

Capítulo 2. Fortalecimiento de la función estratégica del Centro de Gobierno de Paraguay

Este capítulo analiza la capacidad del centro de gobierno de Paraguay para sustentar la coordinación de todos los núcleos administrativos con un enfoque integral de gobierno, especialmente en lo que respecta al establecimiento e implementación de políticas pluridimensionales, a la toma de decisiones, al monitoreo y a la evaluación. Hace notar los importantes progresos realizados por Paraguay en los últimos años con el desarrollo de una planificación estratégica como instrumento de coordinación sistemática con un enfoque integral de gobierno. A pesar de este avance, el capítulo señala obstáculos institucionales que merman la capacidad institucional y de coordinación del centro de gobierno: la fragmentación del poder ejecutivo, las numerosas instituciones de la Presidencia y la limitación o deficiencia de instrumentos de coordinación para el debate político y la toma de decisiones de alto nivel.

Introducción

Este capítulo estudia la capacidad del centro de gobierno de Paraguay para dirigir la formulación y la implementación de planes estratégicos integrados y para liderar la coordinación con un enfoque integral de gobierno en todos los núcleos administrativos, con vistas a fomentar la coherencia de políticas pluridimensionales. En este sentido analiza el funcionamiento del centro de gobierno en las siguientes áreas:

- Coordinación política en todo el gobierno.
- Apoyo a la Jefatura del gobierno en la toma de decisiones.
- Planificación estratégica para el desarrollo en su conjunto.
- Monitoreo y evaluación de la implementación de la política gubernamental.

El centro de gobierno en los países de la OCDE: del apoyo administrativo a la coordinación con un enfoque integral de gobierno

La coordinación política es fundamental para atender satisfactoriamente la complejidad de su problemática. Si bien siempre fue una preocupación de la administración pública, en las últimas décadas se ha vuelto especialmente importante en muchos países de dentro y fuera de la OCDE. Este cambio de prioridades tiene principalmente su origen en la creciente atomización de las estructuras administrativas, reflejada en el crecimiento exponencial de entidades y otros organismos autónomos por el proceso de especialización que tuvo lugar a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (Beuselinck, 2008), y en el surgimiento de obstáculos políticos cada vez más transversales (Alessandro et al., 2013).

El dispositivo tradicional de coordinación del sector público era el presupuesto nacional: el ministerio de hacienda o el tesoro solían coordinar todo el gobierno para mantener un equilibrio fiscal (Alessandro et al., 2013). Sin embargo, en vista de la creciente complejidad de la política y del surgimiento de nuevos problemas políticos polifacéticos a los que se enfrenta la sociedad, los gobiernos adoptan cada vez más aproximaciones con un enfoque integral de gobierno coordinando mejor todos los núcleos administrativos para formular e implementar respuestas políticas pluridimensionales a dichos problemas (Recuadro 2.1).

Para elaborar planteamientos eficaces con un enfoque integral de gobierno, los países de la OCDE están aumentando la capacidad institucional y financiera de sus centros de gobierno (Figura 2.1). El centro de gobierno es el órgano o grupo de órganos que apoyan y asesoran directamente a la jefatura del gobierno y al consejo de ministros. Denominado habitualmente Cancillería, Oficina del Gabinete, Oficina del Presidente o Secretaría General de la Presidencia, en los países de la OCDE ha pasado progresivamente de ser una ayuda administrativa del Presidente o del Primer Ministro a convertirse en un agente clave del desarrollo de políticas, con un mandato que garantiza la coherencia de su formulación e implementación, y a asesorar con base empírica y de forma estratégica y oportuna, de manera que las decisiones (tomadas por los políticos, que a menudo no son especialistas y que trabajan bajo una gran presión) no sean inadecuadas, imprudentes o incoherentes (OCDE, 2014).

Recuadro 2.1. ¿Qué es un "enfoque integral de gobierno"?

