a un modelo económico estatista” (BID, 2012, p. 311). De esta forma, la desafección hacia el PRI gestó lo que sería el inicio de un sistema multipartidista protagonizado por nuevas organizaciones tales como el Partido Acción Nacional [PAN]<sup>30</sup> y el Partido Revolución Democrática [PRD].

---

<sup>30</sup> El nuevo escenario institucional iniciaría tras el triunfo electoral del PAN en las elecciones presidenciales del 2000. Durante este período, el Congreso se convirtió en un escenario plural, muchas veces sin mayorías absolutas, lo cual evitaría la presencia predeterminada de ganadores y perdedores, encausando el sistema hacia un escenario caracterizado por la conformación de coaliciones y acuerdos políticos (Valencia, 2012).

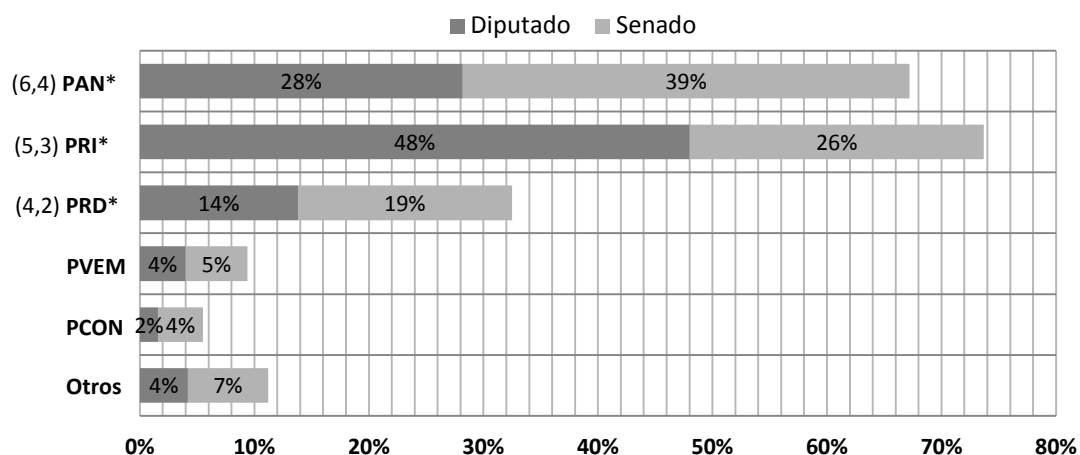
En términos generales, el nuevo proceso decisional se descentralizó, lo cual debilitó la histórica discrecionalidad presidencial propia de partidos hegemónicos. Por otra parte, la ausencia de poderes presidenciales legislativos convirtió al jefe de gobierno en un actor reactivo durante el proceso de formulación de políticas (BID, 2006). En otras palabras, el nuevo escenario político ha transformado el papel del presidente mexicano, desvaneciendo su rol legislativo, el cual se encuentra constreñido por la capacidad de formar alianza con los nuevos actores partícipes del sistema político.

### 3.8.3 Balance Político en el Sistema Legislativo:

Las elecciones presidenciales del 2006 se tornaron una instancia decisiva para el [PAN] logrando un estrecho triunfo electoral. El candidato Felipe Calderón lograría llegar a Los Álamos gracias a un margen del 0,5% respecto de su contendor. De esta forma, los comicios develarían la continuidad de un sistema multipartidista caracterizado por un PRI que seguiría siendo una fuerza política con capacidad para competir y jugar un rol decisivo en el proceso decisorio mexicano.

Por otra parte, los comicios legislativos resaltan la presencia de tres fuerzas electorales al interior del Congreso mexicano. De acuerdo al cuadro N°6, la concentración de votos del PAN, PRI y el PRD sumó el 86,3% de los escaños. Sin embargo, ningún partido lograría obtener mayoría en las Cámaras del Congreso (Gamboa & Bustos, 2007).

**Gráfico N°7:** Composición Congreso en México (2006 - 2012)



(\*) Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medidas ubicadas en los cuadrantes 1-2; centro izquierda a 3-4; centro 5-6; centro derecha 7-8; y derecha cuando se ubican entre las escalas 9-10.

Fuente: Elaboración propia en base a Investigación Elites Parlamentarias PELA (2000) & pdba.georgetown.edu

En la Cámara de Diputados, el PRI logró posicionarse con un 48% de los escaños, mientras que en Senado el PAN obtendría un 39%, resultado que disminuiría rotundamente la aprobación de proyectos iniciados desde el Ejecutivo (BID, 2012). Por último, la capacidad de formar alianzas se vería fuertemente truncada por la distancia ideológica de los partidos dominantes. En este contexto, el PRI y sus aliados emergen como la fuerza más disponible para el establecimiento acuerdos.

### **3.9 Antecedentes del sistema político en Paraguay:**

Uno de los antecedentes centrales del sistema paraguayo proviene del legado político generado por la Asociación Nacional Republicana [ARN], también conocido como Partido Colorado, el cual gobernó durante 61 años ininterrumpidos (BID, 2012). En este período, Paraguay se consolidaría como uno de los países menos desarrollados e industrializados de América Latina (Nickson, 2008). Una parte de este largo período colorado correspondería al régimen dictatorial del general Stroessner, quien lideró el país por 35 años, generando un entorno de corrupción y contrabando.

Durante el gobierno de Stroessner, la estructura básica del proceso de toma de decisiones permanecería constante. El jefe del Poder Ejecutivo llegó a concentrar el poder a un nivel en el que “su apoyo era condición necesaria y suficiente para poder implementar cambios en las políticas” (BID, 2012, p.343). A través de la concentración del poder, el triunvirato conformado por el gobierno, la ANR y las FF.AA. logró establecer un proceso de elaboración de políticas públicas de carácter transversal.

Dado el alcance del Poder Ejecutivo, el período de transición hacia la democracia se caracterizó por la elaboración de un nuevo marco constitucional, el que se formalizaría en 1992. Uno de los cambios fundamentales plasmados en esta constitución fue el debilitamiento de las facultades presidenciales (Palau, 2010), provocando una reestructuración profunda de las reglas del juego al interior del sistema político.

Características del sistema de partidos:

Una de las características históricas inherentes al sistema político paraguayo ha sido la estructuración de un bipartidismo de carácter transversal, protagonizado por la Asociación Nacional Republicana [ANR] y el Partido Liberal Radical [PLRA]. En este contexto, el sistema político ha adquirido matices de lo que la literatura denomina un Presidencialismo Mayoritario (Lijphart, 2000). Tras el retorno de la democracia, el Partido Colorado debió enfrentarse a un nuevo escenario político caracterizado por una multiplicidad de actores de veto, lo cual contribuyó a reforzar la rigidez política y la incapacidad de llevar a cabo políticas públicas de carácter inter temporal (BID, 2012).

Consecuentemente, la recuperación de los derechos políticos de los ciudadanos paraguayos se reflejó en la participación electoral de candidatos independientes y nuevas fuerzas políticas que llegaron a desafiar el tradicional sistema bipartidista compuesto por el Partido Colorado y un PLRA que no fue capaz de quebrar la hegemonía del ANR debido a las rivalidades personales de sus líderes (Fogel, 2009).

Sin embargo, los comicios del año 2008 remecieron la configuración del escenario político. El legado ininterrumpido del Partido Colorado llegaría a su término después de 61 años en el oficialismo. De esta forma, la emergencia del APC<sup>31</sup> lograría llevar hasta el Palacio de López a Fernando Lugo, el primer ex obispo del mundo elegido para ocupar el cargo de presidente. Sin embargo, pese a que el APC se mantuvo unido para

---

<sup>31</sup> La Alianza Patriótica para el Cambio fue una coalición de izquierda creada por más de 10 partidos políticos para apoyar la candidatura de Fernando Lugo. Una vez en el gobierno, la APC se transformaría en una coalición endeble producto de la confrontación de intereses entre los diversos partidos y movimientos internos (López, 2012).

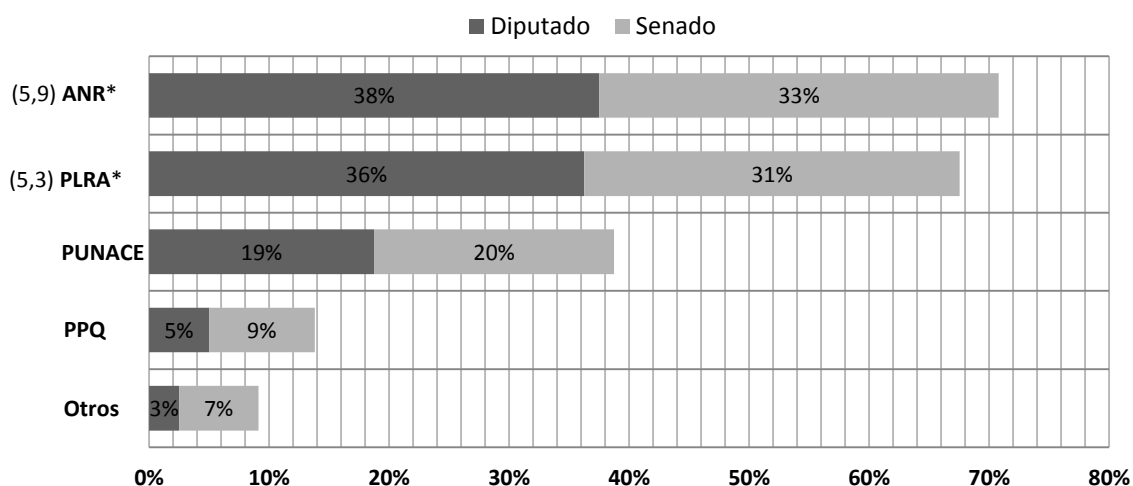
remover a los Colorados del poder, una vez logrado el objetivo, inició un proceso de contradicciones ideológicas entre sus partidos miembros (Nickson, 2008; López, 2012).

#### Balance Político en el Sistema Legislativo:

Si bien el APC logró un 40,90% de los votos en elecciones presidenciales, Fernando Lugo debió enfrentar una multiplicidad de problemas asociados al apoyo de su coalición, ya que una parte de la Alianza Patriótica para el Cambio estuvo conformada por bancadas del PLRA, partido que osciló entre el apoyo y la oposición respecto a las iniciativas del Ejecutivo (Nickson, 2008; Ortiz, 2012).

De acuerdo al gráfico N°8, los partidos que apoyaron a Lugo obtuvieron un total de 29 escaños en la cámara baja (36%) y 14 puestos en el Senado (31%). Por otra parte, la ANR logró un total de 15 bancas en el Senado y 33 en la cámara de diputados (38%), convirtiéndose en la primera fuerza política del país y principal oposición del conjunto de partidos articulados al interior de la APC. De este modo, la ausencia de mayorías se transformaría en un fenómeno que complejizaría la gestión presidencial, ya que luego de la creación de la nueva constitución, las facultades del Poder Legislativo se verían fuertemente acentuadas.

**Gráfico N°8:** Composición Congreso en Paraguay (2008 - 2013)



(\*) Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medidas ubicadas en los cuadrantes 1-2; centro izquierda a 3-4; centro 5-6; centro derecha 7-8; y derecha cuando se ubican entre las escalas 9-10.

Fuente: Elaboración propia en base a Investigación Elites Parlamentarias PELA (2000) & pdba.georgetown.edu

Otro desafío inherente al sistema político imperante es la alta fragmentación del sistema de partidos. En la cámara de senadores, el PUNACE, lograría obtener un total de 9 escaños (20%), seguido por el Partido Patria Querida (PPQ) con 4 bancas legislativas, lo que representa un 9% del total de escaños senatoriales. En consecuencia, el Poder Legislativo se transformaría en el principal obstáculo para la aprobación de iniciativas presidenciales<sup>32</sup>, utilizando tácticas tales como el desprestigio personal y el bloqueo sistemático de proyectos de ley (Palau, 2012).

<sup>32</sup> La fragmentación ha minado la capacidad de los legisladores para sacar adelante sus políticas preferidas. Las tasas de aprobación legislativa de los proyectos iniciados por el Congreso descendieron hasta un 38% a finales del 2003 (BID, 2012)

## 4. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y COMPOSICIÓN DEL CENTRO DE GOBIERNO EN AMERICA LATINA

### 4.1 Matriz Analítica del Centro de Gobierno:

El siguiente capítulo buscará analizar individualmente las características que dan forma al diseño institucional del CdG en cada uno de los países latinoamericanos. Para tales efectos, resulta fundamental recordar que la identificación de las instituciones partícipes del CdG se realizará analizando las funciones básicas propuestas por el BID en la Matriz de Desarrollo Institucional (BID, 2013a). Cada modelo será presentado a través de una mandala, la cual sintetizará el sistema de instituciones encargado de ejecutar las funciones básicas del CdG<sup>33</sup>.

Una vez identificados los diseños del CdG, se analizarán los elementos teóricos que inciden desde una lógica endógena en la configuración institucional. De este modo, la categoría comportamiento organizacional integrará aspectos empíricos que develan la presencia de efectos asociados a estrategias presidenciales que inciden en el modelo institucional. A modo de síntesis, el Cuadro N° 5 resume los niveles de análisis implicados en esta investigación, identificando elementos vinculados a la organización institucional y a la composición interna del CdG (Moe & Howell, 1999).

**Cuadro N°5:** Esquema analítico para el diseño institucional del Centro de Gobierno

<b>Comportamiento Organizacional</b>	La categoría comportamiento organizacional buscará identificar a través de organigramas y webs presidenciales los antecedentes empíricos capaces de incidir en la organización y composición del diseño del Centro de Gobierno Latinoamericano <sup>34</sup> .
<b>Organización Institucional</b>	<b>1] Centralización:</b>
	Análisis de las instituciones más constreñidas por el presidente. En la medida que las estructuras se alejan del círculo concéntrico de la presidencia, aumenta la autonomía de las instituciones.
<b>Composición Institucional</b>	<b>2] Especialización:</b>
	Nivel de especialización funcional de las instituciones que participan del Centro de Gobierno. Este elemento está directamente vinculado a la institucionalización de estructuras dedicadas a funciones específicas.
	<b>3] Politización:</b>
<b>Composición Institucional</b>	Análisis del criterio utilizado para seleccionar los cargos centrales del Centro de Gobierno. Identificación del vínculo existente entre los funcionarios y el partido oficialista.
	<b>4] Estabilidad:</b>
<b>Composición Institucional</b>	Cantidad de rotaciones ministeriales en las instituciones que desempeñan funciones inherentes a un Centro de Gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>33</sup> Las funciones básicas seleccionadas de la Matriz de Desarrollo Institucional [MDI] son: Gestión Política; Desempeño del Monitoreo; Coordinación Gubernamental y Comunicación Estratégica. La sistematización detallada de las funciones desempeñadas por cada institución se encuentran en el cuadro comparativo del Anexo C.

<sup>34</sup> Para efectos de fiabilidad, el diseño institucional del Centro de Gobierno fue refrendado mediante entrevistas realizadas a altos funcionarios de la presidencia en todos los países seleccionados en esta investigación (Ver Anexo A).

Las dimensiones presentadas en el cuadro N°5 están organizadas en el mismo orden en el que serán aplicadas en este capítulo. Dicho esto, el análisis iniciará mediante la identificación de los elementos vinculados a la organización institucional, develando el nivel de concentración y especialización de los diseños de CdG. Posteriormente, se procederá a testear los efectos de la composición institucional, analizando la incidencia de la politización y estabilidad generada por el CdG. En conjunto, las dimensiones señaladas permitirán develar el comportamiento organizacional del Centro de Gobierno, aspecto fundamental para establecer patrones regionales en un período determinado<sup>35</sup>.

## **4.2 El Centro de Gobierno en la administración Fernández (2011-2013)**

### **4.2.1 Organización Institucional:**

El diseño institucional del Centro de Gobierno argentino resalta por la multiplicidad de instituciones organizadas para ejecutar las funciones básicas del CdG. La figura N° 5 sintetiza la presencia de secretarías, ministerios y unidades presidenciales. Este hecho refleja una cierta hibridez, la cual incide en los niveles intermedios de centralización decisional. De este modo, el CdG combina elementos que descentralizan el proceso de toma de decisiones e instituciones que incentivan la proximidad presidencial.

Una de las singularidades institucionales generadas en Argentina es la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>36</sup> [JGM]. Esta institución es una de las estructuras que ha incidido en la desconcentración del proceso decisorio. Su creación es producto de una reforma constitucional elaborada en 1994 por el presidente Carlos Menem. Entre sus funciones destaca la responsabilidad de mantener las relaciones del Ejecutivo con el Congreso, así como coordinar la relación entre los ministerios y jurisdicciones del Ejecutivo (Drago, 2002).

Otra de las instituciones básicas del diseño organizacional argentino es la Secretaría General Presidencial [SEGPRES]. Esta institución, hasta la creación de la JGM, estaba a cargo de una gran cantidad de actividades básicas del CdG. Sin embargo, la reforma constitucional acentuó las facultades de la JGM, lo cual implicó un desplazamiento de las labores desarrolladas por la SEGPRES argentina (Coutinho, 2007). No obstante, el ingreso de la JGM no significó una pérdida de influencia de la secretaría, ya que se convertiría en un espacio de acción multifuncional, responsabilizándose de las labores de coordinación gubernamental. Por lo tanto, la estructuración del jefe de gabinete ha contribuido al fortalecer las labores básicas del CdG, adquiriendo continuidad durante las administraciones desarrolladas por Cristina Fernández (Martínez Nogueira, 2013)

Paralelamente, instituciones como la Unidad Presidencial y las distintas Secretarías creadas durante el período [2011 -2013] imprimen centralidad institucional a un modelo caracterizado por la multiplicidad de estructuras partícipes del CdG. Este fenómeno contribuye al constreñimiento presidencial durante el proceso decisorio ya que producto de la teoría de círculos concéntricos, estas instituciones son cercanas al presidente.

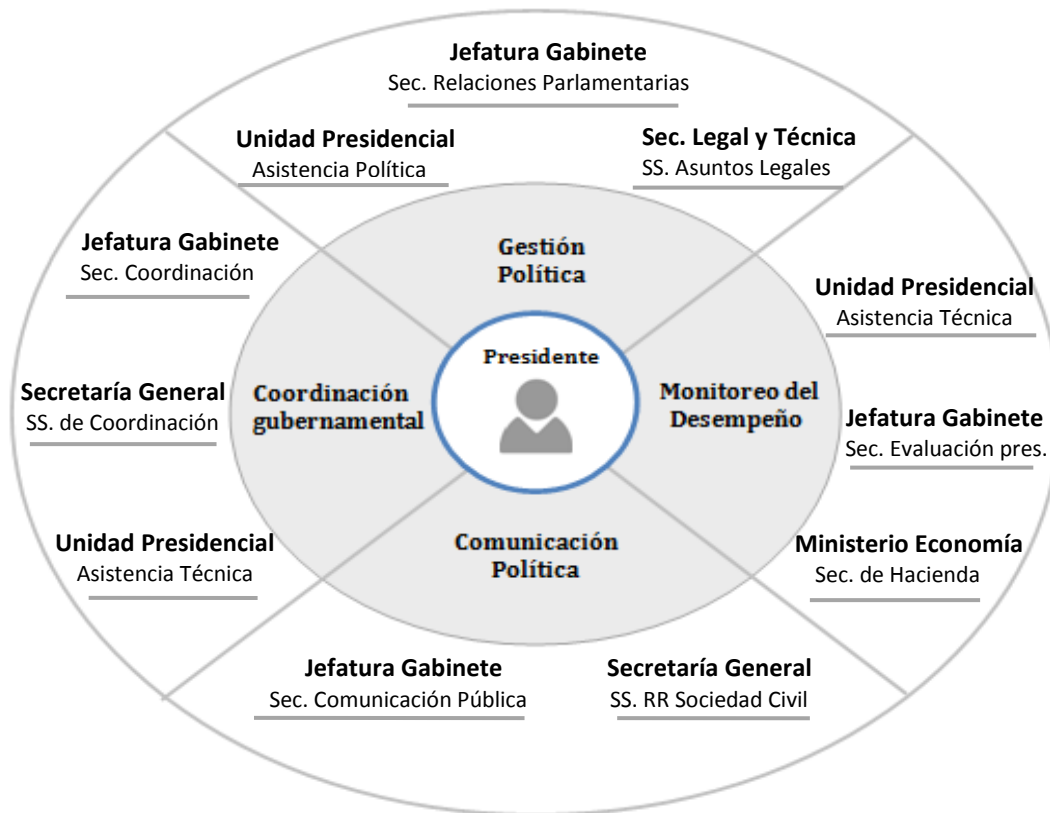
---

<sup>35</sup> De acuerdo a lo estipulado en el capítulo primero, el criterio temporal corresponde a los tres primeros años de los actuales períodos presidenciales. Esto permitirá equiparar el análisis institucional del Centro de Gobierno, normalizando las dimensiones analíticas que se aplicarán.

<sup>36</sup> La estructura interna de la Jefatura de Gabinete Ministerial ha sido variable, su papel más consistente ha sido el de apoyo político a la labor presidencial (Martínez Nogueira, 2013).



