

Presidencialización desde la periferia: Centros de Gobierno y dirección ejecutiva en los sistemas políticos subnacionales europeos.

Daniel Casal

daniel.casal@urjc.es

Universidad Rey Juan Carlos. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración Pública y Estudios Territoriales. Investigador principal del Proyecto Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel (CentGob).

INTRODUCCIÓN

Los Centros de Gobierno (CoG) son las estructuras que prestan asistencia directa y asesoramiento estratégico a los jefes del poder ejecutivo. La literatura especializada distingue tradicionalmente entre unidades de línea, con funciones ejecutivas sectoriales, y unidades de staff, orientadas al análisis y asesoramiento de quien ostenta la jefatura del gobierno; los CoG pertenecen a esta segunda categoría, aunque con el tiempo han adquirido responsabilidades que trascienden el mero acompañamiento político. De su relevancia da cuenta tanto la producción académica y jurídica sobre gabinetes y jefaturas de gobierno como su reflejo recurrente en la ficción televisiva y cinematográfica —desde *The West Wing* hasta *Borgen*—, que ilustra con frecuencia, mejor que buena parte de la literatura especializada, la función de apoyo, consejo y filtro que desempeñan estas unidades junto a quienes toman las decisiones.

A pesar de esta relevancia, el estudio de los Centros de Gobierno presenta todavía un desarrollo desigual: mientras existe una producción consolidada sobre sus homólogos nacionales, apenas se ha prestado atención a su papel en los sistemas políticos subnacionales, pese a que las entidades regionales y locales gestionan buena parte de las competencias del Estado del Bienestar y disponen de una notable capacidad de gasto y de personal.

Esta ponencia presenta uno de los resultados del Proyecto de Investigación Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel (CentGob), financiado por la convocatoria IMPULSO del Programa Propio de Investigación de la Universidad Rey Juan Carlos. El proyecto analiza comparativamente el diseño institucional, las funciones y las capacidades de los Centros de Gobierno de entidades políticamente descentralizadas en distintos países. El texto se organiza en tres partes: en primer lugar se presentan las bases teóricas y el diseño metodológico del proyecto; en segundo lugar se expone el análisis comparado de los resultados obtenidos; y, por último, se discuten los principales hallazgos a la luz de la pregunta de investigación y de las hipótesis planteadas.

1. LOS CENTROS DE GOBIERNO: MARCO CONCEPTUAL

1.1. Definición y funciones

Un Centro de Gobierno (CoG) es el organismo cuya finalidad principal consiste en prestar asistencia directa y asesoramiento especializado a los jefes de gobierno, ya sean de ámbito local, regional o nacional. Su origen se sitúa en la tradicional distinción organizativa entre unidades de línea o mando y unidades de asesoramiento o staff, basada en la definición de estructuras jerárquicas y divisionalizadas (Criado Grande, 2009; Mintzberg, 1999; Gorriti, 2007; Ramío, 2016); dentro de estas últimas, los CoG destacan por prestar asistencia inmediata a los titulares de los ejecutivos y a los principales órganos directivos de la Administración (Gutiérrez Vicén, 2004). Se trata de una configuración híbrida que, nacida como oficina particular del jefe de gobierno dedicada a tareas básicas de comunicación, protocolo o logística, ha evolucionado hacia agencias centrales de gobierno que superan la tradicional división entre línea y staff (Whipple, 2017), en paralelo a la expansión del Estado del Bienestar y a la tendencia a la «presidencialización» del poder ejecutivo en los sistemas parlamentarios (Picarella, 2009; Heffernan, 2003; Poguntke y Webb, 2005). Estas unidades compensan, además, la tendencia de las Administraciones a abordar los problemas de forma reactiva y la frecuente ausencia de unidades de planificación estratégica dotadas de medios suficientes (Arenilla, 2017; Arenilla et al., 2014).

La literatura especializada —de naturaleza jurídica (Fernández Ramos, 2013), comunicativa (Dale, 1998) o politológica (Lanzaro, 2018; Rhodes y Tiernan, 2014; Truswell y Atkinson, 2011), incluyendo estudios sobre el perfil del personal eventual que las integra (Bach y Hustedt, 2023)— coincide en identificar un conjunto de funciones que estas unidades desempeñan, sistematizadas por la OCDE (2014) en seis grandes ámbitos (Tabla 1.1): la asistencia directa, el asesoramiento estratégico, el apoyo administrativo, la comunicación institucional, el protocolo, el secretariado del Gobierno, las relaciones con el órgano representativo y las relaciones intergubernamentales.

Tabla 1.1. Funciones de los Centros de Gobierno.

Función	Síntesis
Asistencia Directa	Facilitar el ejercicio de la dirección política y administrativa por parte del jefe de gobierno.
Asesoramiento Estratégico	Facilitar el proceso de toma de decisiones.
Apoyo Administrativo	Función de secretaría particular del jefe de gobierno.
Comunicación	Diseño e implementación de la política de comunicación del ejecutivo.
Protocolo	Posicionamiento ceremonial, simbólico e institucional de la jefatura de gobierno.
Secretariado del Gobierno	Tramitación de las iniciativas políticas, administrativas y jurídicas que se van a adoptar por el ejecutivo.
Relaciones con el órgano representativo	Tramitación de las iniciativas normativas, de control e impulso político que desarrolla el órgano representativo.
Relaciones Intergubernamentales	Representación del Gobierno ante otros niveles gubernamentales internos o externos.

Fuente: Elaboración propia.

Como recoge la Tabla 1.1, estas funciones configuran al Centro de Gobierno como una entidad polivalente, cuya misión no se agota en la asistencia personal al jefe del ejecutivo, sino que se extiende a la dirección estratégica del gobierno y a la garantía de coherencia institucional. Esta tipología, elaborada originalmente para el nivel nacional, constituye la base analítica que el Proyecto CentGob adapta y aplica al estudio comparado de los Centros de Gobierno subnacionales.

1.2. Los Centros de Gobierno en los sistemas subnacionales

Desde una perspectiva funcional, el CoG puede definirse como el conjunto de unidades que dependen directamente del jefe del ejecutivo y ejercen funciones transversales de coordinación, planificación y evaluación. Esta definición permite distinguir entre modelos centralizados, en los que la Presidencia actúa como agencia unificada, y modelos externalizados, en los que dichas funciones se ejercen desde departamentos autónomos (como consejerías o ministerios de Presidencia), distinción especialmente relevante para analizar el grado de concentración del poder político-administrativo en la jefatura del ejecutivo.

Pese a su relevancia, los Centros de Gobierno subnacionales han recibido escasa atención en la literatura, centrada tradicionalmente en el nivel nacional. Esta omisión contrasta con el peso institucional de las entidades subnacionales, que gestionan competencias sustantivas del Estado del Bienestar (educación, sanidad, servicios sociales), de ordenación del territorio y de ámbitos estratégicos como la seguridad interior, y que en el caso de los Estados descentralizados concentran volúmenes muy significativos de gasto y de empleo público. Los CoG subnacionales cumplen así una triple función: sostienen la dirección política de gobiernos responsables de políticas esenciales, actúan como laboratorios de innovación institucional en contextos de recursos limitados, y operan como estructuras de interfaz en sistemas multinivel de elaboración e implementación de políticas, especialmente en la gestión de fondos europeos o en la interlocución con los gobiernos centrales.

2. DISEÑO METODOLÓGICO

2.1. Pregunta de investigación y estrategia comparada

La pregunta que orienta el Proyecto CentGob es cómo se configuran los Centros de Gobierno de las entidades territoriales descentralizadas. Para responderla se diseñó una estrategia comparada de estudios de caso, inicialmente centrada en ocho entidades territoriales europeas con procesos recientes de descentralización política. Durante el trabajo de campo, la investigación se amplió progresivamente hacia un enfoque multinivel y transnacional mediante la incorporación de gobiernos regionales y locales de otros Estados federales y descentralizados, hasta reunir un total de 62 estudios de caso (Tabla 2.1), agrupados analíticamente en dos categorías: entidades regionales (gobiernos de entidades federadas, comunidades autónomas, territorios y naciones constituyentes) y gobiernos locales (municipios y entidades locales supramunicipales).