La OCDE asocia la noción de enfoque integral de gobierno con la idea de coordinación vertical y horizontal de la actividad del gobierno para mejorar la coherencia política, optimizar el uso de los recursos, promover y aprovechar las sinergias y la innovación que surgen de la múltiple participación, y prestar correctamente servicios a los ciudadanos y a las empresas. Requiere entes gubernamentales, sea cual sea su tipo o nivel, que trabajen más allá de los límites de las carteras para alcanzar objetivos comunes y aportar respuestas integradas a cuestiones políticas. La coordinación con un enfoque integral de gobierno no es un concepto limitado; se aplica tanto a las prácticas y dispositivos formales como a los informales, que se podrían clasificar de la siguiente manera:

- Jerárquicos, de arriba a abajo y basados en la idea tradicional de la burocracia weberiana.
- Basados en el mercado y caracterizados por un proceso descentralizado de toma de decisiones; descansan en la noción del intercambio y la competencia.
- Conectados en red, caracterizados por un “contexto de múltiples agentes relativamente autónomos que se enfrentan a una situación de dependencia de recursos y que tienen relaciones horizontales estructuradas y relativamente estables para alcanzar los objetivos públicos”, basados en la idea de cooperación y solidaridad (Beuselinck 2008; OCDE 2011).

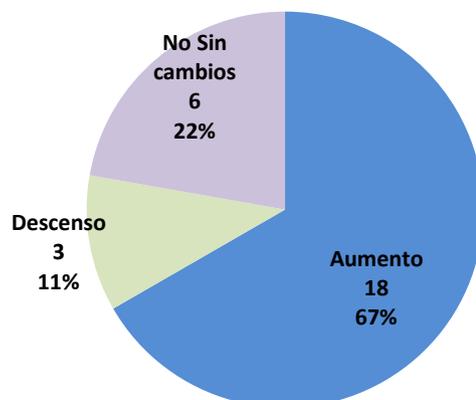
La mayoría de las administraciones públicas ha adoptado dispositivos híbridos de coordinación que combinan los tres modelos anteriores (OCDE, 2011). La configuración y la forma que adoptan los dispositivos de coordinación dependen de la naturaleza y el alcance del problema, del propio sistema político del país, del nivel de descentralización institucional y de la existencia de factores específicos contextuales e informales relacionados con la cultura, la historia y el liderazgo político.

La integración de una cultura con un enfoque integral de gobierno es un proyecto a largo plazo. Requiere tiempo para desarrollarlo, instaurarlo y afianzarlo, por lo que tiene que ser "propiedad" de todo el gobierno y de la administración pública, y no ser considerado la iniciativa de un único partido político (OCDE, 2016).

Fuente: OCDE (2016), Northern Ireland (United Kingdom): Implementing Joined-up Governance for a Common Purpose (Irlanda del Norte [Reino Unido]: instauración de una gobernanza de conjunto para un objetivo común); OCDE (2011) Estonia: Towards a Single Government Approach (Estonia: hacia un planteamiento de gobierno único); Beuselinck E. (2008) Shifting public sector co-ordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective (Cambio en la coordinación del sector público y de los motores subyacentes del cambio: una perspectiva neoinstitucional).

El centro de gobierno desempeña este papel en diferentes maneras formales e informales, desde estructurar e informar el proceso por el que la Jefatura del gobierno y el Consejo de Ministros toman las decisiones y emiten las instrucciones, hasta maximizar la eficacia de la maquinaria de los ministerios competentes en la implementación de decisiones.

Figura 2.1. Centro de Gobierno – Variación del tamaño (número de empleados) de 2012 a 2016