**Figura N°5:** Diseño del Centro de Gobierno en Argentina (2011 -2013)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Organigrama del Poder Ejecutivo, Revisión de páginas institucionales y objetivos funcionales de cada institución. [www.presidencia.gob.ar]

Adicionalmente, el diseño devela la presencia de una Unidad Presidencial. Su creación data del año 2009, convirtiéndose en una estructura de gran proximidad presidencial, siendo blindada institucionalmente vía decreto para asistir directamente a la presidenta Cristina Fernández. De esta forma, la administración [2011-2013] inició con dos nuevas estructuras presidenciales: la Coordinación Gral. de Asuntos Técnicos y la Coordinación Gral. de Asuntos Políticos. A modo de síntesis, la Figura N°5 refleja las funciones que ejerce cada una de las unidades, focalizándose en actividades asociadas a la gestión política y la coordinación gubernamental, lo cual fortalece la especialización funcional del Centro de Gobierno, estableciendo funciones específicas a nuevas estructuras partícipes del proceso decisorio.

Por último, los Ministerios argentinos son articulados a través de la JGM, lo que genera una menor participación de estas estructuras. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas mantiene un rol central en el proceso decisorio, ya que gran parte del monitoreo y desempeño es ejecutado por esta institución. Asimismo, una parte de las atribuciones en materia económicas son lideradas por la JGM, lo cual no quita la amplia relevancia técnica del Ministerio de Economía en el diseño institucional generado por la administración Fernández [2011 -2013] (Martínez Nogueira, 2013).

#### 4.2.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno:

De acuerdo al cuadro N°4, los cargos principales del Centro de Gobierno argentino fueron asignados bajo un criterio altamente político. En función de la teoría desarrollada por Moe (1999), la amplia selección de militantes del Partido Justicialista [PJ] obedece a un sistema institucional politizado. Este tipo de estrategias busca ampliar los lazos de confianza entre el presidente y el partido oficialista, logrando un mayor grado de control sobre el proceso decisorio (Boeninger, 2009).

**Cuadro N°4:** Actores partícipes del Centro de Gobierno en Argentina

Estructuras del CdG	2011		2012		2013	
Jefatura Gabinete	Aníbal Fernández	PJ	J. Manuel Abal	PJ	J. Manuel Abal	PJ
Secretaría General	Oscar Parrilli	PJ	Oscar Parrilli	PJ	Oscar Parrilli	PJ
Sec. Técnica y Legal	Carlos Zannini	PJ	Carlos Zannini	PJ	Carlos Zannini	PJ
Ministerio Economía	Amado Boudou	PJ	Hernán Lorenzino	PJ	Hernán Lorenzino	PJ
(*) Unidad Presidencial	Juan C. Mazzón	PJ	Juan C. Mazzón	PJ	Juan C. Mazzón	PJ
(**)Unidad Presidencial	Rafael Follonier	PJ	Rafael Follonier	PJ	Rafael Follonier	PJ

(\*)Coordinación General de Asuntos Técnicos creada a través del decreto D648/04 el año 2009.

(\*\*)Coordinación General de Asuntos Políticos Institucionales creada a través del decreto D648/04 el año 2009.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)

Paralelamente, es posible identificar rotación ministerial en puestos claves tales como la Jefatura de Gabinete, cargo altamente inestable en el CdG argentino. Desde inicios del año 2007 han pasado cuatro Jefes de Ministro, fenómeno que ha tendido a estabilizarse paulatinamente en el período [2011 -2013]. A diferencia de la Jefatura de Gabinete, sus secretarías internas presentan mayor estabilidad ya que las responsabilidades son parcialmente internalizadas por el titular de la Jefatura. En conclusión, la composición del Centro de Gobierno argentino devela un cierto nivel de inestabilidad, este aspecto también se presenta en el Ministerio de Economía, llegando a un total de 4 ministros en un período de seis años. Sin embargo, los primeros tres años de esta gestión permiten identificar un mayor grado de estabilidad institucional.

Una situación distinta experimentaron las Unidades presidenciales, ya que durante el período analizado, tanto Juan Carlos Mazzón como Rafael Follonier han permanecido en sus cargos. De este modo, ambas unidades generan un alto nivel de estabilidad, lo cual está relacionado a la cercanía entre las instituciones y la presidenta. Entre sus funciones básicas, cabe resaltar las facultades de apoyo al presidente en materia de negociación política y coordinación gubernamental.

### 4.3 El Centro de Gobierno en la administración Rouseff (2011-2013)

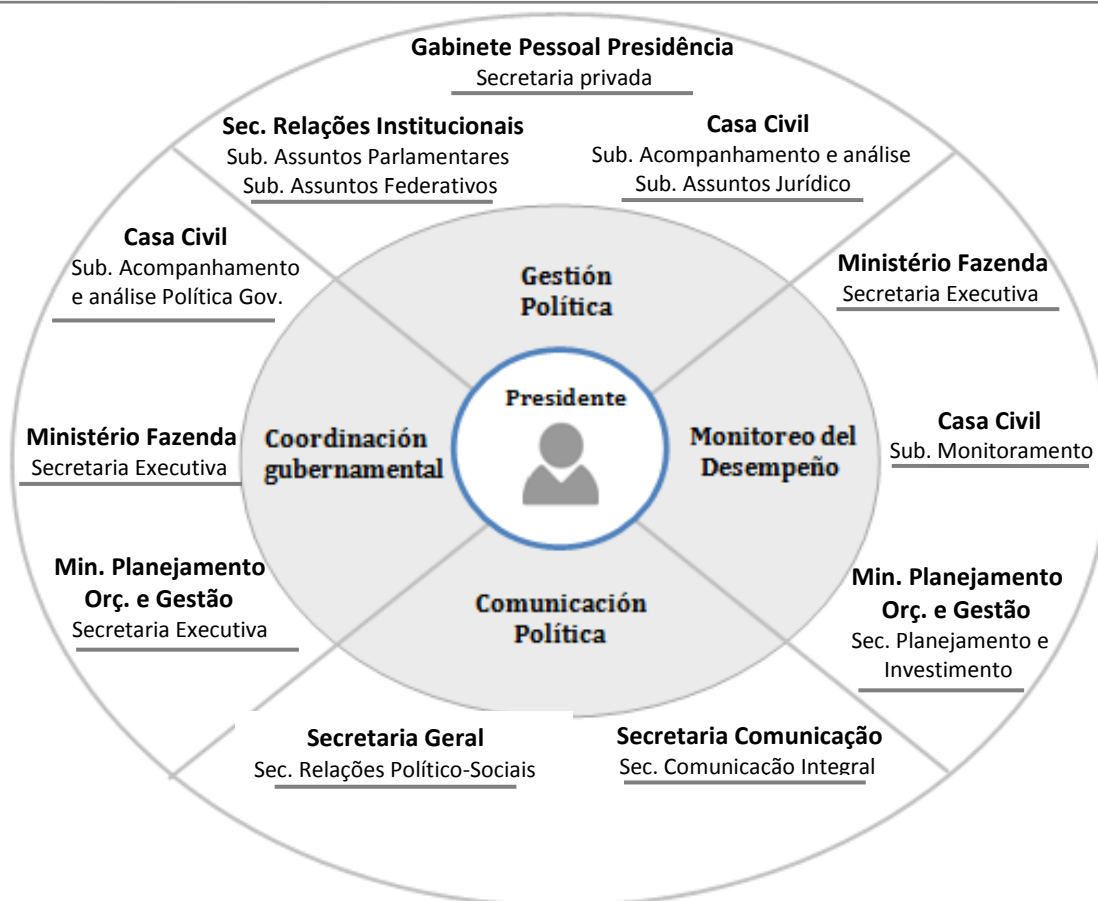
#### 4.3.1 Organización Institucional:

Durante el gobierno de Rouseff, la Casa Civil se ha transformado en el eje central de coordinación gubernamental, posicionándose como una de las principales instituciones partícipes del Centro de Gobierno brasileño (Dos Santos, 2013). El complejo entramado

institucional de la Casa Civil, incentiva la desconcentración de las funciones básicas del CdG en distintas Subjefaturas que tienen por finalidad asistir directamente al presidente durante el proceso de elaboración de políticas públicas.

Igualmente, el presidente cuenta con un amplio número de secretarías directamente asociadas a funciones de gestión y comunicación gubernamental. Así, la Figura N°6 sintetiza las instituciones partícipes del Centro de Gobierno brasileño, estableciendo un alto nivel de descentralización funcional, lo cual ha contribuido al desarrollo de una alta especialización estructural y autonomía durante el proceso decisorio.

**Figura N°6:** Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Brasil (2011 -2013)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Organigrama del Poder Ejecutivo, Revisión de páginas institucionales, objetivos generales y funciones básicas de cada institución. [www2.planalto.gov.br]

Otra particularidad del CdG Brasileño es su capacidad de generar memoria institucional, fenómeno asociado a la institucionalización y antigüedad de las principales estructuras partícipes del proceso decisorial. Junto a la Casa Civil, el Ministerio de Hacienda se ha convertido en una de las principales estructuras del CdG<sup>37</sup>. Esto se debe a la importancia que ha adquirido la estabilidad económica a nivel societal, convirtiéndose en un elemento central para la ciudadanía en período de elecciones presidenciales.

<sup>37</sup> Debido al sistema Federal, el Ministerio de Planificación Brasileño cumple un rol central en la coordinación gubernamental de las diversas estructuras encargadas de ejecutar las funciones básicas del CdG. De este modo, la desconcentración institucional es articulada en función de las labores realizadas por este ministerio (Dos Santos, 2013).

#### 4.3.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno:

Al iniciar el período presidencial, el gobierno de Rousseff se caracterizó por la presencia de un gabinete ministerial integrado por siete partidos políticos. Este rompecabezas de fuerzas políticas incluyó la distribución de puestos ministeriales y empresas estatales (Van Bülow & Lassance, 2010). Esta situación dista de la estrategia utilizada para la designación de cargos al interior del Centro de Gobierno brasileño. De este modo, el criterio utilizado para la composición institucional combinó principalmente elementos técnicos y políticos. La amplia inclusión de militantes del Partido Trabajador [PT] refleja la importancia que posee contar con el apoyo del oficialismo (Moe & Howell, 1999).

Dicho esto, el cuadro N°5 describe la composición política de los integrantes del CdG brasileño. Junto a la utilización de criterios políticos, la presidenta Rousseff designó actores independientes con un alto grado de especialización técnica, aspecto ligado a la especialización funcional de las instituciones, lo que desincentiva las estrategias de politización institucional. Adicionalmente, la designación de militantes PMDB responde a estrategias para mantener la unidad al interior de la coalición de gobierno, aspecto central para fortalecer el proceso de elaboración de políticas (Boeninger, 2009).

**Cuadro N°5:** Actores partícipes del Centro de Gobierno en Brasil

Estructuras del CdG	2011		2012		2013	
Casa Civil	Antonio Palocci	PT	Gleisi Hoffman	PT	Gleisi Hoffman	PT
Min. da Fazenda	Guido Mantega	PT	Guido Mantega	PT	Guido Mantega	PT
Min. do Planejamento	Miriam Melchior	IND	Miriam Melchior	IND	Miriam Melchior	IND
Secretaria General	Gilberto Carvalho	PT	Gilberto Carvalho	PT	Gilberto Carvalho	PT
Sec. Relações Institucionais	Luiz Nóbrega	PT	Ideli Salvatti	PT	Ideli Salvatti	PT
Sec. Assuntos Estratégicos	Moreira Franco	PMDB	Marcelo Cortêz	IND	Marcelo Cortêz	IND
Sec. Comunicação Social	Helena Chagas	IND	Helena Chagas	IND	Helena Chagas	IND

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)

En lo que respecta a estabilidad institucional, el gobierno de Rousseff ha generado un gran número de cambios en un corto período de tiempo, llegando a establecer un total de siete rotaciones ministeriales en tan solo once meses de gobierno. Sin embargo, la situación institucional del CdG se caracteriza un alto grado de estabilidad. Durante el período analizado [2011-2013] solo han existido tres rotaciones al interior del CdG, lo cual refleja una tendencia hacia la estabilidad institucional<sup>38</sup>.

De los tres cambios realizados en el CdG, la salida de Moreira Franco en la Secretaría de Asuntos Estratégicos y la de Luiz Nóbrega en Relaciones Institucionales se produjo a modo de enroque, siendo reasignados en otros ministerios. Finalmente, se vuelve fundamental destacar la continuidad de quince ministros partícipes de la administración presidencial anterior, fenómeno que incide en la alta estabilidad institucional.

<sup>38</sup> La salida de Palocci se debió a una coyuntura nacional, ya que pese a contar con la confianza de Rousseff, debió renunciar a la Casa Civil luego de revelarse que su patrimonio creciera veinte veces en los últimos cuatro años. De esta forma, Hoffman llegaría a ocupar el puesto de ministra de la Casa Civil, logrando estabilidad en un puesto central para el CdG Brasileño.

#### 4.4 El Centro de Gobierno en la administración Piñera (2011-2013)

##### 4.4.1 Organización Institucional:

Al analizar el diseño del CdG chileno, es posible identificar una fuerte centralidad del proceso decisorio. Durante el período [2011-2013] las instituciones más próximas al presidente fueron la Secretaría General de la Presidencia [SEGPRES] y la Secretaría General de Gobierno [SEGEOB] (BID, 2013b). Al poseer rango ministerial, ambas instituciones le otorgan una mayor formalidad al proceso decisorio, contribuyendo al desarrollo de funciones básicas de CdG tales como gestión política y comunicación. Igualmente, el Centro de Gobierno de Piñera posee un equipo de asesoría inmediata no institucionalizado, lo cual acentúa la centralidad del proceso decisorio, fortaleciendo los canales de información y el *staffing* para el análisis de políticas públicas coyunturales.

Una estructura central en el diseño organizacional del Centro de Gobierno chileno es el ministerio de Hacienda (Fernández & Rivera, 2012). De acuerdo a la Figura N°7, esta cartera ha sido esencial en la ejecución de funciones asociadas a la coordinación gubernamental y el monitoreo de políticas públicas. Asimismo, el Ministerio de Interior participa activamente de la coordinación política, fenómeno que igualmente fortalece la centralidad institucional del Centro de Gobierno.

**Figura N°7:** Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Chile (2011-2013)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Organigrama del Poder Ejecutivo, Revisión de páginas institucionales, objetivos generales y funciones básicas de cada institución. [www.presidencia.gov.cl]

Paralelamente, el diseño de CdG desarrollado por Piñera cuenta con un comité político, el cual constituye una instancia central de la conducción política gubernamental, dirigido por el presidente e integrado por la Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno, Ministerio de Interior y Ministerio de Hacienda. En conjunto, este comité aborda los principales temas de contingencia política, transformándose en un espacio de discusión para la toma de decisiones (Rivera & Fernández, 2012).

A nivel comparado, el CdG chileno no posee especialización institucional en cada una de las funciones básicas del Centro de Gobierno. Sin embargo, estructuras tales como SEGPRES reflejan un grado de institucionalización en funciones básicas del Centro de Gobierno concentradas en unidades encargadas de ejecutar labores de gestión política, relaciones interinstitucionales y análisis de estudios coyunturales (Egaña, 2009). Por lo cual, el diseño estructural del CdG posee distintos tipos de instituciones encargadas de la acción gubernamental, generando un alto nivel de flexibilidad y un bajo nivel de formalidad. Este fenómeno dificulta el desarrollo de especialización funcional, memoria institucional y autonomía para la toma de decisiones fuera del núcleo central, elementos que hacen de este Centro de Gobierno una estructura semi institucionalizada.

#### 4.4.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno:

Durante el inicio de su administración, el presidente Piñera seleccionó un equipo de trabajo caracterizado por personajes vinculados al mundo académico y empresarial. En esta línea, la estrategia utilizada para la designación de cargos se generó sobre la base de criterios técnicos y políticos (Fernández & Rivera, 2013). Inicialmente, la selección de técnicos primó por sobre la politización del Centro de Gobierno (BID, 2013b). De esta forma, el CdG se constituyó sobre la base de un equipo de solidez técnica, lo cual sería combinado con militantes de Renovación Nacional [RN] y del partido Unión Demócrata Independiente [UDI], generando una estrategia capaz de integrar a los partidos que sustentaban la coalición de gobierno.

**Cuadro N°6:** Actores partícipes del Centro de Gobierno en Chile

Estructuras del CdG	2010		2011		2012	
Secretaría Presidencia	Cristián Larroulet	IND	Cristián Larroulet	IND	Cristián Larroulet	IND
Secretaría de Gobierno	Enna Von Baer	UDI	Andrés Chadwick	UDI	Cecilia Pérez	RN
Ministerio de Hacienda	Felipe Larraín	IND	Felipe Larraín	IND	Felipe Larraín	IND
Ministerio de Interior	Rodrigo Hinzpeter	RN	Rodrigo Hinzpeter	RN	Andrés Chadwick	UDI
Segundo Piso	María Luisa Brahm	RN	María Luisa Brahm	RN	María Luisa Brahm	RN

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)

En función del cuadro N°6, es posible identificar una alta estabilidad en carteras como Hacienda o Secretaría General de la Presidencia. Ambos ministerios permanecieron estables durante los tres primeros años de gobierno. Igualmente, tanto Larroulet en SEGPRES como Larraín en Hacienda provenían del mundo académico, convirtiéndose en miembros del círculo íntimo de Piñera antes de ser electo presidente. Por otra parte, el equipo de asesores fue liderado por María Luisa Brahm, con la que mantenía una relación de trabajo por largos años (Rivera & Fernández, 2013b).



## 4.5 El Centro de Gobierno en la administración Chinchilla (2010-2012)

### 4.5.1 Organización Institucional:

El CdG costarricense es organizado mediante una amplia diversidad de instituciones encargadas de ejercer las funciones básicas de CdG. En base a la figura N°8, el CdG está configurado por cuatro tipos de instituciones: Oficinas Presidenciales, Consejos Políticos, Ministerios y staff de asesoría no institucionalizada. En conjunto, es posible apreciar un diseño que centraliza el proceso decisorio en torno al presidente. Esto se debe a la gran cantidad de oficinas con rango de secretaría al interior del círculo más cercano a la presidencia. De acuerdo a la teoría de círculos concéntricos, este tipo de estructuras poseen un mayor constreñimiento institucional (BID, 2013a).

**Figura N°8:** Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Costa Rica (2010-2012)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Organigrama del Poder Ejecutivo, Revisión de páginas institucionales, objetivos generales y funciones básicas de cada institución. [www.presidencia.gov.cr]

La amplia diversidad de instituciones contribuye al fortalecimiento de la especialización funcional. Sin embargo, la participación de estructuras semi formales como el Staff de Asesoría Presidencial o el Grupo de Expertos permanente contribuye a la informalidad de la tecnificación de los organismos encargados de ejercer las funciones básicas de un CdG (Walcott & Hult, 1987). De este modo, el diseño costarricense favorece elementos como la flexibilidad y adaptabilidad organizacional, permitiendo al presidente un mayor grado de personificación al momento de reorganizar las instituciones.

El Staff de asesoría destaca principalmente por ser una estructura no institucionalizada encargada de funciones relacionadas al apoyo para la toma de decisiones; el análisis de coyuntura, comunicación estratégica y coordinación gubernamental<sup>39</sup>. Igualmente, el comité político y el grupo de expertos responden a una lógica semi formal. Este último está compuesto por un equipo permanente de seis tecnócratas altamente calificados para proponer a la Presidenta distintas propuestas abocadas a fortalecer la calidad del sistema democrático y el funcionamiento institucional.

Paralelamente, el CdG diseñado en la administración Chinchilla cuenta la participación del Ministerio Presidencial, Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación. En conjunto estas instituciones se convierten en el soporte del CdG institucional, formando parte de un diseño base que sustenta las principales funciones desarrolladas por todo CdG (Pfiffner, 2009). Adicionalmente, la presidenta Chinchilla ha establecido la creación del Ministerio de Comunicación, éste fue creado recientemente para fortalecer labores vinculadas a la comunicación política.

#### 4.5.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno:

Durante los dos primeros años de gobierno, 15 de los 21 ministros que iniciaron la gestión presidencial de Chinchilla dejaron sus carteras por diferentes motivos. En un plano interno, el cuadro N°7 refleja el mismo fenómeno al interior del CdG. Uno de los cambios centrales fue la salida de Marco Varga, quien renunció a su cargo producto de una pérdida de influencia del Ministerio al interior del Centro de Gobierno.