Tabla 2.1. Estudios de caso.

Entidad Territorial	País	Tipo de Entidad Territorial
Baden-Wurtemberg	Alemania	Entidad federada
Flandes	Bélgica	Entidad federada
Región de Bruselas Capital	Bélgica	Entidad federada
Federación Valonia-Bruselas	Bélgica	Entidad federada
Nunavut	Canadá	Territorio
Montreal	Canadá	Gobierno Local
Calgary	Canadá	Gobierno Local
Toronto	Canadá	Gobierno Local
Groenlandia	Dinamarca	Nación Constituyente
Islas Feroe	Dinamarca	Nación Constituyente
Extremadura	España	Comunidad Autónoma
Comunidad Foral de Navarra	España	Comunidad Autónoma
Castilla-La Mancha	España	Comunidad Autónoma
Región de Murcia	España	Comunidad Autónoma
Diputación Provincial de Salamanca	España	Gobierno Local
Marín	España	Gobierno Local
Málaga	España	Gobierno Local
Comunidad Valenciana	España	Comunidad Autónoma
Galicia	España	Comunidad Autónoma
Castilla y León	España	Comunidad Autónoma
Aragón	España	Comunidad Autónoma
Zaragoza	España	Gobierno Local
La Rioja	España	Comunidad Autónoma
Madrid	España	Gobierno Local
Islas Baleares	España	Comunidad Autónoma
Cataluña	España	Comunidad Autónoma
Huesca	España	Gobierno Local
Hospitalet de Llobregat	España	Gobierno Local
Comunidad de Madrid	España	Comunidad Autónoma
Diputación Provincial de Castellón	España	Gobierno Local
Diputación Provincial de Girona	España	Gobierno Local
Bilbao	España	Gobierno Local
Sant Cugat del Vallès	España	Gobierno Local
País Vasco	España	Comunidad Autónoma
Teruel	España	Gobierno Local
Vigo	España	Gobierno Local
Diputación de Barcelona	España	Gobierno Local
Asturias	España	Comunidad Autónoma
Canarias	España	Comunidad Autónoma
Diputación de Tarragona	España	Gobierno Local
Diputación de Girona	España	Gobierno Local
Alabama	Estados Unidos	Entidad federada
Escocia	Reino Unido	Nación Constituyente
Autoridad del Gran Londres	Reino Unido	Gobierno Local
Irlanda del Norte	Reino Unido	Nación Constituyente
Islas Malvinas	Reino Unido	Territorio de Ultramar
Great Manchester Combined Authority	Reino Unido	Gobierno Local
Gales	Reino Unido	Nación Constituyente
Provincia del Cabo Occidental	Sudáfrica	Entidad federada
Tesino	Suiza	Entidad federada
Ginebra	Suiza	Entidad federada
Friburgo	Suiza	Entidad federada
Argovia	Suiza	Entidad federada
Berna	Suiza	Entidad federada
Vaud	Suiza	Entidad federada
Grisones	Suiza	Entidad federada
Neuchâtel	Suiza	Entidad federada
Nidwalden	Suiza	Entidad federada
San Galo	Suiza	Entidad federada
Turgovia	Suiza	Entidad federada
Valais	Suiza	Entidad federada

Fuente: *Elaboración propia.*

Como muestra la Tabla 2.1, la muestra final combina una notable diversidad de tradiciones político-administrativas — Estados federales, regionales y unitarios descentralizados de Europa y Norteamérica— con una amplia variedad de niveles de gobierno, lo que permite una comparación tanto entre países como entre tipos de entidad territorial dentro de un mismo país.

2.2. Hipótesis y objetivos

El proyecto parte de tres hipótesis centrales. La primera (H1), referida a la organización interna, distingue entre un modelo de Agencia Central, estructurado en unidades funcionalmente especializadas, y un modelo de Secretaría o radial, en el que el centro carece de dicha diferenciación. La segunda (H2), relativa a la dependencia orgánica, distingue entre un modelo Despacho (adscripción directa a la jefatura del ejecutivo), un modelo Franquicia (dependencia de otro departamento) y un modelo Compartido (dependencia de varios departamentos). La tercera (H3) sostiene que los

Centros de Gobierno ejercen funciones efectivas de coordinación interdepartamental en las políticas de carácter transversal o estratégico.

A partir de estas hipótesis, el objetivo principal de la investigación es analizar la posición institucional de los Centros de Gobierno en los procesos de formulación, diseño e implementación de políticas públicas subnacionales. Los objetivos secundarios son: estudiar comparativamente los CoG subnacionales en relación con sus homólogos nacionales; construir una base de datos internacional sobre su diseño, funciones y capacidades; analizar su arquitectura organizativa y evolución institucional; e investigar los perfiles de su personal directivo. Estos objetivos se traducen en el análisis de ocho dimensiones empíricas, que estructuran el apartado siguiente: marco normativo, funciones formales e informales, adscripción orgánica, recursos humanos, recursos presupuestarios y organización interna.

2.3. Técnicas de investigación

La investigación combinó revisión documental, difusión de un cuestionario estructurado y entrevistas cualitativas semiestructuradas con responsables políticos y técnicos de los Centros de Gobierno analizados, complementadas con solicitudes de acceso a la información pública. El cuestionario se dirigió a las diecisiete comunidades autónomas españolas, a gobiernos regionales de otros Estados federales y descentralizados, y a gobiernos locales de alto nivel institucional (diputaciones, cabildos, áreas metropolitanas y grandes ciudades); las entrevistas se realizaron con altos responsables políticos y técnicos de una muestra de los Centros de Gobierno participantes, seleccionados por su papel institucional y su disponibilidad para colaborar con el proyecto. La información recabada fue volcada y validada en una base de datos comparativa que sustenta el análisis presentado en el apartado siguiente.

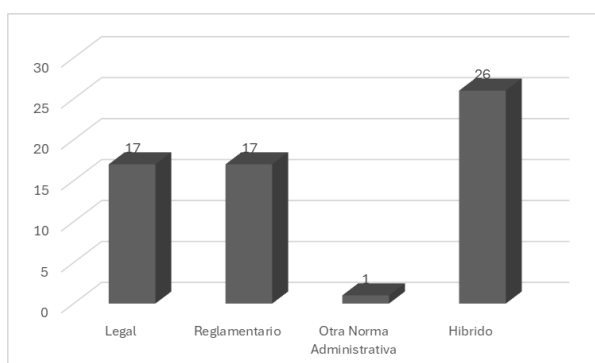
3. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CENTROS DE GOBIERNO A NIVEL SUBNACIONAL

Este apartado presenta el análisis sistemático de las capacidades institucionales y funciones de los Centros de Gobierno subnacionales, a partir de los datos empíricos recogidos en los 62 casos del Proyecto CentGob, organizados en torno a siete dimensiones analíticas que permiten, en conjunto, contrastar empíricamente las hipótesis del proyecto.

3.1. Marco normativo

El nivel de institucionalización jurídica de los Centros de Gobierno constituye un primer indicador de su estabilidad frente a los cambios políticos. Para compararlo se ha construido una tipología de cuatro rangos normativos: rango legal, cuando el CoG se regula por ley o disposición estatutaria; rango reglamentario, cuando se regula por decreto u orden ejecutiva; normas administrativas inferiores al reglamento (circulares, resoluciones o acuerdos internos); y un modelo híbrido, que combina regulación legal con normativa de menor rango.

Gráfico 3.1. Marco normativo de los Centros de Gobierno.



El Gráfico 3.1 muestra que la opción mayoritaria es el modelo híbrido, seguida a distancia por los marcos meramente legales o reglamentarios; esta preferencia es todavía más intensa en las entidades regionales, mientras que los gobiernos locales recurren en mayor medida a normas de rango legal, dada su menor capacidad autoorganizativa.

Tabla 3.1. Marco normativo de las entidades regionales (por país).