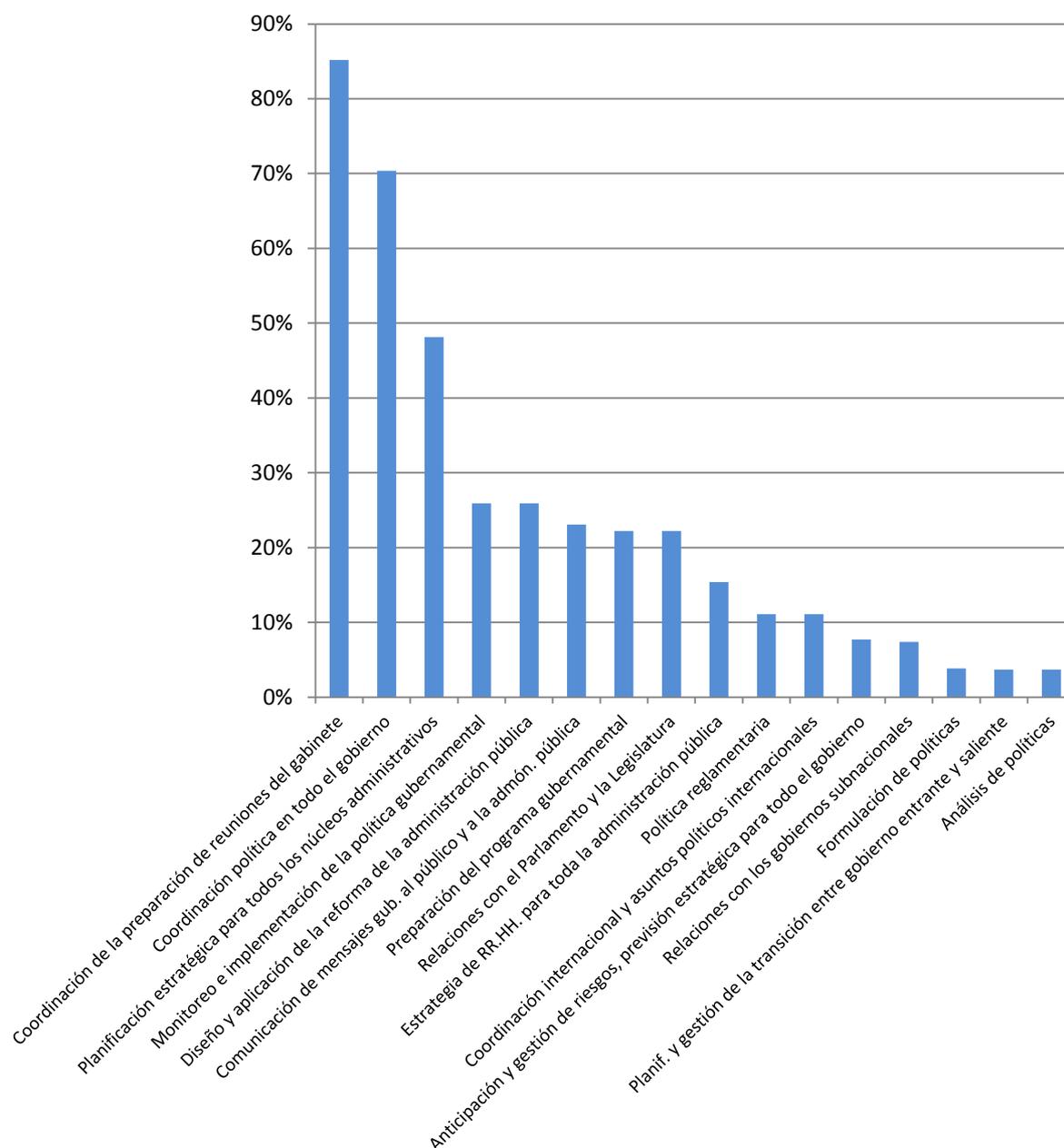
Fuente: OCDE (próximamente) 2017 Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government (Encuesta sobre la organización y las funciones del centro de gobierno), OCDE, París.

El concepto de centro de gobierno no hace referencia explícita a ninguna estructura organizativa concreta: las instituciones que apoyan y asesoran directamente a la Jefatura del gobierno o del estado varían de un país a otro, en función de su orden institucional, su sistema político, la estructura administrativa del país y de factores contextuales e históricos. Una definición amplia de centro de gobierno puede por tanto incluir instituciones con funciones de gobernanza intersectorial como el ministerio de hacienda o el de planificación, incluso si no dependen directamente de la Jefatura del gobierno o del estado, ni del consejo de ministros (Alessandro et al, 2013).