**Cuadro N°7:** Actores partícipes del Centro de Gobierno en Costa Rica

Estructuras del CdG	2010		2011		2012	
Ministerio Presidencia	Marco Vargas	PLN	Carlos Benavides	PLN	Carlos Benavides	PLN
Vice. Asuntos Políticos	Francisco Marín	PLN	Francisco Marín	PLN	Francisco Marín	PLN
Ministerio de Hacienda	Fernando Herrero	PLN	Fernando Herrero	PLN	Edgar Ayales	PLN
Ministerio Planificación	Laura Alfaro	PLN	Roberto Gallardo	IND	Roberto Gallardo	PUC
Ministerio Comunicación	Roberto Gallardo	PUC	Francisco Chacón	PLN	Francisco Chacón	PLN

**Fuente:** Elaboración propia a partir de [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)

Por otra parte, la composición del CdG diseñado por Chinchilla ha contado con una alta politización estructural. Mediante criterios de inclusión partidaria, la presidenta asignó una gran cantidad de militantes del PLN, mecanismo que fortalece los vínculos con el partido oficialista (Moe, 1999; Boeninger, 2009). Asimismo, la designación de militantes del PUC se vuelve esencial para estrechar los vínculos estratégicos con partidos de coalición (Moe & Wilson 1994). En suma, pese a estar conformado por personas con amplia experiencia política, el CdG costarricense ha sufrido una rotación mayor a la de otros gobiernos. Asimismo, las principales rotaciones han sucedido en un contexto de denuncias de corrupción y mal manejo político que ha terminado por deslegitimar la labor desarrollada por el Ejecutivo en su conjunto (Gómez & Villareal, 2013).

<sup>39</sup> Las funciones del staff asesor se encuentran plasmadas en Murillo (2008) quién corrobora la utilización de asesorías presidenciales no institucionalizadas.



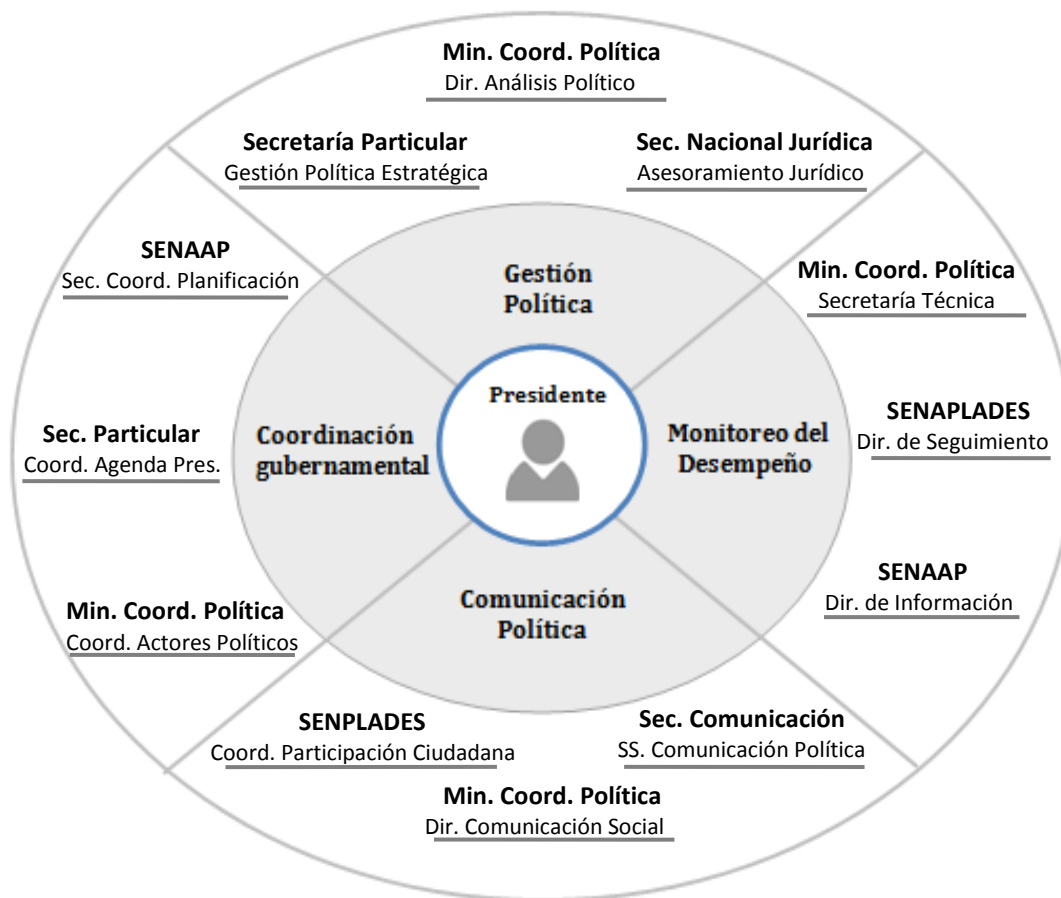
## 4.6 El Centro de Gobierno en la administración Correa (2009-2011)

### 4.6.1 Organización Institucional:

La constante reestructuración del Poder Ejecutivo se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el análisis del CdG Ecuatoriano. La reorganización de funciones ha potenciado la participación de nuevas instituciones, mientras que otras se han alejado del CdG o simplemente han desaparecido. Este es el caso de estructuras como el Ministerio de Coordinación de la Política creado el 2007, institucionalidad que participó directamente del CdG y que hoy ha transferido sus potestades a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.

En base a la figura N°9, es posible identificar un CdG caracterizado por una amplia red de instituciones. Cabe señalar que el diseño institucional está estructurado en función del período [2009- 2011], ya que previo a la reforma constitucional algunas instituciones fueron desplazadas fuera del proceso decisorial (Muñoz, 2012). La alta frecuencia en la reorganización institucional refleja el aprendizaje y la indeterminación<sup>40</sup> de estrategias vinculadas a la centralización o desconcentración del proceso decisorio.

**Figura N°9:** Diseño Institucional del Centro de Gobierno en Ecuador (2009-2011)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Organigrama del Poder Ejecutivo, Revisión de páginas institucionales, objetivos generales y funciones básicas de cada institución. [www.presidencia.gov.cr]

<sup>40</sup> Mientras los ministerios coordinadores se encargan de la descentralización de las funciones básicas del CdG, secretarías como SENAPLADES se encarga de centralizar las decisiones, respondiendo directamente al presidente Correa.

Pese a la reconfiguración del Poder Ejecutivo, la Secretaría Particular ha permanecido como una de las estructuras más próximas al despacho presidencial. Desde su creación, esta estructura se ha dedicado a fortalecer la gestión político estratégica del Presidente, a través de unidades dedicadas a la coordinación de agenda estratégica y el control de gestión de compromisos presidenciales (Acuerdo N°350, 2010). De este modo, la combinación de insituciones fortalece la especialización funcional.

Una particularidad de este CdG es la activa participación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENAPLADES], encargada de asistir y asesor directamente al presidente en materia de diseño, seguimiento y evaluación de políticas. En este contexto, SENAPLADES se ha posicionado como una estructura clave en la actual configuración del CdG ecuatoriano, remplazando las funciones de gestión política realizadas anteriormente por la Secretaría de la Presidencia (Muñoz, 2012).

#### 4.6.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno:

En función del Cuadro N°8, es posible identificar un CdG compuesto principalmente por militantes del partido Alianza PAÍS. Adicionalmente, se utilizaron criterios técnicos para la asignación de ciertos puestos específicos. De esta forma, la estrategia utilizada por Correa responde a un alto nivel de politización, integrando únicamente a militantes del partido oficialista. Este fenómeno es matizado por unos pocos actores tecnocráticos, ocupando cargos ligados a su área de experticia.

**Cuadro N°8:** Actores partícipes del Centro de Gobierno en Ecuador

Estructuras del CdG	2009		2010		2011	
Secretaría Privada	Galo Mora	AP	Galo Mora	AP	Gustavo Jalkh	IND
Sec. Administración Pública	Vinicio Alvarado	AP	Vinicio Alvarado	AP	Vinicio Alvarado	AP
Sec. Planificación	René Ramírez	IND	René Ramírez	IND	Fander Falconí	AP
Sec. General Presidencia	María Luisa Donoso	IND	María Luisa Donoso	IND	María Luisa Donoso	IND
Sec. Comunicación	Fernando Alvarado	AP	Fernando Alvarado	AP	Fernando Alvarado	AP
Min. Coord. de la Política	Ricardo Patiño	AP	Doris Solíz	AP	Betty Tola	AP
Min. Coord. Economía	Diego Borja	AP	Katiuska King	IND	Jeannette Sánchez	IND
Min. Coord. Sectores Estreg.	Galo Borja	AP	Jorge Glas	AP	Jorge Glas	AP

**Fuente:** Elaboración propia a partir de [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)

En materia de estabilidad, solamente dos instituciones se mantuvieron sin rotación<sup>41</sup>, lo cual refleja un alto grado de inestabilidad interna. Durante el período [2007 -2010] el Presidente Correa hizo 74 nombramientos en 27 ministerios, lo cual corrobora la alta inestabilidad en el equipo de gobierno (Pachano, 2010). Por ende, algunos Ministerios Coordinadores<sup>42</sup> como Sectores Estratégicos y de la Política experimentaron una rotación por cada año analizado.

<sup>41</sup> Los hermanos Alvarado fueron los únicos actores que se mantuvieron en el cargo durante el período analizado. Asimismo, resulta esencial destacar la estabilidad de Vinicio Alvarado en la Secretaría de Administración Públicas desde el 2006 (Freidenberg, 2012).

<sup>42</sup> El Poder Ejecutivo cuenta con 8 Ministerios Coordinadores, de los cuales Coordinación de Sectores Estratégicos y Coordinación de la política poseen funciones inherentes a las labores desarrolladas por el CdG, logrando mayores niveles de descentralización.

## 4.7 El Centro de Gobierno en la administración Funes (2009-2011)

### 4.7.1 Organización Institucional:

El diseño del CdG salvadoreño se caracteriza por la activa participación de secretarías localizadas al interior de la Presidencia, contribuyendo a la centralización del proceso decisorio. Una singularidad institucional del caso salvadoreño es la ausencia de un Ministerio Presidencial, estructura básica del CdG latinoamericano (BID, 2013a). Esto ha generado una amplia participación de la Secretaría Técnica, Secretaría de Asuntos Estratégicos y la Secretaría de Comunicación. En conjunto, estas secretarías forman la estructura base del CdG durante el inicio de la administración Funes, ejecutando las principales funciones básicas desarrolladas por el Centro de Gobierno regional.

En la práctica, la organización institucional se encuentra altamente centralizada ya que todas las secretarías responden directamente al presidente. Igualmente, la Figura N°10 devela la configuración de un staff de asesoría no institucionalizado, fenómeno que fortalece el proceso decisorio presidencial, constriñendo las labores desarrolladas por organismos más alejados a la presidencia (Walcott & Hult, 1987). Las labores del staff salvadoreño están directamente vinculadas a labores de gestión política y coordinación gubernamental, lo cual contribuye a personalizar el diseño institucional del CdG.

**Figura N°10:** Diseño Institucional del Centro de Gobierno salvadoreño (2009-2011)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Organigrama del Poder Ejecutivo, Revisión de páginas institucionales, objetivos generales y funciones básicas de cada institución. [www.presidencia.gov.sv]

Por último, la organización institucional no posee estructuras institucionalizadas para cada una de las funciones básicas desarrolladas por el CdG. Este fenómeno disminuye los niveles de especialización funcional del diseño salvadoreño. No obstante, el CdG cuenta con la participación del Ministerio de Hacienda, otorgando mayor tecnicidad a labores asociadas a la coordinación y monitoreo del desempeño. De este modo, el rol del Ministerio de Hacienda es fundamental para suplir la ausencia de estructuras tales como Oficinas Presidenciales o Ministerios Generales de la Presidencia.

#### 4.6.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno:

En un plano interno, el CdG salvadoreño está compuesto principalmente por actores independientes, lo cual refleja la estrategia utilizada por Funes para despolitizar la principal estructura del Ejecutivo. En lo que respecta a criterios de selección, el equipo partícipe del CdG posee un alto perfil académico y una baja experiencia política, lo cual es asimilable al perfil que caracteriza al propio presidente Funes<sup>43</sup>.

De acuerdo al Cuadro N°9, la Secretaría de Asuntos Estratégicos es la única institución partícipe del CdG liderada por un militante del FMLN, lo cual corrobora la estrategia de despolitización desarrollada por Mauricio Funes. Adicionalmente, es posible señalar los lazos de amistad existentes entre Hasbún [FMLNN] y el primer mandatario, aspecto que permitiría sostener los vínculos del partido oficialista con el presidente (Reverse, 2012).

**Cuadro N°9:** Actores partícipes del Centro de Gobierno en El Salvador

Estructuras del CdG	2009		2010		2011	
Secretaría Técnica	Alex Segovia	IND	Alex Segovia	IND	Alex Segovia	IND
Sec. Asuntos Estratégicos	Francis Hasbún	FFM	Francis Hasbún	FFM	Francis Hasbún	FFM
Sec. Asuntos Legislativos	Dionisio Machuca	IND	Ricardo Marroquín	IND	Ricardo Marroquín	IND
Sec. Comunicación	David Rivas	IND	David Rivas	IND	David Rivas	IND
Ministerio de Hacienda	Carlos Cáceres	IND	Carlos Cáceres	IND	Carlos Cáceres	IND

**Fuente:** Elaboración propia a partir de [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)

En lo que respecta a rotación, el CdG diseñado por Funes presenta un alto nivel de estabilidad. Durante los tres primeros años, sólo Dionisio Machuca abandonó su cargo voluntariamente en la Secretaría de Asuntos Legislativos. Posteriormente, el presidente Funes optaría por mantener un criterio de despolitización institucional, asignando en el mismo cargo a Ricardo Marroquín, actor cercano al mundo técnico y privado. De este modo, el principal criterio de selección está asociado a la tecnocracia de los cargos.

Por último, se vuelve central destacar la continuidad del Ministerio de Hacienda, cartera liderada por Mario Cáceres, un experimentado asesor financiero del sector privado y altamente calificado a nivel académico. De este modo, el CdG salvadoreño responde a una lógica de cercanía con experiencias técnicas y académicas, lo cual ha generado una amplia variedad de críticas por parte del FMLN.

<sup>43</sup> Al no provenir de las filas del FMNL, el presidente Funes debió enfrentar múltiples dificultades para lograr el apoyo del partido oficialista. De este modo, el perfil de Mauricio Funes está directamente asociado al mundo académico (Reverse, 2012).

## 4.8 El Centro de Gobierno en la administración Calderón (2007-2009)

### 4.8.1 Organización Institucional:

Durante el primer año del sexenio presidencial de Felipe Calderón, el CdG adoptó la configuración de un esquema altamente centralizado. Esta transformación estructural inició el 2006 mediante la creación de la Oficina de la Presidencia (OPP), encargada de coordinar las distintas unidades administrativas de asesoría y apoyo técnico al interior de la Presidencia<sup>44</sup> (López, 2008)

Dos años después, el presidente optó por volver a reformar el CdG, sacando atribuciones a la OPP para remitirlas a la Secretaría Particular<sup>45</sup> y a la Coordinación de Comunicación Social [Ver Figura N°11]. Por lo cual, estas estructuras salen de la OPP y se convierten en entes paritarios respecto a la jerarquía adquirida por la Oficina Presidencial. Bajo este marco, el CdG transitó desde una organización con tintes centralistas hacia una desconcentrada tendiente a la dispersión (López, 2008).

**Figura N°11:** Diseño Institucional del Centro de Gobierno en México (2007-2009)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Organigrama del Poder Ejecutivo, Revisión de páginas institucionales, objetivos generales y funciones básicas de cada institución. [www.presidencia.gov.mx]

<sup>44</sup> Al iniciar el sexenio presidencial, Felipe Calderón eliminaría dos Oficinas Presidenciales; la Oficina para la Innovación Gubernamental y la Oficina para políticas públicas, dejando un total de cinco estructuras (Ver Anexo K).

<sup>45</sup> Fuera del dominio de la OPP, la Secretaría Particular adquiriría un mayor protagonismo al interior del CdG, convirtiéndose en una de las estructuras más próximas al jefe de gobierno, lo cual devela su fortalecimiento a nivel funcional (López, 2008).

Por otra parte, la participación de la Secretaría de Gobernación y Secretaría de Hacienda reflejarían la baja centralización del proceso decisorio presidencial. Al poseer rango ministerial, ambas estructuras operan fuera del control directo del presidente (Lajous, 2000). Este fenómeno se debe a la especialización de funciones, generando estructuras que sectorializan labores propias de un Centro de Gobierno (Flores, 2007).

Una de las particularidades del CdG mexicano es la versatilidad de la Secretaría de Gobernación, estructura que cumple funciones de enlace legislativo, acuerdos políticos y actividades de comunicación con la ciudadanía, labores que generalmente se encuentran arraigadas en Secretarías Presidenciales (López, 2008). Asimismo, el CdG posee gabinetes especializados creados por el presidente, convirtiéndose en instancias de coordinación al interior del Ejecutivo lideradas por un Secretario Técnico para dar seguimiento a un sector específico de política pública.

#### 4.8.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno:

En cuanto a la composición interna del CdG, el Cuadro N°10 refleja un cierto nivel de estabilidad en la mayoría de las estructuras institucionales. Los principales cargos en los que ha existido continuidad son la Secretaría Particular y las coordinaciones de asesores y comunicación. Sin embargo, la OPP presenta un alto nivel de inestabilidad, llegando a contar con un Jefe de OPP por año.

**Cuadro N°10:** Actores partícipes del Centro de Gobierno en México

Estructuras del CdG	2007		2008		2009	
Oficina Presidencia	Juan Mouriño	PAN	Gerardo Ruiz	PAN	Patricia Flores	PAN
Coord. Comunicación	Max Cortazar	PAN	Max Cortazar	PAN	Max Cortazar	PAN
Coord. Asesores	Antonio Vivanco	IND	Antonio Vivanco	IND	Antonio Vivanco	IND
Secretaría Particular	Rogelio Carbajal	PAN	Rogelio Carbajal	PAN	Rogelio Carbajal	PAN
Secretaría Gobernación	Francisco Ramirez	PAN	Juan Mouriño	PAN	Fernando Gómez	PAN
Secretaría de Hacienda	Agustín Carstens	IND	Agustín Carstens	IND	Ernesto Cordero	PAN
Consejería Jurídica					Humberto Castillejo	PVE

**Fuente:** Elaboración propia a partir de [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)

La inestabilidad de la Secretaría de Gobernación requiere un análisis particular ya que a excepción de Juan Mouriño, el resto de los secretarios ha salido del cargo para ocupar otro opuesto de importancia a nivel gubernamental. De esta forma, muchos de los cambios generados por el Presidente Calderón responden a un enroque político entre distintos actores de confianza (Temkin & Salazar, 2012).

Sin embargo, la inestabilidad institucional se ve reflejada a nivel de gabinete, ya que de un total de 18 secretarios que iniciaron el período [2007- 2009], seis de mantuvieron en sus cargos, realizándose un total de 26 rotaciones de gabinete en un período de cinco años de gobierno, lo cual convierte a la administración Calderón en una de las más inestables en las últimas décadas.



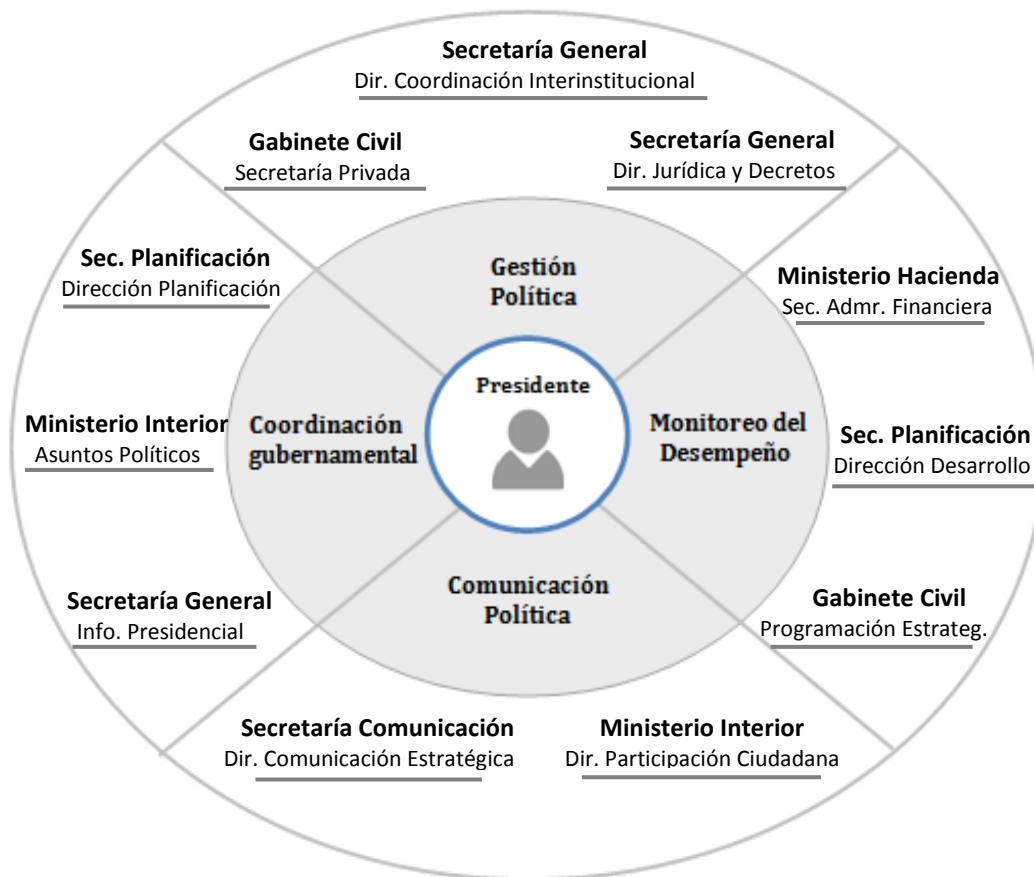
## 4.9 El Centro de Gobierno en la administración Lugo (2008-2010)

### 4.9.1 Organización Institucional:

Producto del constante debilitamiento del Poder Ejecutivo, una de las medidas iniciales del Presidente Lugo fue decretar la reestructuración del gabinete civil de la Presidencia. Este órgano institucional está facultado para asistir, asesorar y coordinar la gestión del Titular del Poder Ejecutivo en el proceso de definición, instalación, comunicación y seguimiento de políticas públicas (Decreto N°8.800).