Países	Legal	Reglamentario	Otras Normas Administrativas	Híbrido
Bélgica	1	2		
Canadá	1			
Dinamarca	1		1	
España	3	9		3
Estados Unidos	1			
Reino Unido		1		4
Sudáfrica				1
Suiza	1			11

Fuente: Elaboración propia.

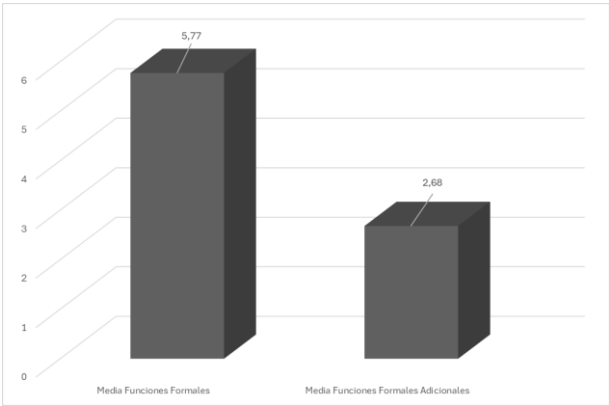
La Tabla 3.1 desagrega esta tendencia por país: el recurso al modelo híbrido es especialmente intenso en los cantones suizos y en las naciones constituyentes del Reino Unido, que combinan garantía institucional con capacidad de adaptación organizativa; España presenta, en cambio, una mayor dispersión entre rangos normativos, con un peso similar de los marcos legales, reglamentarios e híbridos. En el extremo de esta diversidad se sitúan configuraciones singulares como la naturaleza cuasiconstitucional del Centro de Gobierno de Irlanda del Norte —cuya reforma exige un amplio consenso entre las comunidades políticas del territorio— o la extraordinaria flexibilidad del Centro de Gobierno de Groenlandia, regulado mediante una simple circular administrativa que se actualiza con cada nuevo gobierno.

En conjunto, el análisis del marco normativo confirma que el grado de institucionalización formal no siempre se traduce en rigidez: estabilidad y adaptabilidad pueden combinarse para responder a contextos político-administrativos dinámicos, una primera evidencia relevante para valorar posteriormente el grado de institucionalización asociado a las hipótesis H1 y H2.

3.2. Funciones formales

Para analizar qué funciones desarrollan formalmente los Centros de Gobierno se ha empleado la tipología de la OCDE (2014), adaptada a los niveles subnacionales, que distingue ocho funciones formales —asistencia directa, asesoramiento estratégico, apoyo administrativo, comunicación, protocolo, secretariado del Gobierno, relaciones con el órgano representativo y relaciones intergubernamentales— además de las responsabilidades de gestión directa que algunos centros asumen de forma adicional.

Gráfico 3.2. Capacidad competencial media de los Centros de Gobierno.



El Gráfico 3.2 muestra que, de media, los 62 casos analizados cumplen más de cinco de las ocho funciones formales previstas por la OCDE, frente a menos de tres funciones adicionales de gestión directa, lo que confirma que la actividad nuclear de estos organismos sigue siendo la asistencia política más que la gestión operativa.

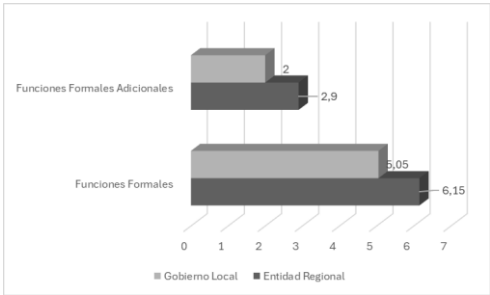
Tabla 3.2. Cumplimiento de funciones formales por los CoG.

Función	Cumplimiento
Asistencia	100%
Asesoramiento Estratégico	100%
Apoyo Administrativo	98,33%
Comunicación	83,33%
Protocolo	76,67%
Secretariado del Gobierno	46,67%
Relaciones Intergubernamentales	43,33%
Relaciones con el Órgano Representativo	38,33%

Fuente: Elaboración propia.

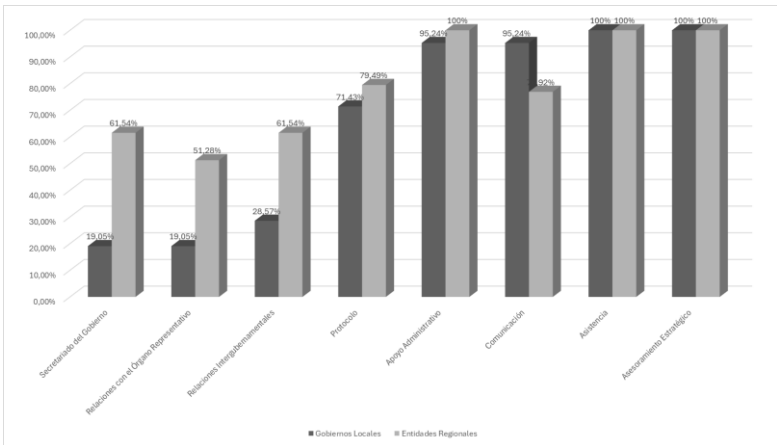
La Tabla 3.2 confirma que se trata de unidades de naturaleza eminentemente política: la asistencia directa y el asesoramiento estratégico se cumplen en la práctica totalidad de los casos, seguidos del apoyo administrativo (98,33%), la comunicación (83,33%) y el protocolo (76,67%); en cambio, el secretariado del Gobierno (46,67%), las relaciones intergubernamentales (43,33%) y las relaciones con el órgano representativo (38,33%) no alcanzan el 50% de cumplimiento global.

Gráfico 3.3. Funciones formales de los CoG (por tipo de entidad territorial).



El Gráfico 3.3 muestra que las entidades regionales cumplen de media más funciones formales (seis sobre ocho) que los gobiernos locales (4,15), y que estas diferencias se mantienen en el terreno de las funciones adicionales de gestión directa.

Gráfico 3.4. Cumplimiento de funciones formales (por tipo de entidad).



El Gráfico 3.4 confirma esta asimetría: las entidades regionales asumen de media 2,9 funciones formales adicionales de gestión directa, frente a las 2 de los gobiernos locales, lo que indica una mayor capacidad operativa allí donde el CoG cuenta también con mayor autogobierno competencial.

Tabla 3.3. Capacidad competencial media de los CoG (por país y tipo de entidad).

País	Tipo de Entidad	Funciones Formales	Funciones Formales Adicionales
Alemania	Regional	8	1
Bélgica	Regional	6	1
Canadá	Gobierno Local	4,67	
Canadá	Regional	6	
Dinamarca	Regional	8	4,5
España	Gobierno Local	5,06	2
España	Regional	4,53	1,2
Estados Unidos	Regional	8	
Reino Unido	Gobierno Local	5,5	2
Reino Unido	Regional	6,33	5
Sudáfrica	Regional	7	
Suiza	Regional	7,5	3,55

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.3 muestra que, además de las ocho funciones formales básicas, la mayoría de los países atribuye a sus Centros de Gobierno funciones adicionales de gestión directa, con una intensidad especialmente alta en Dinamarca (4,5 de media) y en las entidades regionales del Reino Unido (5); Suiza (3,55), España en su nivel local (2) y Reino Unido en su nivel local (2) presentan también valores destacados. Alemania y Bélgica se sitúan en un nivel más moderado pero igualmente positivo (1 función adicional de media en ambos casos), frente a Canadá, Estados Unidos y Sudáfrica, para los que no se han declarado funciones de este tipo.

Las Tablas 3.4 y 3.5 detallan, ya de forma desagregada, el cumplimiento de cada una de las ocho funciones OCDE por país y tipo de entidad.

Tabla 3.4. Cumplimiento de funciones formales OCDE (2014) por las entidades regionales (por país).