A pesar de la heterogeneidad de las estructuras institucionales de los países de la OCDE, las encuestas sobre el centro de gobierno de 2014 y 2017 (OCDE, 2014, próximamente) muestran varias similitudes (Figura 2.2). Dichas similitudes se pueden clasificar en cuatro grandes áreas:

1. Coordinación política en todo el gobierno, que incluye cada vez más estrategias de prioridades interdepartamentales;
2. Apoyo a la Jefatura del gobierno en la toma de decisiones.
3. Planificación estratégica para todos los núcleos administrativos;
4. Monitoreo de la implementación de la política gubernamental, lo que implica el desarrollo de nuevos dispositivos que se centren en los resultados en lugar de limitarse a llevar el seguimiento de los gastos.

Figura 2.2. Máximas responsabilidades delegadas al centro de gobierno en los países de la OCDE



Fuente: OCDE (próximamente) 2017 Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government (Encuesta sobre la organización y las funciones del centro de gobierno), OCDE, París.

El centro de gobierno en Paraguay: marco institucional

La definición del centro de gobierno en Paraguay no se refiere únicamente a la Presidencia, también incluye instituciones estratégicas clave como el Ministerio de Hacienda, en el que las políticas se correlacionan con los recursos, y la Secretaría Técnica de Planificación, cuya intervención en el desarrollo y coordinación de la planificación

estratégica es fundamental. Hay otros ministerios y secretarías que desempeñan importantes funciones de coordinación política del conjunto del gobierno como el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

El centro de gobierno de Paraguay apoya al presidente de la república y al consejo de ministros. El Presidente de la República, en su calidad de jefe de estado y del gobierno, es responsable de la dirección general de la administración del país (artículo 238 de la Constitución). El presidente tiene autoridad para nombrar y destituir ministros del poder Ejecutivo, de la Fiscalía General del Estado y aquellos funcionarios cuyo nombramiento y permanencia en sus cargos no están reguladas por la Constitución ni por la ley.

El Consejo de Ministros¹ también tiene estatus constitucional (artículo 243). Convocados por el Presidente de la República, los ministros tienen que reunirse en Consejo para coordinar las tareas ejecutivas, promover la política gubernamental y tomar decisiones colectivas. El Consejo es responsable de tratar todos los asuntos de interés público que presente el Presidente de la República para su consideración, actuando como un órgano consultivo. También trata iniciativas jurídicas.

Para apoyar al Presidente y al Consejo de Ministros, las siguientes unidades del centro de gobierno ejercen las funciones enumeradas a continuación:

- *Secretaría General de la Presidencia y Gabinete Civil*. Se trata de la unidad de asesoría político técnica del Presidente de la República que se encarga de coordinar la definición, publicación oficial, comunicación y seguimiento de las políticas gubernamentales y estatales. Agrupa:
 - La unidad “*Centro de Gobierno*”, creada por el decreto 1294/2014 e inspirada en las experiencias del Reino Unido y de Chile; se trata de la “unidad de ejecución” (Recuadro 2.2). Su jefatura corre a cargo del Secretario General de la Presidencia (también jefe del Gabinete Civil) y su misión consiste en asesorar al presidente, a los ministros y a las secretarías sobre el programa del gobierno y conseguir una eficaz coordinación programática de las acciones gubernamentales. Bajo la orden directa del Presidente y del jefe del Gabinete Civil, trabaja con los ministerios competentes y con las secretarías ejecutivas. Realiza además análisis a corto, mediano y largo plazo para la toma de decisiones del presidente y monitorea la evolución del programa gubernamental. Es una organización relativamente pequeña, compuesta por un coordinador y cuatro unidades: asuntos administrativos y jurídicos; coordinación; estudios políticos y actividades de relaciones y comunicación.
- *El Ministerio de Hacienda*. Regulado por la ley n° 109/1991 y modificado por la ley 4394/2011, el Ministerio de Hacienda tiene funciones y competencias para administrar los activos del estado. Está a cargo del ciclo presupuestario y es responsable de la política fiscal, del gasto público, de la política de endeudamiento y del sistema de pensiones. Entre sus responsabilidades cabe destacar además la formulación y propuesta de la política económica nacional en coordinación con el Banco Central de Paraguay y otras instituciones que integran el equipo económico.
- *La Secretaría Técnica de Planificación (STP)*. Creada en 1962 y reformada por última vez en 2014, la Secretaría Técnica de Planificación es el órgano central de planificación del Gobierno. Su misión es coordinar, promover, monitorear y evaluar el diseño y la implementación de las estrategias de desarrollo nacional. Es por tanto el ente encargado de coordinar la preparación y la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND). Junto con el ministerio de