De esta forma, los pilares del CdG en el que se refugió el Presidente Lugo fueron la Secretaría General y el Gabinete Civil. Bajo una mirada institucional, la Figura N°12 devela la organización institucional del CdG paraguayo. El Gabinete Civil es el órgano más próximo al primer mandatario en materia de asesoría directa. Adicionalmente, el rol de la Secretaría General es esencial para la ejecución de funciones básicas del CdG tales como gestión política y coordinación gubernamental. De forma conjunta, estos organismos son la base de la reorganización institucional efectuada durante la gestión desarrollada en el período [2008-2009]<sup>46</sup>.

**Figura N°12:** Diseño Institucional del Centro de Gobierno paraguayo (2008-2010)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Organigrama del Poder Ejecutivo, Revisión de páginas institucionales, objetivos generales y funciones básicas de cada institución. [www.presidencia.gov.cr]

<sup>46</sup> La profunda reorganización del diseño institucional desarrollado por Fernando Lugo devela la presencia de un diseño en proceso de ajuste. Mientras algunas instituciones incentivan la centralización [Gabinete Civil], existen otras que contribuyen a la autonomía del proceso decisorio, tales como los Ministerios de Hacienda y Ministerio de Interior.

Asimismo, el CdG está configurado por la participación de los ministerios de Hacienda e Interior, órganos que a diferencia de las secretarías, tienen responsabilidad de velar por el funcionamiento de políticas sectoriales, transformándose en actores esenciales para la descentralización del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, las funciones de coherencia, comunicación y coordinación se encuentran fuertemente arraigadas en la Secretaría General, lo cual responde a mecanismos de centralización institucional, diseñados para fortalecer el control presidencial.

#### 4.8.2 Composición Institucional del Centro de Gobierno:

En lo que respecta a los primeros tres años de gobierno, la composición del CdG se estructuró en función de criterios técnicos. De este modo, la estrategia de politización es mínima en la asignación de cargos institucionales. Durante esta administración, Miguel Ángel López se encargó de presidir la Secretaría General y el Gabinete Civil. El nexo existente entre Lugo y López fortalece la integración de actores políticos tales como los del Movimiento Tekojoja [MT]. Sin embargo, la fuerte lógica tecnocrática incidiría en la baja participación de actores políticos al interior del CdG institucional.

De acuerdo al Cuadro N° 11, el Presidente Lugo optó por componer su CdG en función del mérito, en desmedro de los clásicos favores políticos (Nickson, 2009). Por lo tanto, el perfil de la mayoría de los miembros responde a cargos de alta tecnicidad. Este es el caso del Ministerio de Economía y el Ministerio de Planificación, los cuales serían ocupados por personalidades independientes [IND] que gozan de un respeto producto de un largo desempeño en el mundo académico y profesional.

**Cuadro N°11:** Actores partícipes del Centro de Gobierno en Paraguay

Estructuras del CdG	2008		2009		2010	
Secretaría General	Miguel López	MT	Miguel López	MT	Miguel López	MT
Secretaría Privada	Daniel Nuñez	IND	Daniel Nuñez	IND	Ercilia Giménez	IND
Secretaría de Información	Augusto Do Santos	MT	Augusto Do Santos	MT	Augusto Do Santos	MT
Secretaría de Planificación	Carlos Sánchez	IND	Bernardo Esquivel	IND	Hugo Royg	IND
Ministro de Hacienda	Dionisio Borda	IND	Dionisio Borda	IND	Dionisio Borda	IND
Ministro de Interior	Rafael Filizzola	PDP	Federico Acuña	IND	Carlos Filizzola	PPS

**Fuente:** Elaboración propia a partir de [www.georgetown.edu](http://www.georgetown.edu)

En términos generales, de un total de once ministerios, solo cuatro de ellos fueron ocupados por militantes del PLRA, lo cual evidencia la poca politización del Centro de Gobierno institucional. Este fenómeno es central para comprender la inestabilidad de la [APC], ya que mientras el Presidente actuó como líder de las fuerzas de izquierdas aglutinadas en el Frente Guazú, dejó el liderazgo del PRLA al arbitrio de sus facciones internas (Abente, 2012). El quiebre al interior de la coalición oficialista se vería reflejado en rotaciones ministeriales tales como la de Rafael Filizzola [PDP]<sup>47</sup> quien debió salir por órdenes presidenciales para ser remplazado por un actor de perfil técnico.

<sup>47</sup> La salida de Filizzola se generó producto de desavenencias con el proyecto político del presidente. Posteriormente, el cargo sería ocupado por Federico Acuña, un reconocido policía con altos estudios a su haber. Sin embargo, debido a problemas de salud, la cartera finalizaría siendo presidida por Carlos Filizzola, militante del Partido País Solidario.



## 5. PATRONES REGIONALES: UNA TIPOLOGÍA DE CENTROS DE GOBIERNO

### 5.1 Análisis Comparado: Construcción de tipologías en países latinoamericanos:

El siguiente capítulo se organizará en función de los hallazgos obtenidos del análisis realizado en las secciones anteriores. Inicialmente, se identificarán los rasgos comunes del CdG en Latinoamérica. Para esto, se comparará el comportamiento organizacional de todos los diseños previamente analizados, lo cual implicará una diferenciación de diseños sobre la base de su organización y composición institucional. Posteriormente, se analizarán los efectos contextuales comunes provenientes del sistema político, lo que permitirá refutar ciertos antecedentes teóricos implicados en el análisis.

La configuración del CdG no es un proceso inmutable, sino que evoluciona en el tiempo para adaptarse a las necesidades específicas de cada país. De este modo, es posible identificar comportamientos organizacionales comunes, entre los cuales destacan el grado de centralización institucional y la especialización funcional del CdG. En virtud de los datos analizados, el cuadro N°14 clasifica el CdG en tres modelos de organización institucional, identificando subgrupos de países que comparten patrones comunes al interior de América Latina.

**Cuadro N°14:** Tipología en diseños de Centros de Gobierno en América Latina

Subgrupo	Tipología Institucional	Características Centrales
<b>Brasil México</b>	Centros de Gobierno Institucionalizado	Experiencias que han logrado un alto nivel de formalidad institucional, conjugando una baja centralidad y altos niveles de especialización en las funciones básicas del Centro de Gobierno.
<b>Chile Costa Rica El Salvador</b>	Centros de Gobierno Semi Institucionalizados	Este tipo de diseños posee menor formalidad institucional, conjugando una alta centralidad y un bajo nivel de especialización funcional. Una de las características centrales es la flexibilidad para personalizar el diseño institucional.
<b>Argentina Ecuador Paraguay</b>	Centros de Gobierno Mixtos	Experiencias con diversos niveles de formalidad institucional, lo cual genera una indefinición de su comportamiento institucional. Este diseño tiende a la inestabilidad y sus instituciones pueden abarcar elementos de los otros modelos.

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los antecedentes del cuadro N°14, la formalización del proceso de toma de decisiones y la adaptabilidad institucional se vuelven elementos diferenciadores en cada uno de los diseños presentados. Igualmente, es posible identificar necesidades políticas y particularidades contextuales que generan efectos exógenos sobre el diseño del CdG, manifestados en el nivel de estabilidad y en las estrategias de politización<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Recapitulando, la politización es una estrategia utilizada durante el proceso de composición institucional. La principal finalidad es asegurar la lealtad de los actores partícipes del CdG a través de criterios para la designación de personal (Moe, 1999).

Antes de iniciar el análisis del capítulo, se vuelve fundamental recordar las categorías utilizadas para definir cada uno de los modelos de CdG. En primer lugar, se analizará la centralización institucional, fenómeno que constriñe el comportamiento de las distintas instituciones partícipes del CdG (Moe & Wilson, 1994). De este modo, el presidente se posiciona como el principal articulador del proceso decisional, controlando la ejecución de las funciones básicas del Centro de Gobierno (Rehren, 1998). Posteriormente, se identificará la especialización funcional, elemento que diferencia el grado de formalidad de las instituciones a través de la tecnificación de los organismos encargados de ejercer las funciones básicas de un CdG (Walcott & Hult, 1987).

## 5.2 Tipología N°1: El Centro de Gobierno Institucionalizado

### 5.2.1 Antecedentes del Modelo Institucionalizado:

La primera clasificación corresponde a las experiencias que han logrado un alto nivel de formalidad institucional durante la configuración de sus CdG. Debido a la complejidad estructural, sus presidencias poseen amplias diferencias organizacionales. No obstante, contienen características que las convierten en casos singulares, diferenciándose de otras trayectorias a nivel regional.

De acuerdo a la Figura N°13, los diseños institucionales de Brasil y México pertenecen a CdG institucionalizados. La principal característica que devela la formalidad estructural es la combinación entre baja centralización y una alta especialización. Estos elementos permiten la desconcentración de funciones del CdG, generando una división de trabajo que facilita la especialización estructural de las instituciones.

**Figura N°13:** Antecedentes del Centro de Gobierno Institucionalizado

<b>Brasil</b>			<b>México</b>		
Centralización	■	Baja	Centralización	■	Baja
Especialización	■ ■ ■ ■ ■	Alta	Especialización	■ ■ ■ ■ ■	Alta
Estabilidad	■ ■ ■ ■ ■	Alta	Estabilidad	■ ■ ■ ■ ■	Baja
Politización	■ ■ ■ ■ ■	Media	Politización	■ ■ ■ ■ ■	Media

Fuente: Elaboración Propia

### 5.2.2 Organización Institucional:

El Centro de Gobierno Brasileño se encuentra organizado por una Casa Civil que refleja la alta especialización funcional. La presencia de una amplia red de Subjefaturas<sup>49</sup> alrededor de la presidencia devela la sectorialización de funciones en cada una de las etapas del proceso de formulación de políticas. Junto a esto, la complejidad institucional queda plasmada en la descentralización ejercida por los Ministerios de Planificación y Hacienda, lo cual permite un mayor grado de autonomía sobre el proceso decisional desarrollado en el círculo presidencial. De este modo, el entramado institucional cuenta con un alto grado de memoria institucional producto de la continuidad institucional.

<sup>49</sup> El organigrama del Poder Ejecutivo Brasileño refleja la complejidad institucional del CdG. Asimismo, la atomización estructural devela el alto nivel de especialización para el desarrollo de funciones gubernamentales.

El Centro de Gobierno Mexicano actúa sobre la base de una Oficina Presidencial [OPP] que sustenta las principales funciones básicas del CdG. La amplia gama de secretarías internas refleja la especialización sectorializada de labores asociadas a la formulación de políticas públicas. (Lajous, 2000). Adicionalmente, la organización institucional posee estructuras que descentralizan el proceso decisorio, este es el caso de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda (Flores, 2006).

### 5.2.3 Composición Institucional:

En el caso de Brasil, los cargos más influyentes del CdG fueron asignados a militantes del PT, PMDB e independientes de perfil técnico. La combinación de criterios fue un elemento central para mantener la estabilidad del CdG brasileño. De esta forma, mediante una politización moderada, Rouseff fue capaz de estrechar los vínculos con su coalición y tecnificar el proceso decisorio mediante actores cercanos a la presidenta.

Paralelamente, el CdG mexicano se conformó mediante un criterio similar, conjugando aspectos técnicos y partidarios para la selección de los principales cargos del CdG. Por lo cual, la nominación de militantes del [PAN] e Independientes de alta experiencia técnica permitió el desarrollo de un CdG cercano al presidente. Sin embargo, con el transcurso de los años las instituciones comenzaron a politizarse, concentrando un gran número de panistas en los puestos centrales del CdG institucional.

En efecto, ambos países incurrieron en estrategias de politización moderadas, usando criterios técnicos y políticos. Sin embargo, la principal diferenciación se encuentra en la estabilidad interna de cada CdG. En consecuencia, la estabilidad puede ser causada por incidencias de carácter externo e interno (Gómez, 2012) Este aspecto es esencial para comprender las diferencias entre los subgrupos de países analizados.

### 5.2.3 Incidencias del sistema político:

Para efectos del Centro de Gobierno Institucionalizado, el federalismo es un elemento contextual que actúa como condición suficiente pero no necesaria. De este modo, el sistema federado incide sobre las instituciones formales del CdG, generando diseños que acentúan la descentralización de funciones básicas<sup>50</sup>. Paralelamente, la continuidad del oficialismo no incide en la memoria institucional de las estructuras. Pese a que el Partido de Acción Nacional [PAN] de México y el Partido Trabajador [PT] en Brasil han logrado continuar en el poder, la memoria institucional se desarrolla en función de un grupo de instituciones bases, las que finalmente sostienen el CdG institucional.

Otro de los elementos analizados en el tercer capítulo es el contingente legislativo, el cual se convierte en un elemento que incentiva la estabilidad del CdG. De esta forma, la minoría parlamentaria del PAN y su dificultad para formar alianzas con otros partidos refleja la inestabilidad asociada a la composición institucional del CdG. Este escenario es distinto en Brasil, ya que la presencia de una coalición con mayoría parlamentaria ha contribuido a la estabilidad del CdG institucional.

---

<sup>50</sup> El caso de Argentina devela la condicionalidad del federalismo, ya que pese a estar presente en el sistema político, las instituciones informales acentúan la centralización del proceso decisorio, generando un balance que matiza los efectos.

### 5.3 Tipología N°2: El Centro de Gobierno Semi Institucionalizado

#### 5.3.1 Antecedentes del Modelo Semi Institucionalizado:

El escenario regional exhibe otro tipo de CdG caracterizado por estructuras con un menor nivel de institucionalización. En otras palabras, estas experiencias se constituyen sobre la base de estructuras semi formales, lo cual contribuye a flexibilizar el diseño del CdG antes de iniciar un período presidencial. Por lo cual, el primer mandatario logra mayor arbitrariedad en la configuración del CdG, fenómeno que permite personalizar el diseño estructural, recurriendo a instancias informales durante el proceso decisorio.

En este marco, las experiencias institucionales más próximas a la semi formalidad son representadas por Chile, Costa Rica y El Salvador. De acuerdo a la figura N°14, todos los países se caracterizan por la presencia de CdG fuertemente centralizados y un bajo nivel de especialización. Estos elementos generan un control discrecional del diseño estructural y una reducción de la atomización institucional, lo cual implica que las instituciones partícipes del CdG no están especializadas funcionalmente.

**Figura N°14:** Antecedentes del Centros de Gobierno Semi-Institucionalizado

Chile			Costa Rica			El Salvador		
Centralización	■ ■ ■ ■	<b>Alta</b>	Centralización	■ ■ ■ ■	<b>Alta</b>	Centralización	■ ■ ■ ■	<b>Alta</b>
Especialización	■ ■ ■ ■	<b>Baja</b>	Especialización	■ ■ ■ ■	<b>Baja</b>	Especialización	■ ■ ■ ■	<b>Baja</b>
Estabilidad	■ ■ ■ ■	<b>Media</b>	Estabilidad	■ ■ ■ ■	<b>Media</b>	Estabilidad	■ ■ ■ ■	<b>Alta</b>
Politización	■ ■ ■ ■	<b>Media</b>	Politización	■ ■ ■ ■	<b>Media</b>	Politización	■ ■ ■ ■	<b>Baja</b>

Fuente: Elaboración Propia

#### 5.3.2 Organización Institucional:

En el caso de Chile, el staff de asesoría denominado Segundo Piso refleja el uso de estructuras no institucionalizadas como eje central del proceso decisorio. De este modo, la informalidad estructural permite personalizar la configuración del CdG, generando una coexistencia entre instituciones formales como la SEGPRES y un staff personal de asesoría inmediata. Por lo tanto, los presidentes de Chile cuentan con amplios recursos para la configuración del CdG, permitiendo un mayor nivel de proximidad institucional entre las estructuras y el presidente.

En el caso costarricense, el CdG reúne elementos que disminuyen la formalidad de sus instituciones durante el proceso decisorio. Este es el caso del staff de asesoría privada y el grupo de expertos permanentes. Ambas instancias poseen elementos informales que permiten la configuración de un CdG más centrado en el presidente, generando un entorno institucional de confianza. Una de las ventajas de este modelo es el aumento de las fuentes de información para la toma de decisiones presidenciales.

Por último, la organización institucional salvadoreña está conformada por un CdG con instancias informales para la toma de decisiones. El diseño elaborado por Funes cuenta con un staff privado que cumple el rol de asesoría presidencial. Sin embargo, la

centralidad del CdG radica en la amplia cantidad de secretarías posicionadas en la presidencia, lo cual evita la desconcentración del proceso decisorio. De este modo, la Secretaría Técnica, Secretaría de Asuntos Estratégicos y Secretaría de Comunicación se transforman en la base de un CdG centralizado.

### 5.3.3 Composición Institucional:

El Centro de Gobierno chileno se caracterizó por una composición basada en criterios técnicos y políticos. De esta forma, la designación de militantes [UDI] y [RN] permitiría mantener el nexo político entre el presidente y su coalición de gobierno. Por otra parte, los niveles de politización serían matizados por una alta designación de actores ligados a la tecnocracia y al mundo académico (Fernández & Rivera, 2013). De este modo, el CdG enfrentó una estabilidad moderada, logrando disminuir las rotaciones ministeriales en la medida que aumentaba la politización institucional del CdG.

Igualmente, Costa Rica favoreció la utilización de criterios partidistas, generando una estrategia de politización moderada. La gran cantidad de militantes [PLN] contribuiría al fortalecimiento de los lazos con el partido oficialista. Asimismo, la politización adquiere rasgos moderados debido a la integración de actores independientes [IND] y militantes del [PUC], estrategia utilizada para la sostenibilidad de coaliciones. En consecuencia, la composición interna del CdG costarricense recurrió a una estrategia de coalición, lo cual permitió controlar la rotación inicial y logrando estabilizar el CdG al finalizar el período de gobierno analizado.

En el caso salvadoreño, el CdG se conformó en función de una baja politización, ya que exceptuando una institución, todas estuvieron lideradas por actores con un alto perfil tecnocrático, académico y provenientes del sector privado. Paralelamente, el nivel de estabilidad institucional del CdG es alto. Este fenómeno se encuentra relacionado al diseño del CdG salvadoreño, el cual posee una gran cantidad de secretarías, las que responden directamente al presidente.

### 5.3.4 Incidencias del sistema político:

Un elemento contextual común para este tipo de CdG es la ausencia de un contingente legislativo capaz de asegurar mayorías parlamentarias, aspecto que en el largo plazo incide en la composición inestable del CdG. Asimismo, los tres países contaron con la presencia de coaliciones políticas, fenómeno que incide en la estrategia de politización utilizada por Chile y Costa Rica. Paralelamente, la singularidad de El Salvador se refleja en la baja politización, la cual no se ve reflejada en las secretarías del CdG, no así en el alto nivel de rotación ministerial desarrollado por el gabinete en su conjunto.

Por otra parte, la continuidad del oficialismo no es un elemento contextual que incida en la memoria institucional de este tipo de diseño CdG. Producto de la amplia cantidad de rasgos semi formales, el personalismo y la flexibilidad se sobrepone a la rigidez estructural característica de Centros de Gobierno con alta memoria institucional. Por lo tanto, la llegada al poder de los partidos [RN] en Chile y el [FMLN] en el Salvador no difiere del diseño institucional desarrollado por el PLN en Costa Rica, el cual ha logrado continuidad desde el año 2006.









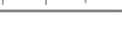
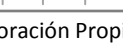
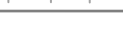
## 5.4 Tipología N°3: El Centro de Gobierno Mixto

### 5.4.1 Antecedentes del Modelo Semi Institucionalizado:

A través de una tercera clasificación es posible identificar experiencias con diversos niveles de formalidad institucional. En este escenario, el CdG se encuentra en etapa de desarrollo, lo cual deleva una indefinición estructural. De este modo, una de los rasgos principales es la creación de nuevas estructuras durante la gestión presidencial, lo que termina por complejizar la construcción institucional del CdG, convirtiéndolo en un diseño híbrido compuesto por estructuras mixtas.