	Asistencia	Asesoramiento Estratégico	Apoyo Administrativo	Comunicación	Protocolo	Secretariado del Gobierno	Relaciones con el Órgano Representativo	Relaciones Intergubernamentales
Alemania	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Bélgica	100%	100%	100%	100%	100%	100%		33,33%
Canadá	100%	100%	100%	100%		100%		100%
Dinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
España	100%	100%	100%	53,33%	80%	6,67%		20%
Estados Unidos	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Reino Unido	100%	100%	100%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%
Sudáfrica	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Suiza	100%	100%	100%	91,67%	75%	100%	100%	75%

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.4 muestra que, en el nivel regional, Alemania, Dinamarca, Estados Unidos y Sudáfrica cumplen la práctica totalidad de las ocho funciones formales. Bélgica presenta un patrón muy similar a estos países —cumple al 100% siete de las ocho funciones, incluidos el secretariado del Gobierno y la comunicación—, con la única salvedad de las relaciones intergubernamentales, que solo alcanza el 33%. Suiza mantiene también un cumplimiento elevado y homogéneo (entre el 75% y el 100% en todas las funciones). España es, en cambio, el caso con menor cumplimiento global entre las entidades regionales: mantiene el 100% en asistencia y asesoramiento estratégico, pero desciende de forma marcada en comunicación (53,33%), secretariado del Gobierno (6,67%) y relaciones intergubernamentales (20%), y no reporta relaciones con el órgano representativo. Reino Unido se sitúa en una posición intermedia, con un cumplimiento de en torno al 67% en la mayoría de funciones distintas de la asistencia y el asesoramiento.

Tabla 3.5. Cumplimiento de funciones formales OCDE (2014) por los gobiernos locales (por país).

País	Asistencia	Asesoramiento Estratégico	Apoyo Administrativo	Comunicación	Protocolo	Secretariado del Gobierno	Relaciones con el Órgano Representativo	Relaciones Intergubernamentales
Canadá	100%	100%	100%	100%	66,67%	33,33%	66,67%	33,33%
España	100%	100%	93.75%	93.75%	81.25%	12.5%	6.25%	25%
Reino Unido	100%	100%	100%	100%		50%	50%	50%

Fuente: Elaboración propia.

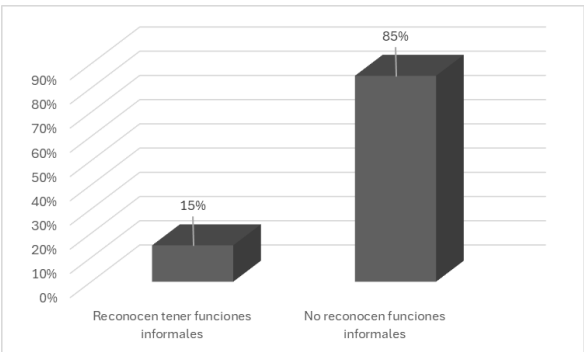
La Tabla 3.5 muestra que, en el nivel local, el patrón de concentración en funciones políticas es más marcado: Canadá y Reino Unido mantienen un cumplimiento elevado en asistencia, asesoramiento y comunicación, pero descienden de forma notable en el secretariado del Gobierno y las relaciones con el órgano representativo; España presenta la pauta más acusada de esta concentración, con un cumplimiento de apenas el 12,5% en el secretariado del Gobierno y del 6,25% en las relaciones con el órgano representativo, aunque mantiene un elevado 93,75% en apoyo administrativo y comunicación.

En definitiva, el análisis de las funciones formales confirma un patrón general de concentración en funciones de naturaleza política, más acusado en los gobiernos locales y en el caso español, y una relación directa entre el grado de cumplimiento de las funciones básicas de la OCDE y la probabilidad de que el Centro de Gobierno ejerza también funciones operativas de gestión directa —relación que, como se retoma en las conclusiones, resulta clave para valorar la hipótesis H3 sobre la coordinación interdepartamental.

3.3. Funciones informales

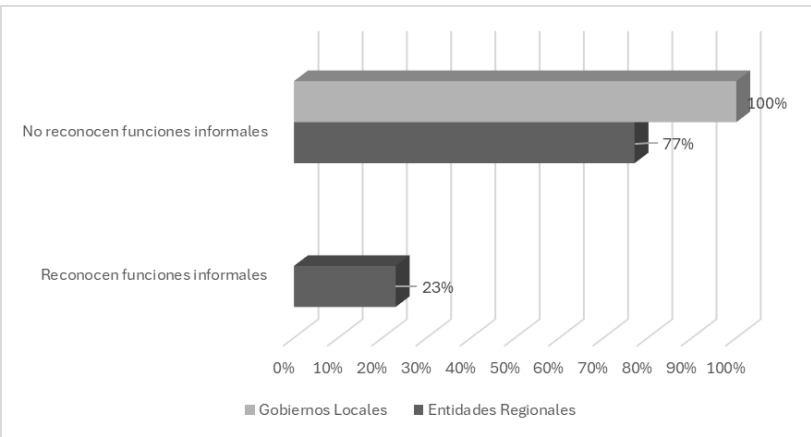
Más allá de lo regulado, buena parte de la capacidad de influencia política de un Centro de Gobierno se ejerce a través de funciones informales —liderazgo estratégico, arbitraje político, coordinación de crisis o control de la agenda— no siempre recogidas de forma expresa en la normativa.

Gráfico 3.5. Reconocimiento de funciones informales.



El Gráfico 3.5 muestra que solo un 15% de los Centros de Gobierno analizados reconoce ejercer explícitamente este tipo de funciones, generalmente vinculadas a la coordinación interdepartamental, la relación con los medios de comunicación o la negociación parlamentaria.

Gráfico 3.6. Reconocimiento de funciones informales (por tipo de entidad).



El Gráfico 3.6 muestra que este reconocimiento se concentra exclusivamente en las entidades regionales (23% de los casos), frente a ningún gobierno local, lo que sugiere que la formalización de estas prácticas exige un cierto umbral de institucionalización y de autogobierno competencial.

Tabla 3.6. Desarrollo de funciones informales (por país).

País	Ejercen funciones informales	No ejercen funciones informales
España	13%	87%
Dinamarca		100%
Sudáfrica		100%
Canadá		100%
Suiza	33%	67%
Estados Unidos		100%
Alemania		100%
Bélgica	33%	67%
Reino Unido	67%	33%

Fuente: Elaboración propia.

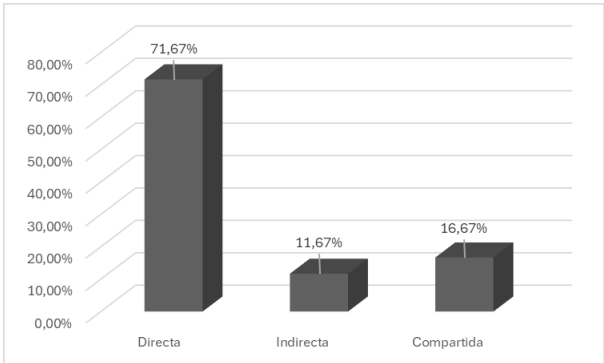
La Tabla 3.6 desagrega esta tendencia por país, con una incidencia especialmente destacada en el Reino Unido (67%) y, en menor medida, en Suiza y Bélgica (33% en ambos casos), frente a España, donde solo el 13% de los CoG reconoce ejercer funciones de este tipo. Cuando existen, estas funciones informales suelen incluir tareas de acompañamiento y mediación entre los miembros del ejecutivo, interlocución directa con el grupo parlamentario y con la dirección del partido de gobierno, o coordinación con la estructura orgánica del partido en el poder. Se trata, por tanto, de un recurso estratégico de primer orden para la articulación del liderazgo ejecutivo, particularmente relevante en gobiernos de coalición o en contextos de autogobierno reciente o en consolidación, donde refuerza la cohesión interna y la capacidad de adaptación de la acción de gobierno.

3.4. Ubicación física y adscripción orgánica

La proximidad física entre el Centro de Gobierno y la jefatura del Ejecutivo facilita la inmediatez en la toma de decisiones y refuerza su visibilidad institucional. En la totalidad de los casos analizados en el Proyecto CentGob, el Centro de Gobierno comparte sede con la jefatura del ejecutivo, sin que se haya identificado ningún caso con ubicación separada.