hacienda, la secretaría elabora las directrices que sientan las bases de los planes estratégicos institucionales, el plan anual de inversiones, el plan operativo anual y el presupuesto público. También monitorea y evalúa la implementación del Plan Nacional de Desarrollo en coordinación con el ministerio de hacienda. Se encarga además de coordinar la implementación del programa para la reducción de la pobreza *Sembrando Oportunidades*.

Los siguientes entes e instrumentos institucionales contribuyen asimismo a la coordinación en todo el gobierno paraguayo:

- *Gabinete Social*. Creado en virtud del decreto 1799/2009, el Gabinete Social de la Presidencia de la República es el órgano encargado de la promoción, coordinación y dirección de las políticas sociales del gobierno. Está presidido por el Presidente de la República y se compone de seis ministerios, ocho secretarías ejecutivas e incluye a los directores de las centrales hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá. Tiene un Equipo Ejecutivo compuesto por tres ministros y tres secretarios ejecutivos que ejecutan, fomentan y coordinan las actividades del gabinete. Cuenta además con una unidad técnica responsable de la administración, coordinación y supervisión de las actividades del equipo ejecutivo.
- *Equipo Económico Nacional*. Creado en virtud del decreto 162/2008 (y reformado por última vez en 2013), es el órgano consultivo de la política económica del gobierno. Su principal función consiste en asesorar sobre programas globales y sectoriales de desarrollo económico y social. Está presidido por el Ministro de Hacienda e incluye los Ministros de Industria y Comercio; de Agricultura y Ganadería; de Obras Públicas y Comunicaciones; de Relaciones Exteriores; el Presidente del Banco Central y el Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación. Cuenta además con una Secretaría Ejecutiva dirigida por el Viceministro de Economía del Ministerio de Hacienda.
- *Comisión Interinstitucional de Coordinación para la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. Creada en virtud del decreto n° 5887/2016, está coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores e incluye el Gabinete Social, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación.
- *El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND)*. Aprobado por el decreto n° 2794 en diciembre de 2014, es un instrumento de orientación, coordinación y articulación de las diferentes políticas implementadas por el Gobierno.

Recuadro 2.2. Unidades ejecutivas: nuevas formas de mejorar la implementación

Para mejorar la implementación de la política y alcanzar los objetivos del gobierno, el Reino Unido ha desarrollado un enfoque que se podría traducir como "Ciencia de los resultados". El concepto inicial constaba de tres elementos principales: "establecimiento de un reducido equipo centrado en los resultados [la unidad ejecutiva], recopilación de datos de eficiencia para definir objetivos y trayectorias, y elaboración de rutinas para orientar y garantizar la eficiencia" (Barber, Kihn y Moffit, 2011).

Hay más de 15 países que han establecido unidades de ejecución nacionales, pero también hay algunos que lo han hecho en los ámbitos federal (Maryland, en Estados Unidos) y local (Borough of Haringey, Londres y Buenos Aires). El Banco Mundial también constituyó una unidad de ejecución en 2014.

Si bien estas unidades pueden ser una práctica herramienta para mejorar la implementación, no son ninguna panacea. De hecho se tienen que ajustar meticulosamente al marco institucional del país para que su impacto sea positivo. Gold (2014) ha definido los principales tipos de unidades de ejecución y las condiciones para que tengan éxito: su alcance es variable, en la mayoría de los casos en función de las prioridades que se miden (pocas o muchas; prestación de servicios o resultados de alta prioridad) y de cómo se resuelven los problemas (balances con la jefatura del gobierno; laboratorios de política e innovación; trabajo de consultoría interna). Para que una unidad de ejecución tenga éxito, es importante que su alcance esté bien definido y que sea, en la medida de lo posible, limitado. Pero lo que más influye en su éxito es la capacidad del centro de gobierno para coordinar el trabajo de los ministerios competentes y de la propia capacidad de la unidad para establecer buenas relaciones de trabajo con los interlocutores de los entes gubernamentales.