En función de la figura N°15, el diseño estructural de Argentina, Ecuador y Paraguay pertenece a CdG mixtos. La principal característica que deleva la hibridez del modelo es la coexistencia de instituciones centralizadas y una red de estructuras diseñadas para desconcentrar el proceso decisorio, provocando matices institucionales arraigados en la configuración del CdG. Consecuentemente, el nivel de especialización se encuentra en un rango intermedio debido a la amplia atomización del modelo. Sin embargo, producto de la indeterminación, muchas de las estructuras terminan perdiendo relevancia y otras llegan a ser reemplazadas por la creación de nuevas instituciones.

**Figura N°15:** Antecedentes del Centro de Gobierno Mixto

<b>Argentina</b>			<b>Ecuador</b>			<b>Paraguay</b>		
Centralización		<b>Media</b>	Centralización		<b>Media</b>	Centralización		<b>Alta</b>
Especialización		<b>Media</b>	Especialización		<b>Media</b>	Especialización		<b>Baja</b>
Estabilidad		<b>Baja</b>	Estabilidad		<b>Baja</b>	Estabilidad		<b>Baja</b>
Politización		<b>Alta</b>	Politización		<b>Alta</b>	Politización		<b>Baja</b>

Fuente: Elaboración Propia

### 5.4.2 Organización Institucional:

El caso de Ecuador es un claro ejemplo de adecuación estructural. Durante el período analizado, Rafael Correa diseñó un CdG compuesto por un despacho presidencial<sup>51</sup>, una red de Ministerios Coordinadores y un conjunto de secretarías altamente influyentes durante el proceso decisorio. De esta forma, mientras los ministerios coordinadores se encargaban de la descentralización de funciones inherentes al CdG, secretarías como SENAPLADES se encargó de centralizar las acciones presidenciales, respondiendo directamente al presidente. Por otra parte, la desaparición del Ministerio Coordinador de la política y la escasa participación de la Secretaría Presidencial en labores de CdG corrobora la indefinición estructural de la Presidencia.

De forma similar, el CdG diseñado por Cristina Fernández posee características que lo convierten en una estructura mixta. Por una parte, el CdG gira en torno a la Jefatura del Gabinete Ministerial, institucionalidad fundamental para la descentralización del proceso

<sup>51</sup> El despacho presidencial está compuesto por un conjunto de oficinas informales que configuran un staff de asesoría privada, lo cual se convierte en un rasgo central del CdG semi institucionalizado.

decisorio. Sin embargo, la Secretaría General de la Presidencia y la reciente creación de dos Oficinas Coordinadoras diseñadas para formalizar la asesoría personal han presionado hacia la centralización del sistema. De esta forma, la complejidad estructural revela la hibridez del CdG, lo que ha permitido una mayor especialización funcional en la búsqueda de un modelo con instituciones bases.

A diferencia de Ecuador y Argentina, el CdG diseñado por Fernando Lugo posee un alto grado de centralidad. Sin embargo, la estrategia utilizada para fortalecer el control del proceso decisorio fue la creación de una nueva estructura funcional. De este modo, la reestructuración del Gabinete Civil permitiría disminuir los matices institucionales del CdG paraguayo. En consecuencia, pese a la centralidad estructural, el CdG está en plena etapa de desarrollo, volviéndose híbrido debido a las constantes transformaciones experimentadas en un corto período de tiempo

#### 5.4.3 Composición Institucional:

En lo que respecta a composición interna, Ecuador y Argentina se caracterizaron por el diseño de CdG con altos niveles de politización, lo cual implicó la utilización de un único criterio político, la asignación de militantes del oficialismo. En este contexto, Ecuador concentró una gran cantidad de integrantes de Alianza PAÍS, los cuales además de pertenecer al movimiento, fueron cercanos al presidente. Por otra parte, Argentina desarrolló el mismo proceso mediante militantes del PJ, lo cual implicó la configuración de un CdG con amplia experiencia política.

Sin embargo, un común denominador de los países analizados es la alta inestabilidad estructural del CdG. En este marco, las estrategias de polarización extrema inciden en la desestabilización institucional del CdG. El desincentivo de integrar partidos aliados se convierte en un elemento que incide en el desgaste de los vínculos para la formación de coaliciones políticas. Por otra parte, el caso de Paraguay representa el extremo opuesto ya que la politización sería mínima, generando un CdG altamente independiente, lo cual provocaría altos costos de transacción durante el proceso de elaboración de políticas.

#### 5.4.4 Incidencias del sistema político:

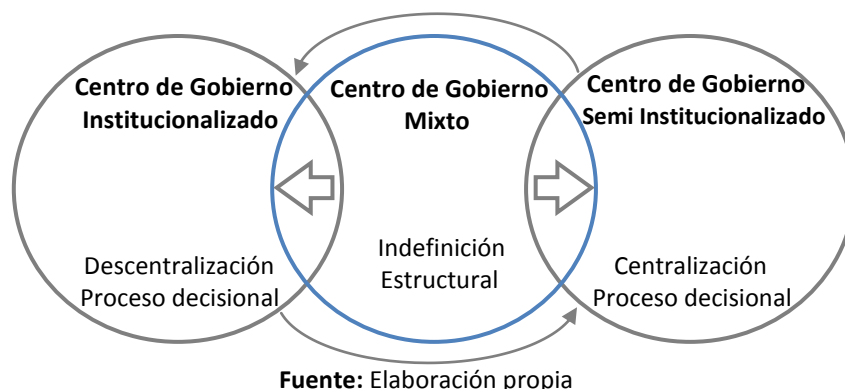
Los CdG analizados en este subgrupo de países se caracterizan por tener presidentes con estilos altamente confrontacionales. Esto es central para comprender los rasgos de inestabilidad institucional. La tensión constante entre el CdG y el poder legislativo son elementos que inciden en la inestabilidad institucional de Argentina y Ecuador. Por otra parte, ambos países poseen mayorías en el Congreso, lo cual acentúa la confrontación durante el proceso de toma de decisiones. Finalmente, el caso paraguayo se convierte en una particularidad, ya que teniendo minoría en ambas cámaras, se genera una atmósfera confrontacional que impide la consolidación de alianzas políticas.

Por último, la continuidad política es un elemento que incide en la estabilización del CdG, ya que al poseer diseños mixtos, la temporalidad de los gobiernos permite ajustar el diseño institucional desarrollado por estos países. De este modo, la reorganización del CdG en Ecuador y Argentina ha logrado mayor estabilidad desde la reelección política de Cristina Fernández y Rafael Correa.

#### 5.4 Etapas de Transición del Centro de Gobierno latinoamericano

De acuerdo a los hallazgos de esta investigación, es posible identificar un escenario latinoamericano caracterizado por la coexistencia de tres diseños institucionales. Dicho esto, esta sección busca profundizar las características de cada modelo, analizando la transición que experimentan los países en función de las alternativas existentes durante la reorganización institucional. Por lo cual, la figura N°16 analiza la transición realizada principalmente por el CdG mixto, ya que producto de la inestabilidad, tiende a adoptar las características de alguno de los diseños restantes.

**Figura N°16:** Transición del Centro de Gobierno Latinoamericano



En términos generales, el CdG regional se diferencia por el nivel de institucionalización, fenómeno que acentúa o disminuye la especialización y formalización estructural del proceso decisional. De este modo, el CdG Institucionalizado permite la complejización de las estructuras, generando una mayor especialización funcional y una reducción de la discrecionalidad durante la elaboración de políticas públicas. Por otra parte, el diseño semi institucionalizado se caracteriza por un alto grado de flexibilidad estructural, lo que permite centralizar el proceso decisorio, reduciendo la especificidad funcional a cambio de una mayor personalización estructural.

Esta dicotomía estructural ha generado una discusión académica protagonizada por la presencia de posturas adversas. Por un lado, existen autores que abalan la flexibilidad y adaptabilidad del CdG, priorizando la presencia de estructuras semi formales como staff de asesoría privada, grupo de expertos y comités políticos. Paralelamente, existen argumentos ligados a la necesidad de institucionalizar la presidencia, estos sostienen la oportunidad de ampliar la red de estructuras especializadas en las labores básicas del Centro de Gobierno institucional (Lahera, 2005).

A modo de síntesis, esta investigación concluye que no existe un modelo óptimo para el desarrollo de funciones intrínsecas de CdG. De esta forma, ambos modelos se convierten en alternativas fiables para la elaboración de políticas públicas. No obstante, la presencia de modelos mixtos refleja la transición que experimentan algunos países en la configuración estructural del CdG. Por lo cual, sus estructuras obedecen a una indeterminación estratégica, lo cual se ve reflejado en la configuración de instituciones híbridas que terminan por matizar los elementos de cada modelo.



## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE EL ROL DE LA PRESIDENCIA LATINOAMERICANA**

### **6.1 Conclusiones Generales sobre los hallazgos de la investigación:**

Para iniciar el proceso de reflexión final, se torna fundamental señalar dos conclusiones en función de los hallazgos de esta investigación. Por una parte, la configuración estructural del CdG es un espacio que prevalece a lo largo del tiempo, generando un soporte institucional integrado por instituciones básicas (Moe, 1999). Esta característica se encuentra presente en todos los países analizados, ya que independientemente de la reorganización que experimente el CdG, existen instituciones como el Ministerio de Hacienda o las Secretarías Presidenciales que actúan como soporte central para dar forma a un Centro de Gobierno institucional.

Paralelamente, los hallazgos de este estudio confirman que el diseño institucional del CdG latinoamericano es una causa, y al mismo tiempo, un efecto de determinados elementos circunstanciales. Por una parte, el CdG es capaz de incidir en el proceso de elaboración de políticas, convirtiéndose en un efecto mediante el desarrollo de sus funciones básicas, generando un aumento [o disminución] de la capacidad de gobierno, lo cual fundamenta el interés por su fortalecimiento. Igualmente, el CdG es una causa de factores que confluyen a través de una lógica de incidencia externa e interna.

De este modo, la reorganización del CdG puede ser influenciada por factores exógenos provenientes del sistema político. Este es el caso de sistemas de partidos dividido, presencia de coaliciones y mayorías parlamentarias, características centrales para determinar los criterios que darán paso a la composición del Centro de Gobierno latinoamericano. Igualmente, existen factores endógenos que inciden en la organización institucional del CdG, tales como el grado de centralización del proceso decisorio y la especialización funcional de las actividades básicas del CdG. Estos aspectos tienen una clara incidencia en el comportamiento organizacional de la presidencia.

Continuando la reflexión vinculada a los hallazgos, este capítulo desagregará algunas conclusiones derivadas del análisis bibliográfico y de los resultados comparados que sustentan el desarrollo de este estudio. Por lo tanto, las reflexiones serán elaboradas a partir de la pregunta y los objetivos establecidos al inicio de la investigación.

#### **6.1.1 Hallazgos derivados de la pregunta de investigación:**

Al momento de responder ¿Qué factores inciden en el diseño institucional del CdG en América Latina?, es posible argumentar la inexistencia de un único modelo institucional que represente el diseño del CdG latinoamericano (BID, 2013). No obstante, existen rasgos comunes que se repiten en distintos subconjuntos de países, lo cual genera comportamientos organizacionales similares (Tomassini, 1992; Sulbrandt, 1994). Los principales elementos definitorios fueron la centralización del diseño institucional y la institucionalización de las funciones básicas del CdG (Moe & Wilson, 1994). Ambos elementos corroboran la presencia de patrones regionales, los cuales están presentes pese a las diferencias institucionales que caracterizan la organización del CdG en América Latina (BID, 2013b).

De acuerdo a lo planteado en el objetivo general, los hallazgos de esta investigación sostienen que el CdG latinoamericano es comparable debido a la base institucional que posee en cada uno de los países analizados (Moe, 1999). Por lo cual, la reorganización del CdG encuentra explicaciones teóricas fundamentadas en el neo institucionalismo<sup>52</sup>, lo cual permite analizar el CdG desde el comportamiento organizacional o a través del nivel de formalidad vinculado a la claridad de las reglas del juego (Burke, 2000).

No obstante, centrarse únicamente en las instituciones formales impide analizar la otra cara de la institucionalización, la de la presidencia informal, a veces no tan visible pero de gran relevancia (Rockman, 1987). Por lo cual, quedan muchas preguntas por resolver respecto a la incidencia que adquieren las estructuras informales en el proceso de toma de decisiones, fenómeno que abre nuevas líneas de investigación a través de la reexaminación del diseño institucional del CdG en Latinoamérica. De este modo, por muy sólido y permanente que parezca un Centro de Gobierno, existen diversos códigos de conducta, normas de comportamiento o simplemente convenciones que rompen los esquemas formales analizados en esta investigación (Gómez, 2012).

Por otra parte, el diseño del CdG se encuentra en constante adaptación, lo cual dificulta la longitud del análisis. Por tales efectos, la pregunta de investigación posee un carácter transversal, lo que permite un análisis contemporáneo de la reorganización institucional del CdG latinoamericano. En consecuencia, la temporalidad se vuelve un factor central para el análisis de CdG, ya que una mayor longitud permite analizar la evolución de las instituciones partícipes del CdG, identificando la relevancia de cada una durante el proceso decisorio, lo cual abre una línea de investigación histórica poco desarrollada en América Latina.

En un plano metodológico, este estudio propone el desarrollo de una matriz analítica que busca examinar los elementos que inciden en el diseño del CdG. Este hecho contribuye al desarrollo de estudios empíricos sobre CdG, demostrando que no solo es posible generar una descripción del mismo, sino que también es posible comprobar su estabilidad a través de las dinámicas y procedimientos que se generan al interior del Poder Ejecutivo (Rehren 1998; Coutinho, 2008).

#### 6.1.2 Hallazgos derivados de los objetivos de investigación:

El primer objetivo específico identifica las principales características del sistema político en el que se desenvuelve el diseño institucional del CdG<sup>53</sup>. En efecto, el análisis de estos antecedentes contribuye a refutar la incidencia exógena de algunos elementos contextuales. En este marco, la periodicidad de regímenes autoritarios y la longevidad de las constituciones no son patrones regionales que incidan en el diseño estructural del CdG. Asimismo, la amplitud de los poderes presidenciales es divergente en todos los escenarios, lo cual acentúa la diferenciación histórica e institucional en cada uno de los países analizados.

---

<sup>52</sup> Para efectos de esta investigación, las categorías analíticas desarrolladas por Moe (1999) contribuyeron sustancialmente al análisis institucional del Centro de Gobierno Latinoamericano. De este modo, proveniente del neo institucionalismo, la "política de elección estructural" se convierte en un modelo teórico aplicable a cualquier presidencia institucional.

<sup>53</sup> La lógica que guía el funcionamiento de la Presidencia como institución se encuentra influenciada por la interacción de las estructuras, los incentivos, recursos y el contexto (Walcott & Hull, 1987).

Por otra parte, el análisis del sistema político contemporáneo devela características comunes que se convierten en elementos exógenos que incentivan la centralización y la especialización institucional del CdG latinoamericano. En definitiva, el diseño estructural desarrollado por el presidente es influenciado por factores contextuales tales como el contingente legislativo del jefe de gobierno, la capacidad de formar coaliciones políticas y la continuidad del oficialismo en la presidencia (Méndez, 2007; Arana, 2012). En suma, existen características del sistema político que inciden en la configuración del CdG, promoviendo estrategias que coadyuvan a la estabilidad y politización interna.

El segundo objetivo se vincula a la caracterización del diseño estructural intrínseco de los CdG analizados. En relación a este punto, el estudio genera un esquema estructural de las instituciones partícipes del CdG a nivel de países. Para efectos de fiabilidad, todos los diseños estructurales fueron corroborados a través de entrevistas generadas a altos funcionarios partícipes de instituciones funcionales del CdG. De este modo, es posible ejemplificar la amplia diversificación de estructuras que da vida a la presidencia institucional. Sin embargo, existen dos estrategias que inciden en el comportamiento organizacional del entramado final, esas son la centralización institucional y el grado de especialización funcional (Moe 1999; Walcott & Hult, 1987).

Ambas estrategias responden al modelo de política de elección estructural desarrollado por Moe (1999), el cual busca generar una adecuación estructural capaz de originar un diseño institucional congruente con los incentivos y el contexto situacional. De esta forma, el análisis de países permite corroborar la capacidad presidencial para elegir las estructuras más plausibles durante la configuración del CdG. Sin embargo, el alcance de la investigación no permite distinguir las estructuras más influyentes durante el proceso decisorio, lo cual abre paso a nuevos frentes de investigación.

En consecuencia, el presidente se transforma en el único actor del CdG con incentivos para seleccionar las estructuras del CdG que permitirán desarrollar un gobierno efectivo y un mayor grado de autonomía (Moe & Caldwell, 1994). En este marco, la politización se convierte en el eje central para la configuración interna del CdG. De acuerdo a los resultados del estudio, una estrategia de politización que integre al partido oficialista y a ciertos aliados circunstanciales es fundamental para la estabilidad del CdG. Asimismo, la politización extrema acentúa los conflictos, generando escenarios que constriñen el proceso decisorio presidencial.

El tercer objetivo, en tanto, alude a la identificación de tendencias regionales respecto al diseño institucional del CdG. De este modo, el análisis comparado evidencia un escenario caracterizado por la coexistencia de tres diseños estructurales organizados en base al grado de centralización del proceso decisorio. Consecuentemente, este estudio concluye que no existe un modelo óptimo para el desarrollo de las funciones básicas del Centro de Gobierno, ya que tanto los diseños institucionalizados como los semi institucionalizados poseen características que contribuyen al proceso de elaboración de políticas. Por ende, ambos modelos se convierten en alternativas fiables. Por otra parte, la presencia de un modelo mixto refleja la transición experimentada por algunos países respecto a la reorganización definitiva del CdG. Por lo cual, sus instituciones se articulan sin una estrategia específica, generando una inestabilidad que implica nuevos procesos de reorganización institucional.

## **6.2 Recomendaciones de reforma al Centro de Gobierno en Latinoamérica**

Finalmente, este estudio presenta tres propuestas de reforma elaboradas a partir de los hallazgos previamente analizados. Dicho esto, es posible argumentar que las reformas institucionales no son la única alternativa viable para reorganizar el Centro de Gobierno latinoamericano. Sin embargo, los principales estudios sobre presidencia en América Latina han incurrido en este tipo de reformas (OCDE, 2010; BM, 2012). Por lo tanto, esta investigación propondrá reformas en función de la incidencia de ciertos elementos contextuales, contribuyendo al fortalecimiento del proceso decisional sin la necesidad de redefinir diseños o implementar nuevas reformas.

Actualmente, existen estudios que argumentan la necesidad de fortalecer el acervo de técnicas, métodos y habilidades que permitan conjugar una relación integral entre el presidente y su equipo de gobierno (Babino, 2009; CLAD, 2011). En efecto, una de las propuestas de esta investigación es preocuparse por la composición del CdG. Para esto es necesario matizar los efectos generados por la politización. En otras palabras, la combinación de criterios técnicos, políticos y de coalición podría contribuir a generar un mayor grado de estabilidad institucional. De esta forma, las funciones básicas del CdG serían lideradas con menor interrupción, permitiendo que los actores asignados logren continuidad durante el proceso decisional.

En segunda instancia, esta investigación identifica altos déficit en funciones básicas del CdG asociadas a la implementación de políticas públicas, aspecto que genera brechas entre lo programado y lo ejecutado (Cavarozzi, 2013; BID, 2013a). Por lo cual, este estudio propone fortalecer funciones que van desde el monitoreo de desempeño hasta la coordinación gubernamental. Para esto, resulta imprescindible proponer el desarrollo de un mayor nivel de especialización funcional, aspecto central para la sectorialización de actividades, tecnificando procedimientos para aumentar la calidad de la ejecución. En síntesis, el aumento de especialización en funciones básicas del CdG contribuye al fortalecimiento del proceso de implementación, conjugando procesos de tecnicidad y calidad durante la acción gubernamental.

Finalmente, este capítulo sostiene la necesidad de fortalecer la memoria institucional del CdG en Latinoamérica. Los hallazgos de esta investigación develan que una mayor capacidad de memoria fortalece la continuidad y especialización técnica del Centro de Gobierno Institucional. Por lo tanto, en la medida que el CdG posee un diseño básico con estructuras continuas, es posible desarrollar mayor memoria institucional, lo cual incide en el proceso de elaboración de políticas públicas. Sin embargo, cabe señalar que el principal obstáculo de esta categoría es la constante reorganización institucional, fenómeno recurrente en los países de América Latina.

En conclusión, las propuestas elaboradas por este estudio provienen de los hallazgos vinculados a factores contextuales. Por lo tanto, la capacidad de explorar nuevas líneas de estudio permitirá generar nuevas proposiciones abocadas al fortalecimiento del CdG regional. De este modo, las teorías sobre liderazgos presidenciales, el análisis asociado a la presidencia informal y los procesos de gestión desarrollados al interior del CdG se convierten en nuevos focos de investigación, lo cual permitirá ampliar la agenda de investigación empírica desarrollada en América Latina.