En cuanto a la adscripción orgánica —variable central para contrastar la hipótesis H2—, se han identificado tres modelos: el modelo Despacho, cuando el centro depende directamente del jefe del Ejecutivo; el modelo Franquicia, cuando depende de un departamento administrativo distinto (por ejemplo, una consejería de Presidencia); y el modelo Compartido o Colaborativo, cuando depende funcionalmente de varios departamentos o de todo el órgano colegiado de gobierno.

Gráfico 3.7. Tipo de dependencia de los CoG.



El Gráfico 3.7 confirma que la tendencia dominante es el modelo Despacho, con la adscripción indirecta o compartida como opción claramente minoritaria en el conjunto de la muestra.

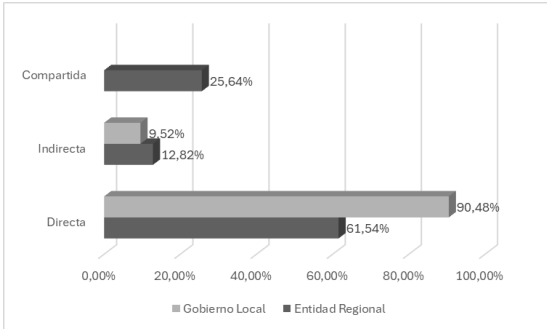
Tabla 3.7. Tipo de adscripción orgánica (por país).

País	Directa	Indirecta	Compartida
Alemania	100%		
Bélgica	100%		
Canadá	80%	20%	
Dinamarca	100%		
España	80,65%	19,35%	
Estados Unidos	100%		
Reino Unido	100%		
Sudáfrica	100%		
Suiza	16,67%		83,33%

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.7 muestra que la adscripción indirecta o compartida es un fenómeno de naturaleza fundamentalmente nacional: apenas se observa en España (19,35%) y Canadá (20%), y resulta especialmente característica de Suiza, donde más del 83% de las cancillerías cantonales se adscriben orgánicamente al conjunto del consejo de gobierno cantonal —en coherencia con la tradición de colegialidad del ejecutivo suizo— frente a solo un 16,67% que dependen de su presidencia rotatoria.

Gráfico 3.8. Dependencia de los Centros de Gobierno (por tipo de entidad territorial).



El Gráfico 3.8 muestra que el modelo Despacho es más frecuente en los gobiernos locales (más del 90% de los casos) que en las entidades regionales (71%), donde el modelo Compartido y, en menor medida, el Franquicia tienen mayor presencia, especialmente en países con tradición de gobierno colegiado.

Tabla 3.8. Adscripción orgánica (por país y tipo de entidad territorial).

País	Tipo de Entidad	Directa	Indirecta	Compartida
Alemania	Entidades Regionales	100%		
Bélgica	Entidades Regionales	100%		
Canadá	Entidades Regionales	100%		
Canadá	Gobiernos Locales	75%	25%	
Dinamarca	Entidades Regionales	100%		
España	Entidades Regionales	66,67%	33,33%	
España	Gobiernos Locales	93,75%	6,25%	
Estados Unidos	Entidades Regionales	100%		
Reino Unido	Entidades Regionales	100%		
Reino Unido	Gobiernos Locales	100%		
Sudáfrica	Entidades Regionales	100%		
Suiza	Entidades Regionales	16,67%		83,33%

Fuente: Elaboración propia.

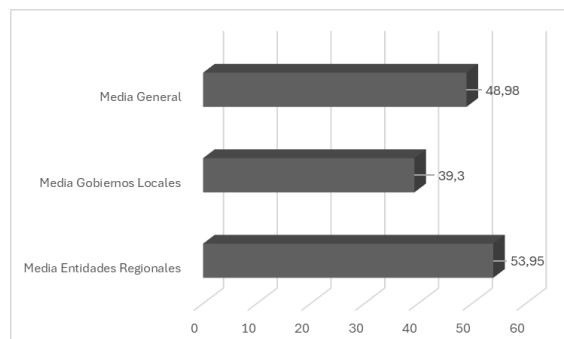
La Tabla 3.8 desagrega estos datos por país y tipo de entidad, confirmando que la adscripción orgánica directa es más habitual en el nivel local en la práctica totalidad de los países analizados, y que la excepción suiza se explica por su singular tradición de ejecutivo colegiado. En definitiva, la adscripción orgánica no es solo una cuestión estructural,

sino también un indicador del estilo de liderazgo, el diseño institucional y el grado de autonomía operativa que se otorga al Centro de Gobierno en cada territorio.

3.5. Recursos humanos

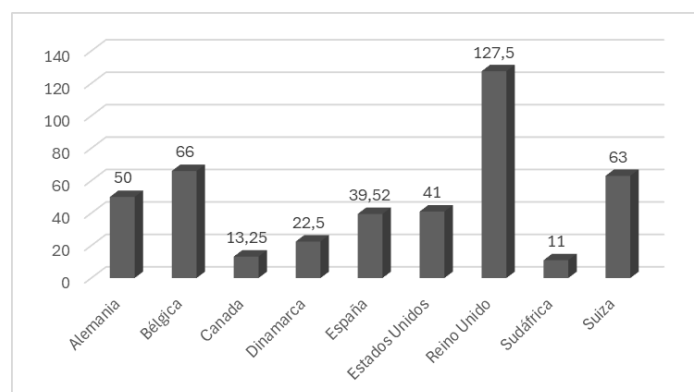
El tamaño, la composición y el nivel jerárquico del personal del Centro de Gobierno constituyen indicadores directos de su capacidad operativa y de su grado de profesionalización.

Gráfico 3.9. Tamaño medio de los Centros de Gobierno (general y por tipo de entidad).



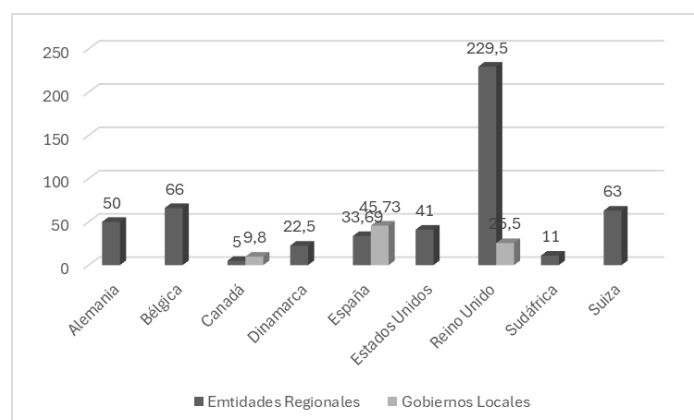
El Gráfico 3.9 muestra que el tamaño medio de los Centros de Gobierno analizados es de 48,98 puestos de trabajo, con las entidades regionales superando en unos 15 empleados de media a los gobiernos locales, una asimetría que refleja tanto su mayor capacidad competencial como su mayor disponibilidad de recursos.

Gráfico 3.10. Tamaño medio de los Centros de Gobierno por país.



Por países, el Gráfico 3.10 muestra que el Reino Unido presenta los CoG de mayor tamaño (127,5 empleados de media), a distancia de Bélgica (66), Suiza (63) y Alemania (50), mientras que Canadá, Sudáfrica y Dinamarca registran los tamaños medios más reducidos; España se sitúa ligeramente por debajo de la media general, con 39,52 empleados.

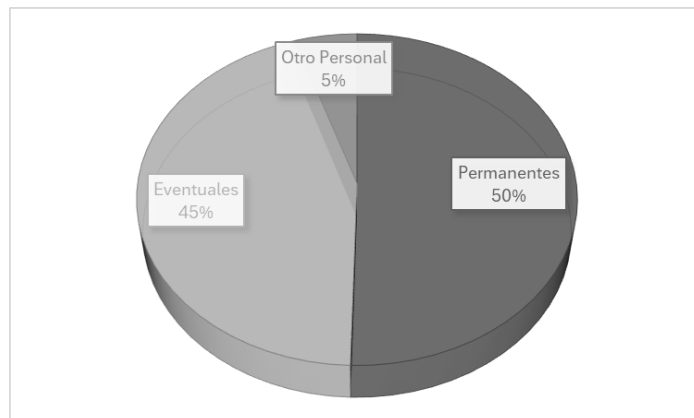
Gráfico 3.11. Tamaño del CoG por país (y por tipo de entidad territorial).