Ejemplos de unidades de ejecución:

- Reino Unido: el Primer Ministro Blair constituyó la primera unidad de ejecución en 2001. Con cerca de 40 empleados, en un primer momento formó parte de la Oficina del Gabinete y, más adelante, fue trasladada al Tesoro (Ministerio de Hacienda). La unidad medía los avances y eliminaba obstáculos a la ejecución de un reducido número de prioridades políticas. También trabajaba con los ministerios competentes para detectar y superar las dificultades en la implementación. La unidad de ejecución fue suprimida en 2010, tras un cambio de gobierno. No obstante, en 2012 se estableció una nueva unidad de implementación en la oficina del gabinete. El enfoque de esta unidad era más flexible, centrándose más en la capacidad de los departamentos que en el simple monitoreo. Su alcance también era más amplio.
- Australia: la Unidad de Implementación del Gabinete del Departamento del Primer Ministro y del Gabinete, creada en 2003 como una unidad bastante pequeña de diez empleados, trabaja con los departamentos y entidades gubernamentales para que las decisiones se apliquen a tiempo, según los presupuestos y cumpliendo las expectativas. Trabaja en que la política propuesta para examen por el primer ministro y por el gabinete tenga unos objetivos claros, una sólida evaluación de los costes y los beneficios, y que explique con claridad su forma de implementación. Ayuda a los departamentos y a las entidades a preparar sus planes de implementación y a detectar, evaluar y gestionar los

riesgos de su ejecución. También monitorea el progreso de la implementación de las principales decisiones gubernamentales e informa al primer ministro y al gabinete sobre el estado de dichas decisiones.

- Canadá: la Oficina del Consejo Privado del gobierno de Canadá creó en 2016 una Unidad de Ejecución y Resultados. Esta unidad mide y elabora un informe de estado de los 364 compromisos contenidos en las cartas de mandato dirigidas por el primer ministro a sus ministros en áreas tan diversas como refugiados, igualdad de género, presupuestos y empleo. La medición de sus resultados se puede consultar libremente en: <https://www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/mandate-tracker-results-canadians.html>

Fuente: OCDE (2015), Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results (República Eslovaca: mejor coordinación para mejores políticas, servicios y resultados), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247635-en>; texto adaptado de Barber, M., P. Kihn y A. Moffit (2011), “Deliverology. From idea to implementation” (Ciencia de los resultados: de la idea a la implementación), McKinsey & Company; Gold, J. (2014), “International delivery: Centres of government and the drive for better policy implementation” (Ejecución internacional: centros de gobierno y avance hacia una mejor implementación política), Mowat Research Papers, n° 96, Mowat Centre, School of Public Policy & Governance, Universidad de Toronto, Toronto, Ontario, Canadá.

Fortalezas y desafíos del Centro de Gobierno de Paraguay

En tan sólo cuatro años Paraguay ha dado grandes pasos al conformar una visión a largo plazo para el país y al mejorar la capacidad institucional y técnica del Centro de Gobierno para llevarlo a la práctica. Sin embargo, tal como declaraba el gobierno en diversas entrevistas realizadas para este estudio, no se trata más que de un primer avance en un largo proceso de cambio de prácticas institucionales, culturales y políticas.

En este sentido, esta parte analiza la eficiencia del centro de gobierno de Paraguay en las cuatro áreas de trabajo principales de los centros de gobierno de la OCDE.

- Coordinación política en todo el gobierno.
- Apoyo a la Jefatura del gobierno y al gabinete en la toma de decisiones.
- Planificación estratégica para el desarrollo en su conjunto.
- Monitoreo e implementación de la política gubernamental.

Todos estos elementos se ven afectados por tres obstáculos transversales que se van a poner de relieve en este análisis:

- Fragmentación del poder ejecutivo.
- Numerosas instituciones en la Presidencia.
- Limitación o deficiencia de instrumentos de coordinación para el debate político y la toma de decisiones de alto nivel.