## Referencias Bibliográficas:

- Abal, J. M., (2009) La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia”. *Revista Reforma y Democracia*, Vol. N°44, pp. 1-12.
- Abente, D. (2012) “Paraguay: Crecimiento Económico, conflicto social e incertidumbre política”. *Revista Ciencia Política*, Vol. N°32, pp. 229 – 244.
- Acuña, C. (Comp.) (2007) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Acuña, C. (Comp.) (2013) *¿Cuanto importan las instituciones?: gobierno estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- Aguilar, L. (Ed.) (2000) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (Comp.) (2009) *Política Pública*. México: Ed. Siglo XXI.
- Alcántara (1995) *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Ed. FCE.
- Alcántara, M. (2008) *El Salvador: Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alcántara (2009) *Un giro histórico: las elecciones salvadoreñas de marzo de 2009*. Salamanca: Ed. Fundación Carolina.
- Alfaro, R. & Gómez, S. (2012) “Costa Rica: Reconfiguración política en un contexto de gobierno dividido”. *Revista Ciencia Política*, Vol. N°32, pp. 109 – 128.
- Almeida, P. (2010) “El Salvador: elecciones y movimientos sociales”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. N°30, pp. 319-334.
- Altman, D. (2008) “Régimen de Gobierno y Partidos Políticos en Chile”. En Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, J., Walker, I. (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: CEP –PNUD.
- Ames, B. (2001) *The Deadlock of Democracy en Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Arana, I. (2012) “¿Quién le susurra al presidente: Asesores vs Ministros en América Latina”. *Revista Política*, Vol. 50, N°2, pp. 33-61.
- Artiga González, A. (2009) Las elecciones 2009 en perspectiva, en *Estudios Centroamericanos (ECA)*. Vol. 64, N° 719, pp. 11-32.

- Artiga González, A. (2011) “El Salvador 2009: fin de un ciclo político”. En Alcántara, M & Tagina, M. (Eds.) *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009 – 2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Avendaño, O. (2010) “El giro hacia la derecha en las últimas elecciones chilenas”. *Revista de Sociología*, Vol. N°24, pp. 167- 178.
- Babino, L. (2008) “La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas”. *Revista Reforma y Democracia*, Vol. N° 43, pp.1-11.
- Basabe – Serrano, S. (2009) “Ecuador: Reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. *Revista Ciencia Política*, Vol. N° 29, pp. 381- 406.
- BID (2006) *La política de las políticas públicas*. Washington D.C.: Ed. BID.
- BID (2006) Political Institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil. Research network working paper # R-509.
- BID (2011) *El Juego Político en América Latina: ¿Cómo de deciden las políticas públicas?* Colombia: Ed. BID.
- BID (2013) *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington D.C: Ed. BID.
- BID (2013b) *The role of the Center of Government: A literature review*. Washington D. C: Ed. BID.
- Bobbio, N., Matteucci, N. (2005) *Diccionario de Política*. México D.F: Ed. Siglo XXI.
- Boeninger, E. (2007) *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990 – 2006*. Santiago: Ed. Uqbar.
- Bonvecchi, A. (2010) “Tipos de Presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y México”. En *Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos*, Vol. N°1, pp. 66-80.
- Bouzas, R. Pagnotta, E. (2003) *Dilemas de la política comercial externa argentina*. Buenos Aires: Fundación OSDE, Universidad de San Andrés.
- Camou, A. (2001) *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Ed. FLACSO – IISUNAM.
- Catterberg, G. & Palanza, V. (2012) “Argentina: dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner”. *Revista Ciencia Política*, Vol. N°32, pp. 3-30.
- Cavarozzi, M. (2013) “Modelos de acción presidencial en el Siglo XXI latinoamericano”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Vol. N° 55, pp. 1-10.

- Coutinho, M. (2008) "Un análisis institucional de la organización de la Presidencia en Argentina". *Revista Colección*, Vol. N°18/19, pp.17-47.
- Conaghan, C. (2008) "Ecuador: La presidencia Plebiscitaria de Correa". *Journal of Democracy*. Vol. N° 19, pp. 46-60.
- Cheibub, A. & Limongi, F. (2008) "Instituciones políticas y gobernabilidad: el desempeño del gobierno y apoyo legislativo en la democracia brasileña". En Alcántara, M & Ranulfo, C. (EDS.) *La Democracia Brasileña: balances y perspectivas para el siglo XXI*. España: Ed. Salamanca.
- Crozier, M. (1984) *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Da Silva, V. (2009) "Presidencialismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho". En Ellis, A., Henríquez, J., Zovatto, D. (Eds.) *Cómo hacer que funcione el presidencialismo*. México: Ed. UNAM/ IDEA Internacional.
- Dávila, M. (2010) "Tecnocracia y democracia en Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010)". *Revista Sociológica*, Vol. N°24, pp. 199-217.
- Deheza, G. (1998) "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur". *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nohlen, D. & Fernández, M, (Eds.), Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- De Luca, M. (2011) "Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en Argentina reciente". En Malamud, A., De Luca, M. (Eds.), *La política en tiempo de los Kirchner*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.
- Dickinson, M. (2005) "The Executive Office of the President: The paradox of Politicization", en Aberbachy, J., Peterson, M. (Comp.) *The Executive Branch*. Oxford: Oxford University Press.
- Donoso, M. (2010) "Estatuto Organizacional por procesos de la Presidencia de la República", *Acuerdo N° 350*, Presidencia de la República de Ecuador.
- Echebarría, K. (2006) "Caracterización empírica de las burocracias: configuración y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas". *Revista Reforma y Democracia CLAD*, Vol. N° 34, pp.1-11.
- Edwards, G. III (2003) *On deaf ears. The limits of the bully pulpit*. New Haven, Ct: Yale University Press.
- Egaña, R. (2002) *Reforma y modernización del Estado en Chile: avances y desafíos*. Santiago: Ed. CEP.
- Egaña, R. & Chateau, J. (2011) "El Centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la concertación (1990- 2010)", *Revista Chilena de Administración Pública*, Vol. N° 17, pp. 137 - 191.

- Echegaray, F. (2006) "Elecciones en Brasil: hacia un sistema político moderno y secularizado". En *Revista Nueva Sociedad*, Vol. N° 206, pp. 27-34.
- Fernández, M., & Rivera, E. (2012) *La Trastienda del Gobierno: el eslabón perdido en la modernización del Estado Chileno*. Santiago: Ed. Catalonia.
- Figueiredo, M. (2008) "La evolución político- constitucional de Brasil". En *Revista Estudios Constitucionales*. Vol. N° 2, pp. 209-246.
- Flores, M. (1979) "El Salvador: La insurrección en marcha". *Revista Nueva Sociedad*. Vol. N°43, pp.77-87.
- Flores, J., R. (2007) *El Staff Presidencial en México. De la figura del Secretario Particular a las Oficinas de la Presidencia 1920 – 2006*. México: Ed. UNAM.
- Freidenberg, F. (2006) Izquierda vs. Derecha: Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano". *Revista Política y Gobierno*, Vol. N°13, pp. 237-278.
- Freidenberg, F. (2011) "Ecuador 2009: las elecciones que consolidaron el cambio del sistema de partidos". En Alcántara, M & Tagina, M. (Eds.) *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009 – 2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Freidenberg, F. (2012) "Ecuador 2011: Revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político". *Revista Ciencia Política*, Vol. N°32, pp. 129-150.
- Funk, R. (2011) "El relato político en el primer año del gobierno de Piñera". *Revista Política*, Vol. N°49, pp.151-159.
- Gamboa, R., Bustos, E. (2007) "Las elecciones presidenciales y legislativas en México de 2006". *Revista Estudios Internacionales*, Vol. N°156, pp. 139-157.
- Garcés, F. (2012) "Después de dos años y medio la Presidencia tiene una Secretaría General Titular" *Revista Poderes*, 27 de Abril, Quito.
- Gómez, A. (2012) "Más allá de la teoría de la consolidación: dimensiones problemáticas de las instituciones en nuevas democracias". *Revista Espiral*. Vol. N° 54, pp. 109 - 140.
- Gómez, S., Villareal, E. (2013) Costa Rica: La derrota prematura de un gobierno dividido". *Revista Ciencia Política*. Vol. N°33, pp. 117-134).
- González, M. (2005) "El Programa de gobierno en el régimen parlamentario actual". *Revista Teoría y Realidad Constitucional*. Vol. N° 16, pp. 295 - 308.
- González, L. (2011) El FMLN salvadoreño: de la guerrilla al gobierno". *Revista Nueva Sociedad*. Vol. N° 234, pp. 143- 158.
- Greeinstein, F. (1997) "El Impacto de la personalidad en el liderazgo presidencial norteamericano". *Revista Psicología Política*. Vol. N°15, pp. 7-15.



- Hernández, G. (2001) "Tendencias electorales y sistemas de partido en Costa Rica, 1986- 1998". En Rovira, J. (Ed.) *La democracia de Costa Rica antes del Siglo XXI*. San José: Ed. Universidad de Costa Rica.
- Huneeus, C. (2002) *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Ed. Sudamericana.
- Huneeus, C. (2005) ¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin". *Revista Personas y Sociedad*, Vol. N°19, pp. 11- 53.
- Huneeus, C., (2010) "La democracia presidencial en Chile" en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2748/17.pdf>
- Hurtado, J. (2001) *El sistema presidencial mexicano*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Jaime, E. & Avendaño, E. (2011) "La Presidencia de la República: Un apartado que no conoce la crisis". *Proyecto Public Security Expenditure in México*. CIDE.
- Johnson, R. (1974). *Managing the White House*. New York: Harper & Row.
- Jones, M. (1997) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana: Ed. University of Notre Dame Press.
- Jones, M. (2002) "Una evaluación de la democracia presidencial argentina: 1983 – 1995". En Mainwaring & Shugart (Comp.) *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- King, G. & Ragsdale (1988) *The Elusive Executive. Discovering Statistical Patterns in the Presidency*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc.
- Krause, G. & Cohen, J. (2000) "Oportunidad, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939- 96". *The Journal of Politics*, Vol. N° 62, pp. 88-114.
- La Tercera (2013) "Sergio Massa: El hombre que se convirtió en el principal enemigo del Kirschnerismo", 28 de Septiembre; Buenos Aires.
- La Nación (2009) "Juan Carlos Mazzón, un monje Negro del Peronismo", 10 de Mayo, Buenos Aires.
- La Nación (2010) "Rafael Follonier, un todo terreno al servicio de la diplomacia K", 18 de Abril, Buenos Aires.
- Lahera, E. (2005) *Implementación de las políticas y asesoría presidencial*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago.

- Lajous, L. (2000) *Presidente y Congreso: Propuesta para un mejor entendimiento*. Cambridge: Weatherhead Center for International Affair.
- Lanzaro, J. (Comp.), (2003) *Tipos de Presidencialismo y coaliciones en América Latina*. Buenos Aires: Ed. CLACSO.
- Lehoucq, F. (2007) “Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática”. En Gutiérrez, M., Straface, F. (Eds.) *Democracia Estable ¿alcanza?: Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Washington D.C: Ed. BID.
- Linz, J. (1987) *La quiebra de las Democracias*. Madrid: Ed. Alianza.
- Lijphart, A. (2000) *Modelos de Democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ed. Ariel.
- López, M. (2010) “La democracia en Paraguay: un breve repaso sobre los partidos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez”. *Revista Enfoques*, Vol. N°13, pp.89 -106.
- López, A., & Chihu, A. (2011) “Símbolos, lenguaje y espectáculo en la democracia: el escepticismo político de Murray Edelman”. *Revista Espiral*. Vol. N°50, pp. 101-139.
- López, M., Baeza, J. (2012) “Las elecciones chilenas de 2009 -10: ¿se derechizó el país?”. En Alcántara, M & Tagina, M. (Eds.) *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009 – 2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lowi, T. (1993) *El Presidente Personal: Facultad otorgada, promesa no cumplida*. México: Ed. FCE.
- Llanos, M. & Margheritis, A. (1999) “Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer el primer período presidencial de Menem. El caso de las Privatizaciones”. *Revista Política y Gobierno*, Vol. N°6, pp. 441-475.
- Mahoney, J, & Thelen, K. (2010) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Ed. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S & Shugart, M.(Comp.), (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Martínez Nogueira, R. (2013) “La presidencia y organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina”. En Acuña, C. (Comp.) *¿Cuanto importan las instituciones?: gobierno estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- Matus, C. (1997) *Los tres cinturones de gobierno*. Caracas: Ed. Fundación Altadir
- Matus, C. (2007) *Teoría del Juego Social*. Buenos Aires: Ed. Universidad de Lanús.

- Mainwaring, S. (1997) "Multipartidismo, Federalismo Robusto y Presidencialismo en Brasil". En Mainwaring, S., Shugart, M. (Eds.) *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Cambridge: Ed. Cambridge University Press.
- Melo, C. & Santos, M. (2013) "Y la nave va: Brasil bajo Dilma Rousseff". *Revista Ciencia Política*, Vol. N°33, pp.55-81.
- Méndez, J. (2007) "La Oficina Presidencial y el Liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿Incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?". En *Revista Foro Internacional*, Vol. N°47, pp. 839-867.
- Meneguello, R. (2011) "Las elecciones de 2010 y los rumbos del sistema de partidos brasileños. Política Nacional, fragmentación y lógica de coaliciones". En Alcántara, M., Tagina, M., (Eds.) *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Mintzberg, H. (1982) "La necesidad de coherencia en el diseño de la organización". En *Harvard Business Review*, Trimester N°3, pp. 66 – 83.
- Moe, T. (1990) "Political Institutions: The neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol. N°6, pp. 213-253.
- Moe, T. (1997) "The presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage. En Nelson, M. (Ed.) *The Presidency and the Political System*. Washington: Ed. CQ Press.
- Moe, T. (1999) "The politicized Presidency". En Pfiffner, J. (Ed.) *The Managerial Presidency*. College Station, TX: Texas A&M University.
- Moe, T. & Caldwell, M. (1994) "Institutional foundations of democratic government". *Journal of Institutions and Theoretical Economics*, Vol. N° 150, pp.171- 195.
- Moe, T. & Howell, W. (1999) "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory". *Presidential Studies Quarterly*. Vol. N°29, pp. 850-873.
- Moe, T. & Wilson, S. (1994) "Presidents and the Politics of Structure". *Law & Contemporary Problems*, Vol. N°57, pp. 1-44.
- Moulián, T. (1995) "Chile: las condiciones de la democracia". *Revista Nueva Sociedad*. Vol. N° 140, pp.4.11.
- Muñoz, J. (2012) Configuración organizativa de los Centros de Gobierno: Los casos de Alemania y Ecuador. Tercer Encuentro Anual de Sociedad Chilena de Políticas Públicas.
- Nacif, B. (2010) El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido. En Méndez, J. (Coord.) *Los grandes problemas de México XIII. Políticas Públicas*. México D.F: Ed. Colegio de México.
- Navarrete, B. (2010) "Presidentes y políticas públicas en Chile (1989 -2010)". Santiago: Universidad Santiago de Chile (USACH).

- Navarrete, J. (2012) “Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006 – 2011”. *Revista Confines*, Vol. N°15, pp. 11-47.
- Negretto, G. (2006) “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”. *Latin American Politics & Society*, Vol. N°48, pp. 63-92.
- Neustadt, R. (1990) *Presidential Power and the modern Presidents*. New York: Ed. Free Press.
- Nickson, A. (2008) “Una oportunidad para Paraguay: los desafíos de Fernando Lugo”. *Revista Nueva Sociedad*, Vol. N° 216, pp. 4-16.
- North, D. (1994) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- OCDE, (1998) “Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situation and Government transitions”. Documento SIGMA N° 22, Paris, OCDE.
- OCDE 2004
- O’Donnell, G. (2007) “Estado y Alianzas en la Argentina, 1956 – 1976. En Acuña, C. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Ortega, M. & Luque, F. (2009) “Obama es el mensaje: Una interpretación Macluhaniana del nuevo liderazgo presidencial estadounidense”. *Revista Psicología Política*, Vol. N°39, pp. 19-38.
- Pachano, S. (2010) “Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento”. *Revista Ciencia Política*, Vol. N°30, pp. 297-317.
- Palau, T. (2010) “La política y su trasfondo: el poder real en Paraguay”. *Revista Nueva Sociedad*, Vol. N°229, pp.134 -150.
- Pérez, M. (2008) “La presidencia de la República en el inicio del sexenio 2006 – 2012”. En *Revista Alegatos*, Vol. N° 68 – 69, pp. 197 – 222.
- Peters, G. (2003) *El Nuevo institucionalismo: la teoría institucional en la Ciencia Política*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- Peters, G (1998) *Comparative Politics*. New York: Ed. New York University Press.
- Pfiffner, J. (2009) “The Contemporary Presidency: Decision Making in the Bush White Office” *Presidential Studies Quarterly*. Vol. N°39, pp. 363- 384.
- Pierson, P., Skocpol, T. (2008) “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. N°17, pp. 7-38.

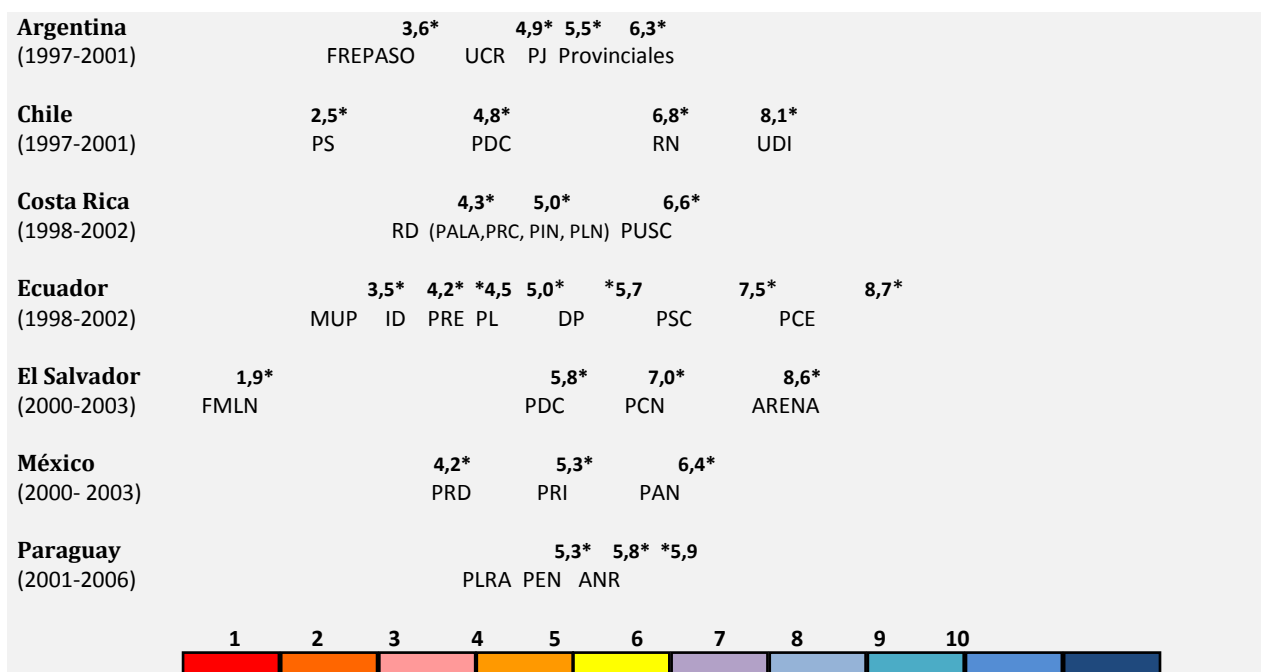
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Ed. PNUD.
- Raventós, C. Ramírez, O. (2006) “Transición Política y electoral en Costa Rica (1998-2006)”. Ponencia presentada al *XII Congreso de Latinoamericanistas Españoles*.
- Raventós, C. (2008) “Lo que fue ya no es y lo nuevo aun no toma forma: elecciones del 2006 en perspectiva histórica”. *Revista América Latina Hoy*, Vol. N° 49, pp. 129 -155.
- Rehren, A. (1991) “Liderazgo presidencial y democratización en el cono sur de América Latina”. XVI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios de América Latina (LASA): Washington D. C.
- Rehren, A. (1993) “La presidencia en el gobierno de la Concertación”. *Revista Estudios Sociales*, Vol. N°75, Trimestre N°1, pp. 15 – 35
- Rehren, A. (1998) “La organización de la Presidencia y el Proceso Político Chileno”. *Revista Ciencia Política*, Vol. XIX, pp. 89 -124.
- Réserve, R. (2012) “El Salvador: entre el continuismo y la desilusión”. *Revista Ciencia Política*, Vol. N°32, pp.151 -169.
- Reverse, R. (2009) “Las elecciones de 2009 en el Salvador: avance y retos de la democracia”. *Revista Nueva Sociedad*, Vol. N° 224, pp. 4-17.
- Rockman, B. (1987) “Reforming the Presidency: Nonproblems and problems”. *Political Science and Politics*, Vol. N° 20, pp 643- 649.
- Rodríguez, R. (2004) *Teoría de la Agenda Setting: aplicación a la enseñanza universitaria*. España. Ed. Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.
- Rojas, M. (2012) “Costa Rica 2010: elecciones en medio de crisis”. En Alcántara, M & Tagina, M. (Eds.) *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009 – 2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rosales, M & Calvo, S. (2010) “Los partidos políticos brasileños y las elecciones 2010”. *Grupo de Estudios internacionales contemporáneos (GEIC)*, pp. 1-21.
- Serrafiero, M. (2001) “Presidencialismo y Parlamento en América Latina: el debate a fin de Siglo”. En Camou (Ed.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México: Ed. FLACSO – IISUNAM.
- SENAPLES (2012) “El Cuencano Leonardo Berrezueta, nombrado Secretario Particular del Presidente Correa”, 16 de Noviembre, Quito.
- Scartascini, C., Tommasi, M. (2012) “Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas”. *Documento de trabajo IDB –WP-287*: BID.