El Gráfico 3.11 desagrega el tamaño por país y tipo de entidad, mostrando que la tendencia a contar con CoG de mayor tamaño se concentra en las entidades regionales británicas, mientras que en Canadá y España los gobiernos locales presentan, en cambio, un tamaño medio ligeramente superior al de sus entidades regionales.

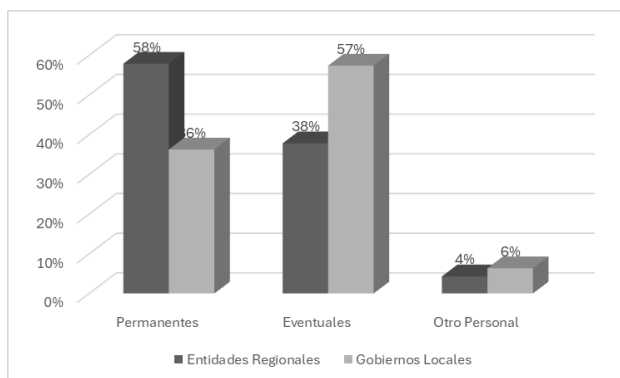
La segunda dimensión analizada es el grado de profesionalización del personal, distinguiendo entre personal permanente (funcionarios o profesionales de carrera) y personal eventual o de designación política.

Gráfico 3.12. Tipo de empleados públicos en los CoG.



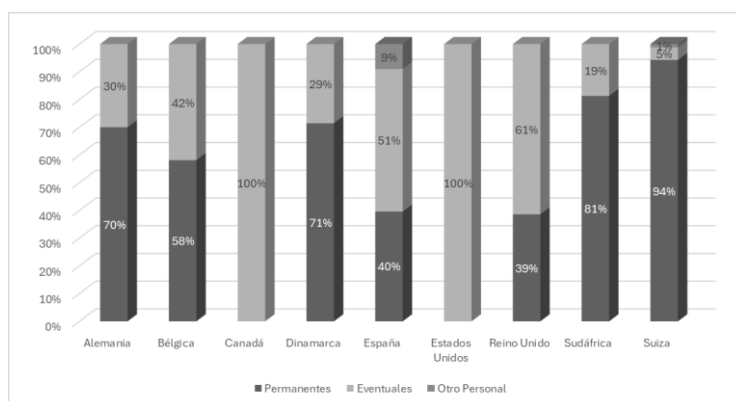
El Gráfico 3.12 muestra que el retrato medio de un CoG subnacional es de equilibrio: un 50% de su personal es permanente, un 45% es eventual o de designación política y un 5% corresponde a otro tipo de vinculación (generalmente interina).

Gráfico 3.13. Tipo de personal en los Centros de Gobierno (por tipo de entidad).



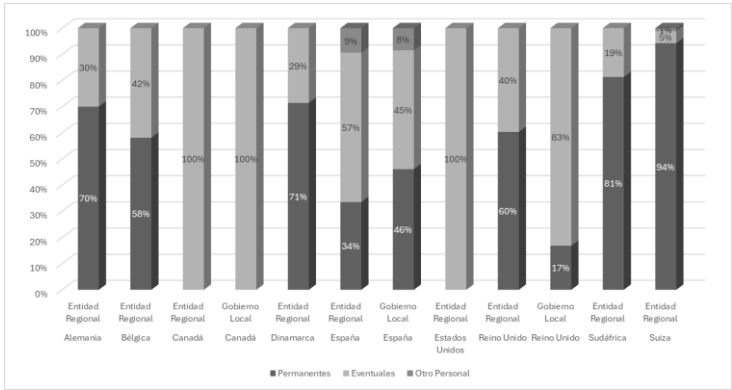
El Gráfico 3.13 muestra que este equilibrio se rompe al desagregar por tipo de entidad: en las entidades regionales predomina la profesionalización (58% de personal permanente frente a 38% eventual), mientras que en los gobiernos locales la situación se invierte, con un 57% de personal de designación política frente a un 36% permanente.

Gráfico 3.14. Tipo de personal de los Centros de Gobierno (por país).



Por países, el Gráfico 3.14 muestra que Suiza (94%), Sudáfrica (81%), Dinamarca (71%) y Alemania (70%) presentan los mayores niveles de profesionalización, mientras que en Canadá y Estados Unidos la totalidad del personal analizado es de designación política, tendencia que también predomina, aunque de forma más moderada, en el Reino Unido (61%) y España (51%).

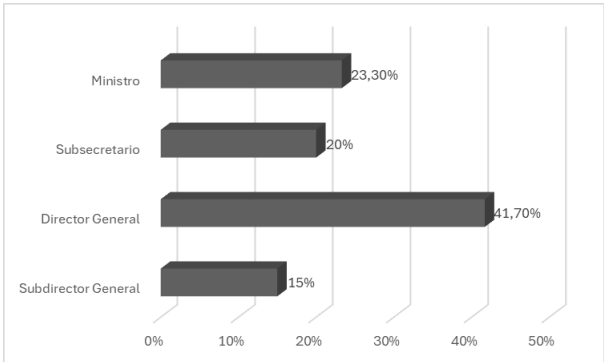
Gráfico 3.15. Tipo de personal de los CoG (por país y tipo de entidad).



El Gráfico 3.15 confirma que esta mayor politización nacional se explica en buena medida por la configuración de los CoG locales, especialmente visible en el Reino Unido y España, cuyos gobiernos locales presentan una proporción particularmente alta de personal eventual.

El último parámetro analizado es el rango jerárquico del titular del Centro de Gobierno, codificado en una escala de cuatro niveles: 1 (subdirección general), 2 (dirección general), 3 (subsecretaría) y 4 (rango ministerial o equivalente).

Gráfico 3.16. Nivel jerárquico de los responsables de los Centros de Gobierno.



El Gráfico 3.16 muestra que el nivel 2 (dirección general) es el más frecuente con carácter general, lo que sugiere una preferencia por configurar estos cargos como directivos públicos de posición media-alta en la estructura de cada administración.

Tabla 3.9. Rango jerárquico por tipo de entidad.

	1	2	3	4
Entidad Regional	5%	30%	30%	35%
Gobierno Local	35%	65%		

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.9 muestra que las entidades regionales concentran una mayor proporción de titulares en los niveles 3 y 4 (65% conjuntamente), lo que refuerza su peso institucional y capacidad de influencia transversal; los gobiernos locales, por el contrario, se concentran en los niveles 1 y 2 (35% y 65%, respectivamente), vinculados a estructuras más operativas y menos jerarquizadas.

Tabla 3.10. Rango jerárquico (por país).

País	1	2	3	4
Alemania			100%	
Bélgica		100		
Canadá	25%	50%	25%	
Dinamarca			100%	
España	25,30%	54,30%	12,90%	6,50%
Estados Unidos			100	
Reino Unido		60%	40%	
Sudáfrica			100%	
Suiza				100%

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.10 revela diferencias significativas entre países: Suiza, Dinamarca, Alemania y Estados Unidos sitúan a la totalidad de sus titulares en los niveles más altos (3 o 4), mientras que España presenta la mayor dispersión, con presencia en los cuatro niveles.

Tabla 3.11. Rango jerárquico (por país y tipo de entidad territorial).

País	Tipo de Entidad	1	2	3	4
Alemania	Entidad Regional			100%	
Bélgica	Entidad Regional		100%		
Canadá	Entidad Regional			100%	
Canadá	Gobierno Local	33,30%	66,70%		
Dinamarca	Entidad Regional			100%	
España	Entidad Regional	12,50%	50%	25%	12,50%
España	Gobierno Local	40%	60%		
Estados Unidos	Entidad Regional			100%	
Reino Unido	Entidad Regional		33,30%	66,70%	
Reino Unido	Gobierno Local		100%		
Sudáfrica	Entidad Regional			100%	
Suiza	Entidad Regional				100%

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la Tabla 3.11 permite observar que, incluso dentro de un mismo país, los CoG regionales suelen tener titulares de mayor jerarquía que los locales, lo que confirma la tendencia general hacia una mayor institucionalización en los niveles intermedios del Estado.