Coordinación política: marco institucional de la presidencia como una barrera a la coordinación eficaz

Las experiencias de los países de la OCDE muestran que el proceso de aumentar la capacidad estratégica y de coordinación en el gobierno es una empresa a largo plazo. Además, está cargada de obstáculos; destaca la resistencia de los ministerios competentes a compaginar sus propias iniciativas con prioridades gubernamentales de alto nivel si ello implica modificar o retrasar decisiones sobre cuestiones que les competen (OCDE, 2016).

La realidad de Paraguay no escapa a esta situación: según su gobierno, la coordinación dentro del poder ejecutivo y con los gobiernos subnacionales es uno de sus principales problemas de gobernanza, especialmente en áreas estratégicas que contribuyen al desarrollo sostenible del país como la sanidad, la educación y la seguridad. De ahí que uno de los objetivos a corto plazo de la reforma de la gobernanza pública sea encontrar dispositivos e instrumentos ágiles, eficientes y políticamente viables para mejorar la coordinación sistemática en todo el gobierno (Gobierno de Paraguay, 2017).

En este sentido, la capacidad de coordinación del Centro de Gobierno de Paraguay se tiene que evaluar desde la perspectiva de la organización de la administración pública, que combina una Presidencia altamente centralizada con una administración atomizada y fragmentada:

- La Presidencia abarca 22 secretarías ejecutivas con rango ministerial y entidades que dependen directamente del Presidente.
- La Administración pública del Estado se compone de 12 ministerios, un banco central, 4 entes reguladores, 23 órganos autónomos y autárquicos, 5 organismos públicos para asuntos de seguridad social, 5 empresas públicas, 8 universidades nacionales, 2 órganos binacionales, 4 empresas parcialmente de propiedad estatal y 17 gobiernos departamentales (en los que los gobernadores, a pesar de ser elegidos por sufragio directo, se definen en virtud del artículo 161 de la Constitución como representantes del gobierno central en sus respectivos departamentos, algo similar a los prefectos de Francia o de Japón).

Esta situación se debe en parte a dos importantes factores:

- En primer lugar, a décadas de acumulación de órganos y entidades públicas creadas para satisfacer necesidades sectoriales o dar curso a compromisos internacionales (Gobierno de Paraguay, 2011). Por ejemplo, la fragmentación de la administración ha aumentado considerablemente en las dos últimas décadas: el número de organismos autónomos ha pasado de 7 en 2000 a 23 en 2016 (7 en 2000, 13 en 2003, 19 en 2010 y 23 en 2016) (Gobierno de Paraguay, 2011) y, según el gobierno, no se prevé su integración en la administración pública centralizada.
- En segundo lugar, Paraguay carece de un marco jurídico o normativo que organice su administración pública, lo que en los países latinoamericanos se suele llamar la “*Ley de Ministerios*”.

Desde su retorno a la democracia no se ha implementado una reforma integral de la administración pública. La ausencia de marco normativo que aporte coherencia al conjunto de instituciones y unidades administrativas dentro del poder ejecutivo ha creado vacíos, redundancias y contradicciones en las responsabilidades y competencias de los ministerios y secretarías (Gobierno de Paraguay, 2014), además de contribuir considerablemente a la atomización institucional de la administración pública.

Las responsabilidades de cada ministerio o secretaría ejecutiva creadas por ley se debatían caso a caso en el Congreso. El resultado de estas múltiples negociaciones ha afectado a la coherencia entre los mandatos institucionales de toda la administración pública y ha provocado una ausencia de claridad en el respeto de dichos mandatos en diversas áreas. Durante varias reuniones con la OCDE, los funcionarios del gobierno mencionaron la duplicación de responsabilidades institucionales, por ejemplo entre la secretaría técnica de planificación y el ministerio de hacienda en cuanto a el monitoreo y la evaluación de políticas en todo el gobierno. En varias ocasiones ha sido el Congreso el

impulsor de la reestructuración institucional, como sucedió con el ministerio de educación y ciencia (anteriormente ministerio de educación y culto, reestructurado por la ley n° 5.749/2017). Esta situación también ha generado vacíos en varias áreas críticas como la descentralización y la gobernanza multinivel.