- Siavelis, P. (2003) Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo después de Pinochet, en Lanzaro (et. al) *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Ed. CLACSO.
- Siavelis, P (2009) “Enclaves de la transición y democracia chilena”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. N° 29, pp. 3 – 21.
- Spiller, P., Tommasi, M. (2007) “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional” En Acuña, C. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Straface, F. (2007) “Gobernabilidad democrática en Costa Rica: ¿Hipergradualismo cansancio reformista o desacuerdo sobre el modelo deseado?” En Gutiérrez, M., Straface, F. (Eds.) *Democracia Estable ¿alcanza?: Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Washington D.C: Ed. BID.
- Sulbrandt, J. (1994) “Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democracia”. *Revista Reforma y Democracia*, Vol. N°2, pp. 1-35.
- Scharpf, F. (2000) “Institutions in Comparative Policy Research”. *Comparative Political Studies*, Vol. N°33, pp. 762 – 790.
- Scharpf, F. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Tagina, M. (2011) “Elecciones del 2009 en Argentina: cambios en la distribución del poder y nuevos desafíos de cara a las presidenciales”. En Alcántara, M & Tagina, M. (Eds.) *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009 – 2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Temkin, B. & Salazar, R. (2012) México 2010 -2011: Los últimos años de una gestión cuestionada”. *Revista Ciencia Política*, Vol. N°32, pp.193- 210.
- Valencia, L. (2012) “La relación Ejecutivo – Legislativo en la elaboración de políticas públicas”. *Revista Confines*, Vol.N°16, pp. 11-37.
- Von Bülow, M. & Lassance, A. (2012) Brasil después de Lula: ¿Más de lo mismo? *Revista Ciencia Política*, Vol. N°32, pp. 49-64.
- Walcott C. & Hult, K. (1995) *Governing the White House from Hoover to LBJ*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Weldon, J. (2002) Las fuertes políticas del Presidencialismo en México. En Mainwaring & Shugart (Comp.) *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Woldenberg, J. (2006) “Hacia las elecciones en México”. *Revista Nueva Sociedad*, Vol. N°202, pp. 23 -30.

## Anexo A: Lista de Entrevistados

Nombre	País	Institución	Cargo	Fecha
Eugenia Coutinho	Argentina	Secretaría General	Directora General de Programas	14- 03- 2014
Luiz dos Santos	Brasil	Casa Civil	Subjefe de Análisis y Seguimiento	23- 12- 2013
Carlos Ríos	Chile	Secretaría Gral. Presidencia	Coordinador Ejes Estratégicos	11- 02- 2014
Facundo Días	Chile	Secretaría Gral. Presidencia	Asesor Coord. Interministerial [DCI]	11- 02- 2014
Laura Fernández	Costa Rica	Sec. Técnica de Empleo Público	Asesora Despacho Presidencial	06- 01- 2014
Jorge Ortega	Costa Rica	Ministerio de Planificación	Director Modernización del Estado	14- 01- 2014
Oscar Uquillas	Ecuador	Sec. Nacional de Planificación	Subsecretario Cambio Institucional	07-01-2014
José Morales	El Salvador	Sec. Asuntos Estratégicos	Subsecretario Gobernabilidad	15-03-2014
Crisel Jiménez	México	Oficina de la Presidencia	Asesora Gral. Análisis Político	10-02- 2014
Enrique Dami	Paraguay	Secretaría General Presidencia	Asesor en Centro de Gobierno	09-03-2014

## Anexo B: Ubicación de los legisladores en los Congresos de América Latina (\*)



(\*) Las posiciones actitudinales se agrupan considerando como izquierda a las medidas ubicadas en los cuadrantes 1-2; centro izquierda a 3-4; centro 5-6; centro derecha 7-8; y derecha cuando se ubican entre las escalas 9-10.

Fuente: Elaboración Propia a partir del Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA). Universidad de Salamanca.

**Anexo C:** Cuadro Comparativo de instituciones que cumplen funciones de Centro de Gobierno (Parte 1).

	Paraguay	Brasil	Argentina	Ecuador
<b>1. Gestión Política</b>				
<b>[A]</b> Relaciones Institucionales	Secretaría General <b>Dir. Coord. Interinstitucional</b>	Sec. RR. Institucionales <b>Assuntos Parlamentares</b>	Jefatura Gabinete <b>Sec. RR. Parlamentarias</b>	Min. Coordinación de Política Sec. Particular
<b>[B]</b> Asesoría Jurídica	Secretaría General <b>Dir. Jurídica, decretos y leyes</b>	Casa Civil <b>Sub. Assuntos Jurídicos</b>	Sec. Legal y Técnica <b>SS. Assuntos Legales</b>	Sec. Nacional Jurídica <b>Dir. Asesoría Jurídica</b>
<b>2. Monitoreo del Desempeño</b>				
<b>[D]</b> Diseño de planes anuales y metas estratégicas.	Ministerio de Hacienda <b>Sec. Administración financiera</b> Gabinete Civil <b>Dir. Programa Estratégico</b>	Casa Civil <b>Sec. Assuntos Estratégicos</b>	Unidad Presidencial <b>Coord. Asistencia Política</b> Jefatura Gabinete <b>Sec. Coordinación Admr.</b>	Min. Coordinación de Política Min. Coord. Sec. Estratégicos Sec. Particular <b>Coord. Agenda Presidencial</b>
<b>[E]</b> Apoyo al presidente en el proceso de monitoreo.	Ministerio de Hacienda <b>Sec. Administración Financiera</b>	Casa Civil <b>Sub. Monitoramento</b> Ministério Planejamento <b>Sec. Planej. E Investimento</b>	Ministerio Economía <b>Sec. de Hacienda</b>	Sec. Plan. y Desarrollo <b>Dir. Seguimiento</b> Sec. Administración <b>Dir. Información y análisis</b>
<b>3. Coordinación Gubernamental</b>				
<b>[F]</b> Coordinación de programas	Ministerio Interior <b>Dir. Assuntos Políticos</b>	Ministerio Fazenda <b>Secretaria Executiva</b> Ministério Planejamento <b>Secretaria Executiva</b>	Jefatura Gabinete <b>Sec. Coordinación Admr.</b> Secretaría General <b>SS. de Coordinación</b>	Dir. Administración <b>Coord. General de Planificación</b> Sec. Plan. y Desarrollo <b>Dir. Coordinación General</b>
<b>[G]</b> Contestabilidad de políticas	Secretaría General <b>Dir. Información Presidencial</b>	Secretaría General <b>Sec. de Articulação Social</b> Casa Civil <b>Sub. Acompanhamento</b>	Jefatura Gabinete <b>Sec. Evaluación pres.</b> Unidad Presidencial <b>Coord. Asistencia técnica</b>	Sec. Particular <b>Coord. Agenda Presidencial</b> Sec. Administración <b>Dir. Coordinación General</b>
<b>4. Comunicación Estratégica</b>				
<b>[H]</b> Comunicación de acciones y logros gubernamentales.	Sec. Comunicación <b>Dir. Comunicación Estratégica</b>	Sec. Comunicación Social <b>Sec. Comunicación Integral</b>	Jefatura Gabinete <b>Sec. Comunicación</b>	Sec. Comunicación <b>SS. Comunicación Política</b>
<b>[I]</b> Mecanismos de debate y participación.	Ministerio Interior <b>Dir. Participación Ciudadana</b>	Secretaría General <b>Sec. RR. Socio Políticas</b>	Secretaría General <b>SS. RR. Sociedad Civil</b>	Sec. Planificación y Des. <b>Coord. Participación</b>

Fuente: Elaboración propia.



## Anexo C: Cuadro Comparativo de instituciones que cumplen funciones de Centro de Gobierno (Parte 2)

	Costa Rica	Chile	México	El Salvador
<b>1. Gestión Política</b>				
<b>[A]</b> Relaciones Institucionales	Asesoría Presidencial* <b>Secretaría Privada</b>	SEGPRES <b>Div. RR. Institucionales</b>	Sec. Gobernación <b>Sub. Enlace Legislativo</b>	Sec. Asuntos Estratégicos <b>Subsecretaría Gobernabilidad</b>
<b>[B]</b> Asesoría Jurídica	Ministerio de la Presidencia <b>Viceministro Asuntos Legislativo</b>	SEGPRES <b>Div. Jurídico Legislativa</b>	Consejería Jurídica <b>Secretaría Particular</b>	Sec. Asuntos Legislativos <b>División Asistencia Jurídica</b>
<b>2. Monitoreo del Desempeño</b>				
<b>[D]</b> Diseño de planes anuales y metas estratégicas.	Ministerio de Hacienda <b>Sec. Planificación Institucional</b>	Ministerio de Hacienda <b>Dirección de Presupuesto</b>	Secretaría Hacienda <b>Jefatura Apoyo Técnico</b>	Ministerio de Hacienda <b>Dir. General de Presupuestos</b>
	Min. Planificación Nacional <b>Dirección Ejecutiva</b>		Oficina Presidencial <b>Coord. Estrategias</b>	Sec. Asuntos Estratégicos <b>Subsecretaría Gobernabilidad</b>
<b>[E]</b> Apoyo al presidente en el proceso de monitoreo.	Min. Planificación Nacional <b>Sec. Evaluación y Seguimiento</b>	Ministerio de Hacienda <b>Dirección de Presupuesto</b>	Secretaría Hacienda <b>Oficina de Coordinación</b>	Ministerio de Hacienda <b>Dir. Pol. Económica y Fiscal</b>
	Ministerio de la Presidencia <b>Administración Superior</b>	SEGPRES <b>Div. Coord. Interministerial</b>		Sec. Técnica de la Presidencia <b>Subsecretaría Técnica</b>
<b>3. Coordinación Gubernamental</b>				
<b>[F]</b> Coordinación de programas	Consejo de Gobierno <b>Secretaría de Consejo</b>	Ministerio de Hacienda <b>Dirección de Presupuestos</b>	Secretaría Particular <b>Secretaría Privada</b>	Ministerio de Hacienda <b>Dir. General de Presupuestos</b>
	Ministerio de la Presidencia <b>Viceministro Asuntos Políticos</b>	SEGPRES <b>Div. Coord. Interministerial</b>	Gabinetes Especiales	Sec. Técnica de la Presidencia <b>Subsecretaría Técnica</b>
<b>[G]</b> Contestabilidad de políticas	Consejo de Gobierno <b>Secretaría del Consejo</b>	Consejo Político	Oficina Presidencia <b>Jefatura Of. Presidencia</b>	Sec. Asuntos Estratégicos <b>Subsecretaría Gobernabilidad</b>
	Grupo de Expertos <b>Expertos permanentes (6)</b>	Segundo Piso* <b>Asesoría Personal</b>	Secretaría Particular <b>Secretaría Privada</b>	Asesoría Presidencial* <b>Asesoría Privada</b>
<b>4. Comunicación Estratégica</b>				
<b>[H]</b> Comunicación de acciones y logros gubernamentales.	Ministerio de la Presidencia <b>Administración Superior</b>	SEGEGOB <b>Sec. Comunicaciones</b>	Sec. Comunicación Social <b>Coord. Comunicación</b>	Secretaría de Comunicaciones <b>Comunicación Gubernamental</b>
<b>[I]</b> Mecanismos de debate y participación.	Ministerio de la Presidencia <b>Dir. Información y Comunicación</b>	SEGEGOB <b>Div. Organizaciones Sociales</b>	Sec. Gobernación <b>Sub. Participación Ciud.</b>	Sec. Asuntos Estratégicos <b>Subsecretaría de Transparencia</b>

[\*] Organismos de la Presidencia no Institucionalizados.

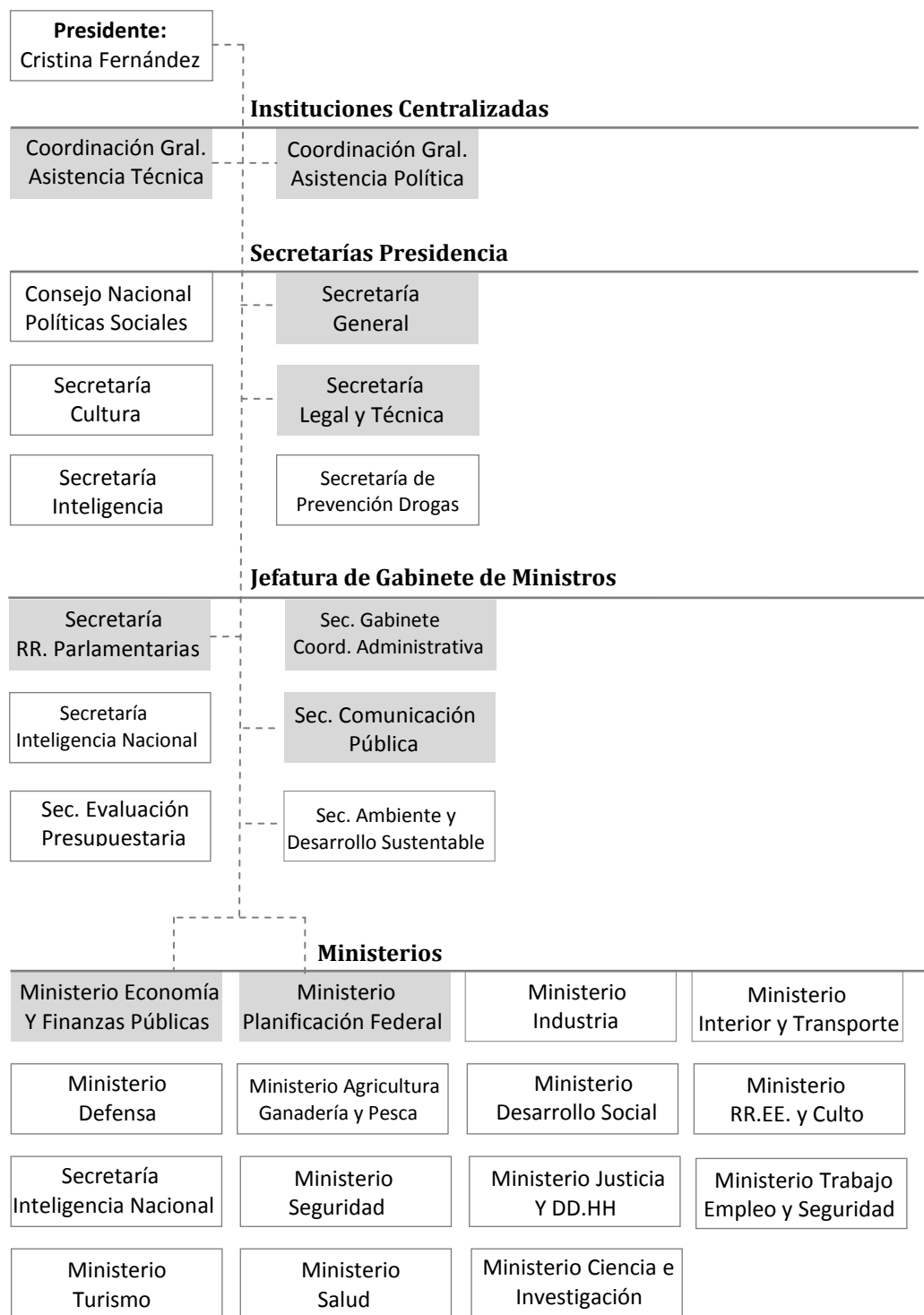
Fuente: Elaboración propia.

## Anexo D: Cuadro Comparativo de las Características del Sistema Político en América Latina

	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	El Salvador	Paraguay	Ecuador	México
<b>1. Poder Ejecutivo</b>								
Constitución Vigente	1853*	1988	1980*	1949	1983*	1992	2008	1917*
Duración Gobiernos	4 años	4 años	4 años	4 años	5 años	5 años	4 años	6 años
Poderes Presidenciales	Medio Alto	Muy Alto	Muy Alto	Medio Bajo	Medio Alto	Medio Bajo	Muy Alto	Medio Bajo
<b>2. Sistema de Partidos</b>								
Número Efectivo de Partidos	2,82	7,06	2,02	3,9	2,9	2,3	3,6	2,37
Presencia de coaliciones	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Contingente Legislativo	Mayoría	Mayoría	Sin Mayoría	Sin Mayoría	Sin Mayoría	Sin Mayoría	Mayoría	Sin Mayoría
<b>3. Contexto Histórico</b>								
Tipo de Gobierno	Federal	Federal	Unitario	Unitario	Unitario	Unitario	Unitario	Federal
Período Dictatorial	1976-1983	1964-1985	1979 -1989		1931-1979	1954-1989	1972-1979	1884- 1991
Última Alternancia	(PJ) 2000	(PT) 2003	(RN) 2009	(PLN) 2006	(FFM) 2009	(FG) 2008	(AP) 2007	(PAN) 2000

**Fuente:** Elaboración propia a partir de OCDE (2004); Coutinho, 2008; Aninat & Rivera (2009).

## Anexo E: Organigrama Poder Ejecutivo en Argentina

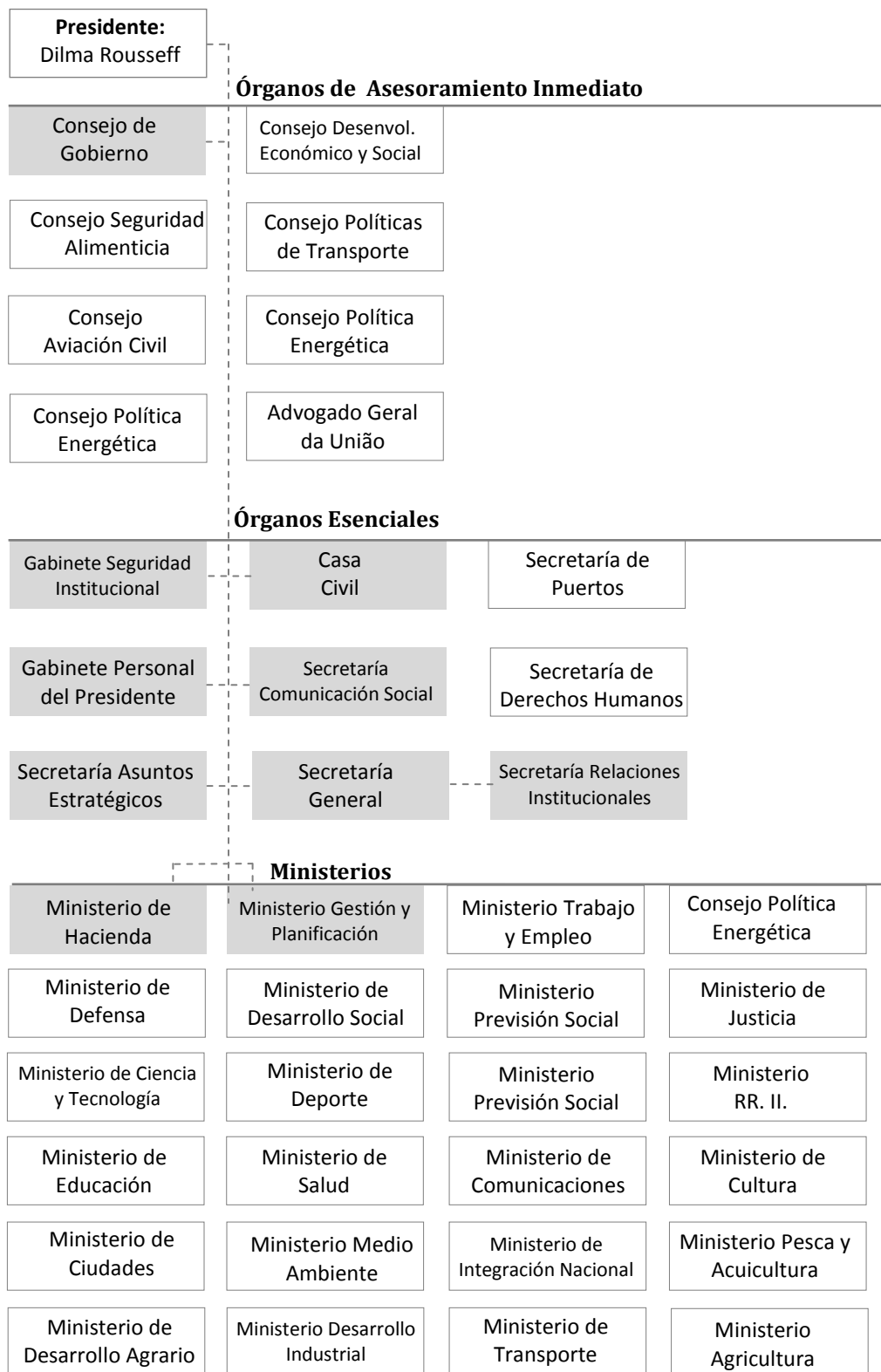


**■ = Estructuras partícipes del CdG**

**Fuente:** Elaboración propia

(\*) El organigrama no refleja jerarquía institucional, solo la configuración estructural del CdG