3.6. Recursos presupuestarios

Las capacidades financieras condicionan el margen del Centro de Gobierno para desempeñar funciones estratégicas más allá del asesoramiento político o protocolario.

Tabla 3.12. Presupuesto medio de los Centros de Gobierno (general y por tipo de entidad territorial).

General	11.536.136,2
Entidades Regionales	8.488.778,36
Gobiernos Locales	18.202.231,4

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.12 muestra que el presupuesto medio de los Centros de Gobierno analizados supera los 11 millones de euros, y que resulta más elevado en los gobiernos locales (18,2 millones) que en las entidades regionales (8,5 millones), diferencia explicada en buena parte por la adscripción a algunos CoG locales de empresas o servicios públicos de gestión directa.

Tabla 3.13. Presupuesto medio de los Centros de Gobierno (por país).

País	Presupuesto
Alemania	34.000.000
Bélgica	5.372.666,67
Canadá	3.714.455,53
Dinamarca	11.849.692
España	13.377.498,8
Estados Unidos	4.663.216,46
Reino Unido	3.999.391,79
Sudáfrica	1.036.000
Suiza	14.099.840

Fuente: Elaboración propia.

Por países, la Tabla 3.13 muestra que Alemania presenta la mayor capacidad presupuestaria (34 millones de euros), seguida a distancia por Suiza, España y Dinamarca, mientras que Sudáfrica, Reino Unido y Canadá registran los presupuestos medios más reducidos.

Tabla 3.14. Presupuesto medio de los Centros de Gobierno (por país y tipo de entidad territorial).

País	Tipo	Presupuesto
Alemania	Entidades Regionales	34.000.000
Bélgica	Entidades Regionales	5.372.666,67
Canadá	Gobiernos Locales	4.674.506,8
Canadá	Entidades Regionales	1.794.353
Dinamarca	Entidades Regionales	11.849.692
España	Entidades Regionales	4.703.246,52
España	Gobiernos Locales	22.774.605,5
Estados Unidos	Entidades Regionales	4.663.216,46
Reino Unido	Entidades Regionales	3.801.845,38
Reino Unido	Gobiernos Locales	4.295.711,4
Sudáfrica	Entidades Regionales	1.03.6000
Suiza	Entidades Regionales	1.409.9840

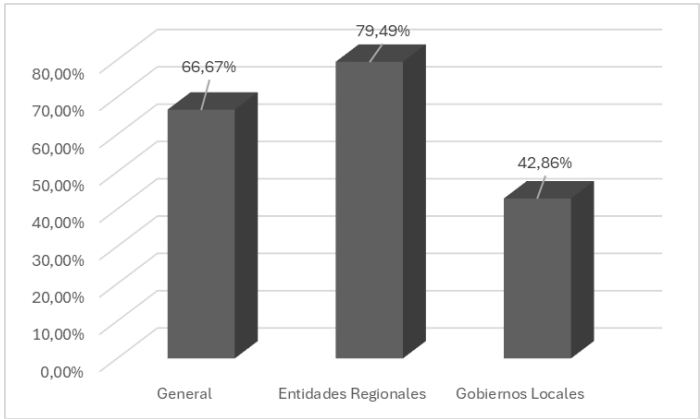
Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.14 confirma que son los gobiernos locales los que concentran mayor presupuesto medio allí donde tienen adscritas competencias de gestión directa o empresas públicas, como ocurre de forma destacada en España, donde el presupuesto medio de los CoG locales (más de 22 millones de euros) triplica al de sus equivalentes autonómicos (4,7 millones).

3.7. Organización interna

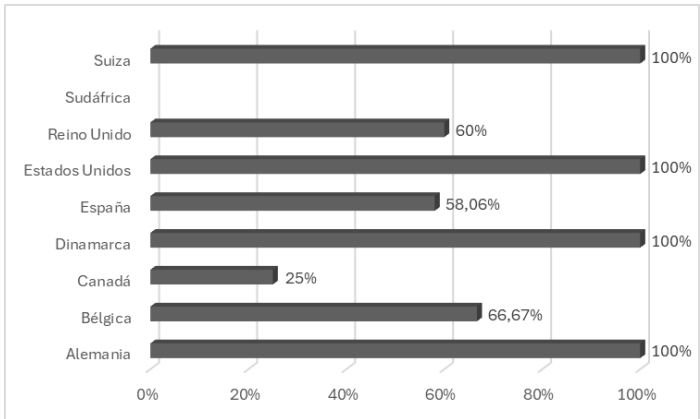
La estructura interna del Centro de Gobierno —diferenciada en unidades funcionales especializadas (modelo de Agencia Central) o concentrada en la figura de su titular sin apenas diferenciación (modelo Radial)— constituye la variable central para contrastar la hipótesis H1 y determina, además, la capacidad del centro de procesar, distribuir y coordinar tareas de gobierno.

Gráfico 3.17. Grado de complejidad de los Centros de Gobierno (medio y por tipo de entidad).



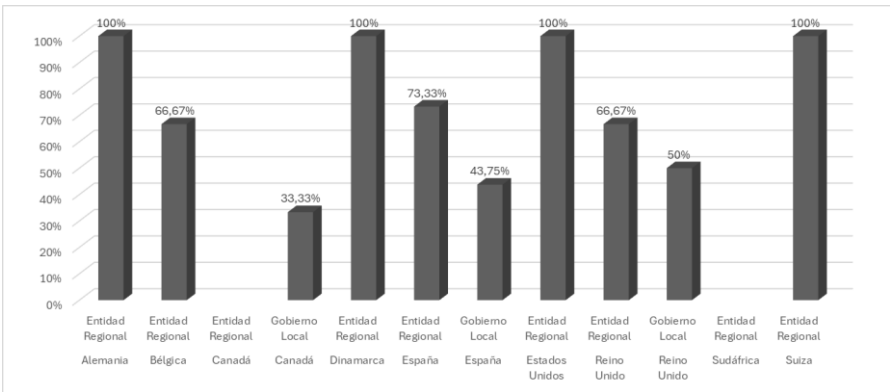
El Gráfico 3.17 muestra que dos tercios de los CoG analizados cuentan con una estructura interna diferenciada en unidades o departamentos, tendencia que se acentúa en las entidades regionales (80% de los casos) y se reduce en los gobiernos locales (42%), que se aproximan más al modelo Radial.

Gráfico 3.18. Complejidad interna de los Centros de Gobierno (por país).



El Gráfico 3.18 muestra que esta complejidad interna varía significativamente entre países: Suiza y Dinamarca destacan por una alta proporción de estructuras diferenciadas, mientras que Canadá presenta una proporción mucho menor.

Gráfico 3.19. Tipo de complejidad interna de los CoG (por país y tipo de entidad).



El Gráfico 3.19 confirma que el modelo de Agencia Central predomina en las entidades regionales, especialmente en Suiza, Dinamarca y España, mientras que los gobiernos locales tienden hacia el modelo Radial en la mayoría de los países analizados.

Tabla 3.15. Tipos de unidades internas (general y por tipo de entidades).

Unidad	Porcentaje	Entidades Regionales	Gobiernos Locales
Coordinación Interna del Gobierno	72,50%	77,42%	55,56%
Políticas Públicas	47,50%	54,84%	22,22%
Relaciones Institucionales	70%	67,74%	77,78%
Comunicación	70%	67,74%	77,78%
Relaciones Intergubernamentales	45%	51,61%	22,22%
Oficina Económica	37,50%	45,16%	11,11%
Asesoría Jurídica	45%	51,64%	22,22%
Litigiosidad Competencial	20%	25,81%	
Otras	52,50%	61,29%	22,22%

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.15 muestra que, cuando existen, las unidades internas más frecuentes son las de coordinación del gobierno (72,5%), relaciones institucionales y comunicación (70% en ambos casos); las entidades regionales presentan además mayor diversidad funcional, con presencia destacada de unidades de políticas públicas (54,84%), asesoría jurídica (51,64%) u oficina económica (45,16%), frente a una menor diversidad en los gobiernos locales.