## Anexo F: Organigrama Poder Ejecutivo en Brasil

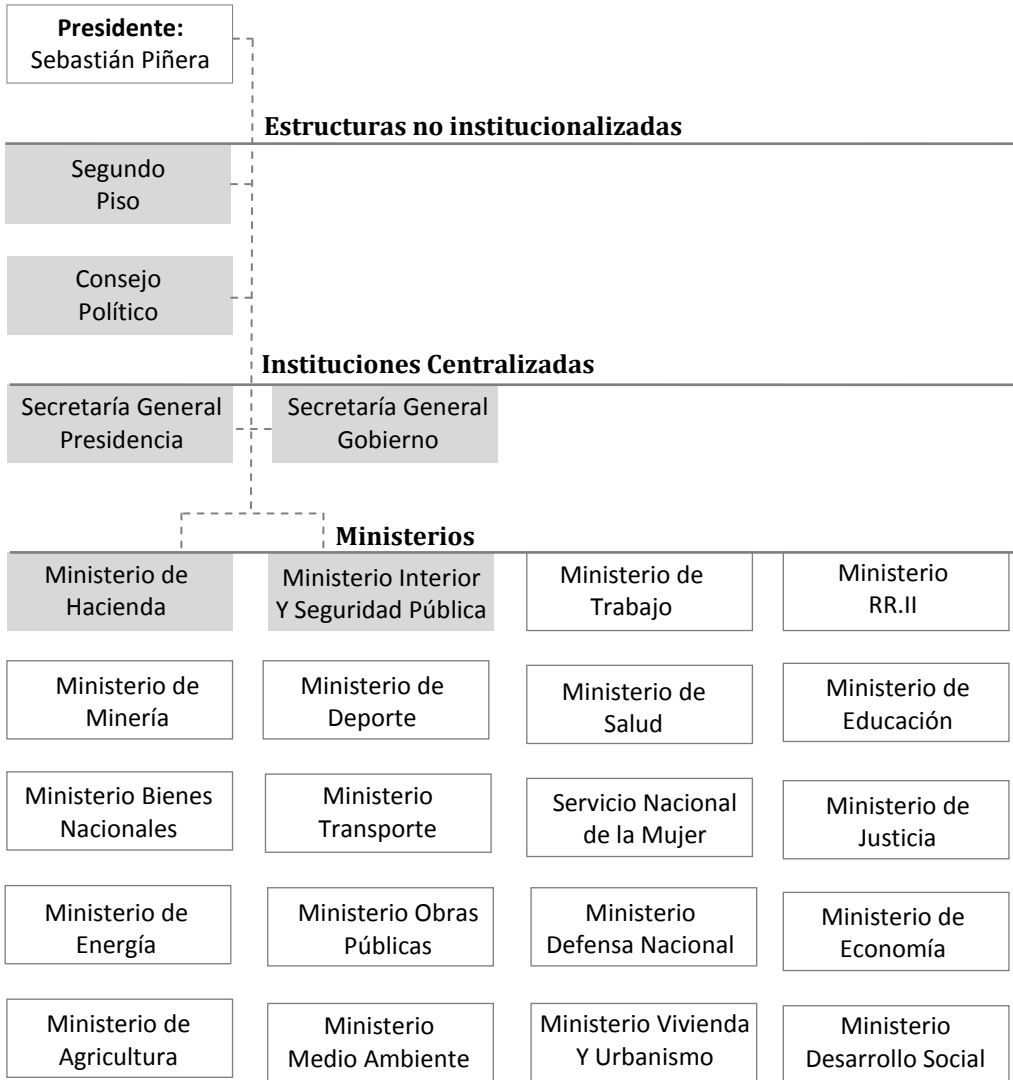


 = Estructuras partícipes del CdG

Fuente: Elaboración propia

(\*) El organigrama no refleja jerarquía institucional, solo la configuración estructural del CdG.

## Anexo G: Organigrama Poder Ejecutivo en Chile

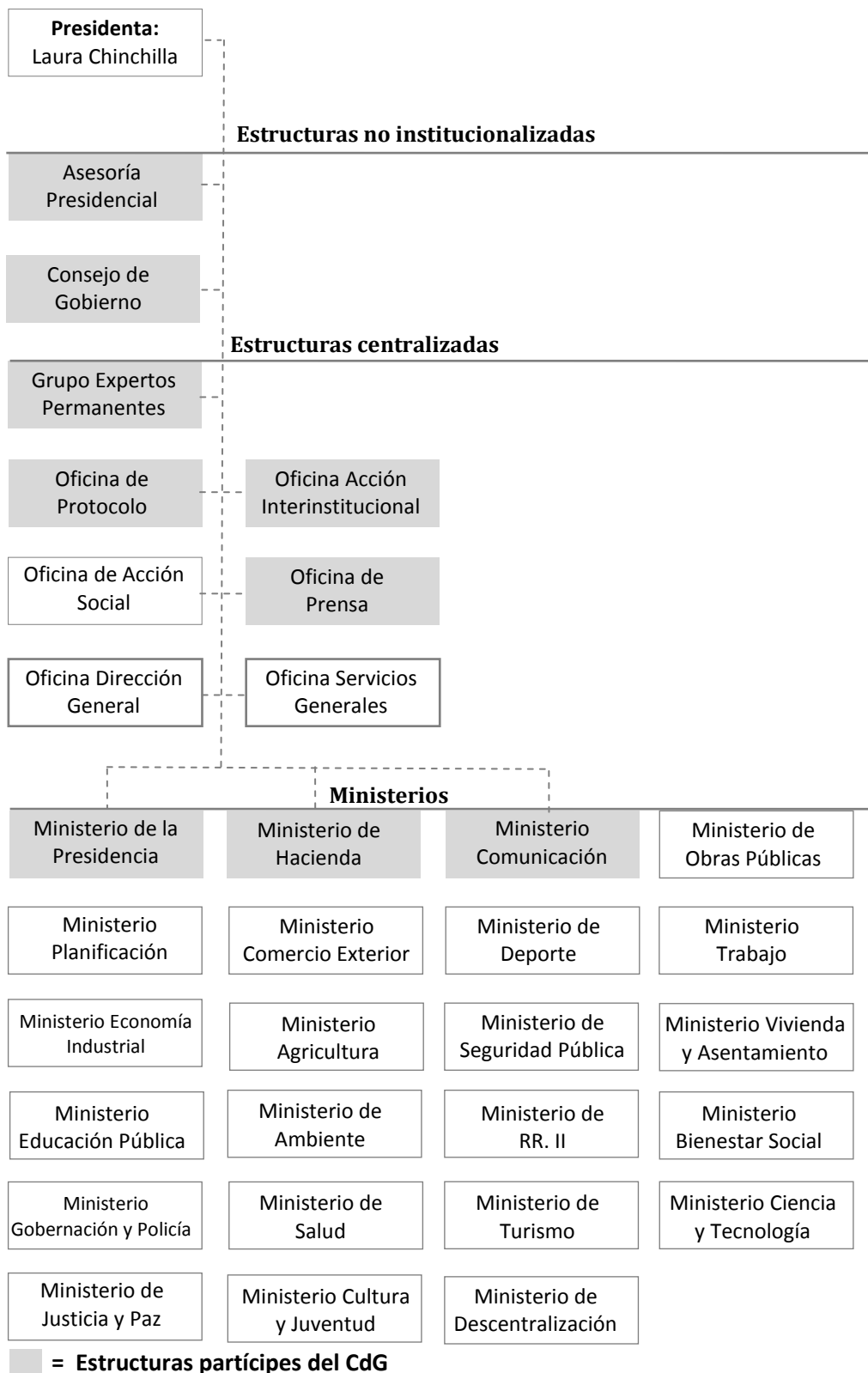


**■ = Estructuras partícipes del CdG**

Fuente: Elaboración propia

(\*) El organigrama no refleja jerarquía institucional, solo la configuración estructural del CdG.

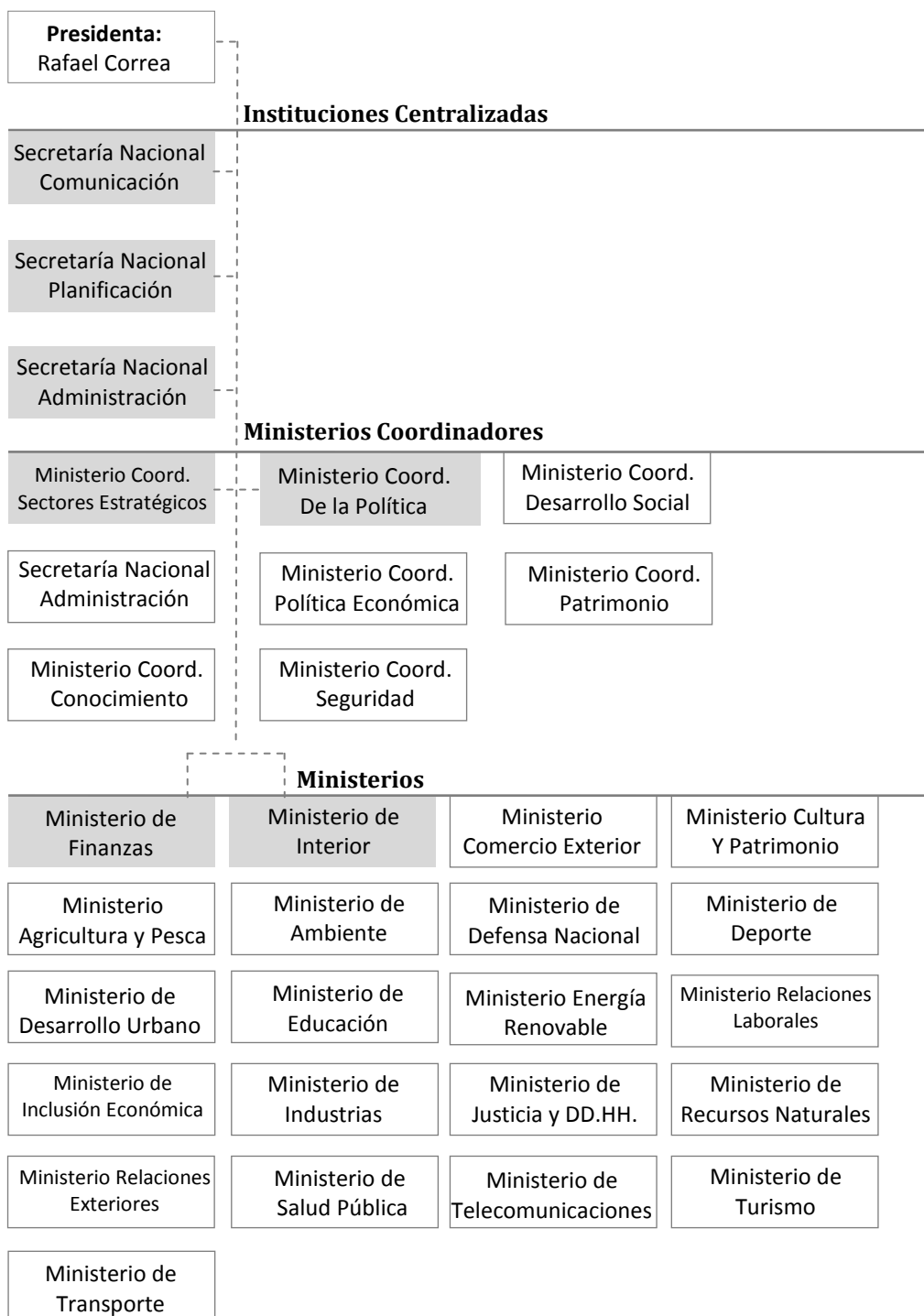
## Anexo H: Organigrama Poder Ejecutivo en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia

(\*) El organigrama no refleja jerarquía institucional, solo la configuración estructural del CdG.

## Anexo I: Organigrama Poder Ejecutivo en Ecuador

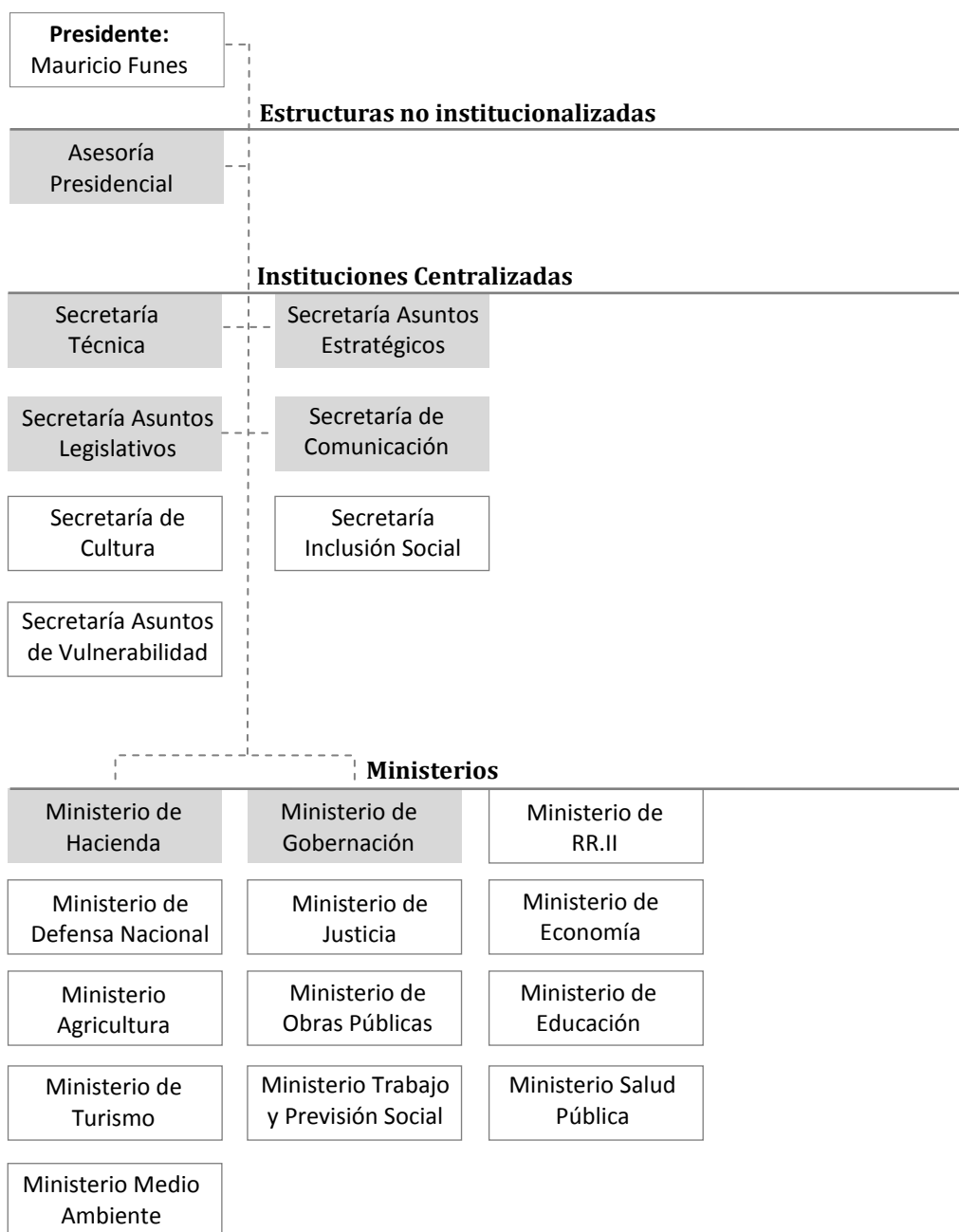


**■ = Estructuras partícipes del CdG**

**Fuente:** Elaboración propia

(\*) El organigrama no refleja jerarquía institucional, solo la configuración estructural del CdG.

## Anexo J: Organigrama Poder Ejecutivo en El Salvador



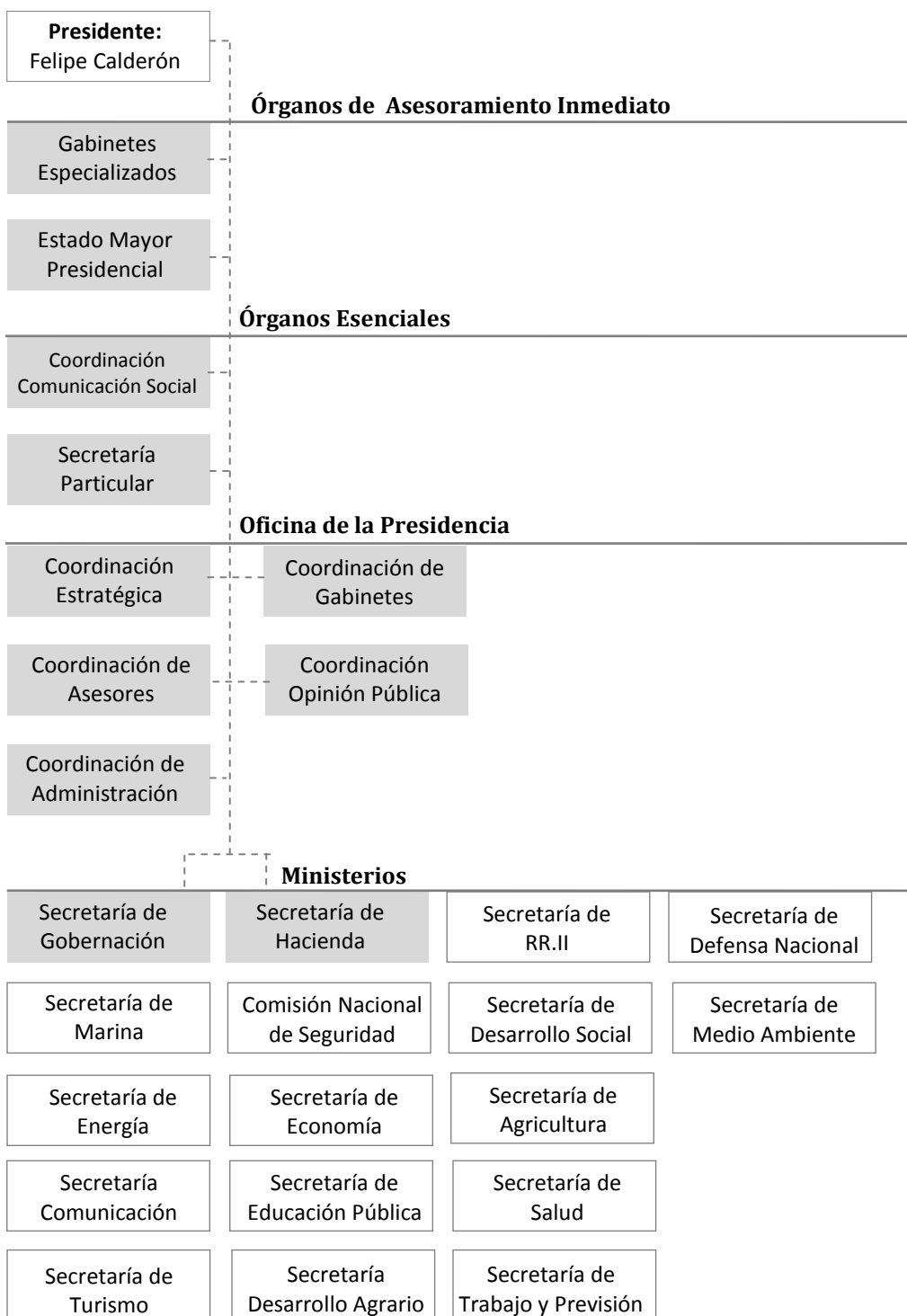
**■ = Estructuras participativas del CdG**

**Fuente:** Elaboración propia

(\*) El organigrama no refleja jerarquía institucional, solo la configuración estructural del CdG.



## Anexo K: Organigrama Poder Ejecutivo en México



**■ = Estructuras participativas del CdG**

**Fuente:** Elaboración propia

(\*) El organigrama no refleja jerarquía institucional, solo la configuración estructural del CdG.

## Anexo L: Organigrama Poder Ejecutivo en Paraguay



**■ = Estructuras participes del CdG**

Fuente: Elaboración propia

(\*) El organigrama no refleja jerarquía institucional, solo la configuración estructural del CdG.