Tabla 3.16. Tipos de unidades internas (por país).

País	Coordinación Interna del Gobierno	Políticas Públicas	Relaciones Institucionales	Comunicación	Relaciones Intergubernamentales	Oficina Económica	Asesoría Jurídica	Litigiosidad Competencial	Otras
Alemania	100%	100%	100%	100%	100%				
Bélgica	100%	100%	100%	100%	100%	100%	50%	0%	50%
Canadá	100%		100%	100%					
Dinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	
España	44,44%	27,78%	55,56%	55,56%	22,22%	22,22%	11,11%	0%	44,44%
Estados Unidos	100%	100%	100%	100%		100%	100%	100%	100%
Reino Unido	100%	33,33%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	66,67%	100%
Suiza	91,67%	58,33%	75%	75%	58,33%	41,67%	83,33%	25%	66,67%

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3.16 desagrega estos datos por país: Suiza y Dinamarca destacan por una amplia gama de unidades funcionales plenamente desarrolladas, mientras que Canadá y Reino Unido presentan configuraciones internas menos complejas, concentradas en un número reducido de áreas.

4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

4.1. Respuesta a la pregunta de investigación

La investigación desarrollada en el marco del Proyecto CentGob se planteaba como pregunta cómo se configuran los Centros de Gobierno de las entidades territoriales descentralizadas. A partir del análisis de 62 estudios de caso en doce países, los resultados permiten responder que se trata, con carácter general, de estructuras altamente institucionalizadas (respaldadas mayoritariamente por normas de rango legal o reglamentario), adscritas de forma directa a la jefatura del Ejecutivo, especializadas en funciones de naturaleza política (asistencia directa, asesoramiento estratégico, apoyo administrativo y comunicación) y organizadas, en la mayoría de los casos, en unidades internas diferenciadas. Se trata, eso sí, de una respuesta necesariamente parcial: una muestra amplia, pero no exhaustiva, de la diversidad institucional existente en los sistemas descentralizados, que constituye no obstante una primera respuesta empírica robusta a una cuestión apenas abordada hasta ahora por la literatura académica.

4.2. Contraste de las hipótesis

H1. Organización interna: modelo de Agencia Central o modelo de Secretaría/radial. Los datos confirman esta hipótesis solo de forma parcial. Casi dos terceras partes de los CoG analizados presentan una estructura diferenciada en unidades funcionales (modelo de Agencia Central), tendencia especialmente marcada en las entidades regionales (80% de los casos) y en países con fuerte tradición administrativa, como Suiza y Dinamarca. Los gobiernos locales, sin embargo, se aproximan de forma mayoritaria (58% de los casos) al modelo de Secretaría o radial, sin apenas

diferenciación interna. El modelo organizativo depende, por tanto, en buena medida del nivel de gobierno y de la capacidad de recursos disponible, y no constituye un patrón universal.

H2. Dependencia orgánica: modelo Despacho, Franquicia o Compartido. Esta hipótesis se confirma con claridad. El modelo Despacho —adscripción directa a la jefatura del Ejecutivo— es netamente predominante, tanto en los gobiernos locales (más del 90% de los casos) como en las entidades regionales (71%). El modelo Compartido aparece como una excepción significativa, casi exclusivamente en países con tradición de ejecutivo colegiado, sobre todo Suiza, donde el 83% de las cancillerías cantonales dependen del conjunto del consejo de gobierno; el modelo Franquicia, por su parte, es minoritario en todos los contextos analizados.

H3. Funciones efectivas de coordinación interdepartamental. Los resultados confirman esta hipótesis solo de forma parcial. Los CoG ejercen de manera generalizada funciones de coordinación de naturaleza política (asistencia, asesoramiento, comunicación), pero el cumplimiento de funciones más propiamente coordinadoras —secretariado del Gobierno, relaciones intergubernamentales, relaciones con el órgano representativo— es desigual y depende en gran medida del país y del tipo de entidad. Alemania, Dinamarca, Estados Unidos y, de forma casi equivalente, Bélgica muestran un cumplimiento elevado de la práctica totalidad de estas funciones, mientras que España concentra sus CoG en las funciones más políticas y externaliza buena parte de la coordinación interdepartamental hacia otros departamentos. El reconocimiento de funciones informales de coordinación (15% de los casos, concentrado en entidades regionales) refuerza la idea de que buena parte de esta labor se ejerce de facto, al margen de la regulación expresa.

4.3. Aportaciones, limitaciones y líneas futuras

Más allá del contraste de las hipótesis, uno de los principales logros del proyecto ha sido la construcción de una base de datos internacional inédita sobre marcos normativos, funciones, adscripción, recursos y estructuras internas de más de sesenta Centros de Gobierno subnacionales, una plataforma susceptible de actualización para el estudio longitudinal de estas estructuras.

La investigación no está exenta de limitaciones: el acceso a este tipo de estructuras ha sido particularmente difícil por la falta de información pública sistematizada, el grado de cooperación institucional ha sido desigual entre países, y el estudio se ha centrado en una fotografía transversal que deja pendiente el análisis de las dinámicas longitudinales de cambio organizativo.

Estas limitaciones abren, sin embargo, nuevas líneas de investigación: ampliar la cobertura de casos hacia otras realidades regionales, particularmente en los países federales y descentralizados de América Latina; profundizar en la dimensión informal del poder en estos centros; y explotar la base de datos creada para investigaciones longitudinales sobre digitalización, profesionalización del personal y relación entre partidos políticos y Centros de Gobierno. En definitiva, esta ponencia ofrece un punto de partida sólido —aunque no un cierre— para la comprensión de un fenómeno institucional cada vez más determinante en la gobernanza de los Estados descentralizados contemporáneos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenilla, M., et al. (2014). *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública española*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arenilla, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methodos Revista de Ciencias Sociales*, 5(2), 302–317.
- Bach, T., & Hustedt, T. (2023). Policy-making in the executive triangle: A comparative perspective on ministers, advisers, and civil servants. En R. Shaw & C. Eichbaum (Eds.), *Handbook on ministerial and political advisers*. Edward Elgar.
- Criado Grande, I. (2009). Organización y estructura administrativa. En VV.AA., *Documentación sobre Gerencia Pública*. Toledo: Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Dale, N. W. (1998). *Who speaks for the president?: The White House press secretary from Cleveland to Clinton*. Syracuse University Press.
- Fernández Ramos, S. (2013). Los falsos empleados públicos: El personal eventual. *Revista General de Derecho Administrativo*, 34, 1–38.
- Gorriti, M. (2007). El diseño de funciones y puestos en la administración. *Nuevas Políticas Públicas*, 3, 201–233.

- Gutiérrez Vicén, C. (2004). Los ministerios y su estructura interna. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Extra 2*, 83–180.
- Heffernan, R. (2003). Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK. *British Journal of Politics and International Relations*, 5(3), 347–372.
- Lanzaro, J. (2018). *Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Editorial Tecnos.
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Planeta.
- OCDE. (2014). *Centre stage: Driving better policies from the centre of government*. OECD.
- Picarella, L. (2009). Presidencialización y personalización en el sistema político español: 1975–2008. *Revista Enfoques*, VII(11), 515–544.
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005). *The presidentialization of power: A comparative study of modern democracies*. Oxford University Press.
- Ramió, C. (2016). *Teoría de la organización*. Tecnos.
- Rhodes, R. A. W., & Tiernan, A. (2014). *Lessons in governing: A profile of ministers' chiefs of staff*. Melbourne University Press.
- Truswell, E., & Atkinson, D. (2011). *Supporting heads of government: A comparison across six countries*. Institute for Government.
- Whipple, C. (2017). *The gatekeepers: How the White House Chiefs of Staff define every presidency*. Crown.