La anterior administración fracasó en su intento de reestructuración del poder ejecutivo. Elaboró un proyecto de creación de 14 ministerios y la supresión de las secretarías ejecutivas. Pero decidió no seguir adelante por su elevado coste político. Las reformas políticas de esta magnitud requieren un amplio consenso político con los sindicatos del sector público y entre todos los partidos políticos del congreso.

Esta situación prolongada ha llevado a la creación y acumulación de varias secretarías ejecutivas dentro de la presidencia, debido especialmente a los siguientes factores:

- Las secretarías son relativamente "fáciles" de crear: se pueden establecer por decreto, mientras que los ministerios se tienen que crear mediante una ley.
- Desde el punto de vista administrativo es más sencillo asignar un presupuesto a las secretarías que a los ministerios.
- Los ejecutivos que dirigen las secretarías tienen rango ministerial, con sueldos e incentivos equivalentes.

Este estado de cosas ha llevado a una importante fragmentación del Ejecutivo, lo que por definición multiplica los problemas de coordinación:

- Sólo unas pocas de las 22 entidades y Secretarías Ejecutivas de Presidencia ejecutan tareas transversales relacionadas con las responsabilidades clásicas del Centro de Gobierno: la Secretaría Técnica de Planificación, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría Anticorrupción.
- La mayoría de las secretarías restantes son responsables de temas de política operativa sectorial como deportes, cultura, ciencia y tecnología, refugiados y repatriaciones que, si bien en algunos casos poseen una naturaleza pluridimensional, cargan a la Presidencia con un gran número de mandatos transaccionales que podrían haber sido asignados a los ministerios competentes.
- Otra desventaja de este modelo es que los administradores financieros de las secretarías tienen que negociar internamente sus presupuestos, primero con el administrador de presupuestos de Presidencia y luego con el ministerio de hacienda.

De ahí que la actual estructura presidencial tenga que invertir una gran cantidad de energía administrativa en actividades sectoriales, lo que le impide concentrarse plenamente en la coordinación estratégica de alto nivel del con un enfoque integral de gobierno. Además, tal como se explicará en el capítulo sobre gobernanza multinivel, esta estructura disfuncional limita la capacidad de la Presidencia (y, más en general, del gobierno), para coordinar en todos los niveles de gobierno.

El gobierno de Paraguay podría por tanto optimizar la Presidencia creando una estructura ágil que desempeñe funciones de centro de gobierno con más eficacia y eficiencia. En este sentido, basándose en los criterios desarrollados por Evans et al. (2010) para evaluar si conviene anexar o no una unidad al centro de gobierno, el gobierno de Paraguay podría transferir a la cartera responsabilidades de ministerios competentes actuales cuyas entidades y secretarías no cumplan los siguientes criterios:

- Secretarías, entidades y puestos que desempeñen funciones esenciales del centro de gobierno, en particular coordinación política, planificación estratégica,

monitoreo y evaluación de prioridades políticas o asesoramiento estratégico de alto nivel al Presidente y al Consejo de Ministros.

- Secretarías, entidades y puestos que abarquen temas transversales que requieran, sólo en un primer momento, la implicación directa del Presidente, como cuestiones políticas delicadas o prioridades de reformas, pero que finalmente se transfieren a su correspondiente ministerio competente.
- Secretarías, entidades y puestos que requieran independencia de los ministros competentes.

Si bien el Gabinete Civil y su Centro de gobierno desempeñan una función proactiva en la coordinación política, su papel estratégico podría ser más amplio.

El *Centro de Gobierno*, dependiente del Secretario General de Presidencia, es una interesante disposición institucional desarrollada gracias al apoyo financiero y técnico de organizaciones internacionales. Refleja las experiencias de las unidades de ejecución de Chile y el Reino Unido.

Teniendo en cuenta que la autoridad titular del *Centro de Gobierno* es la secretaria general de la presidencia, se trata de una institución influyente dentro del ejecutivo, con poder político para ejercer presión en diferentes ministerios, secretarías y niveles de gobierno, y para actuar como un dispositivo de coordinación con propósitos específicos. Ahora bien, el *Centro de Gobierno* no tiene en sí un presupuesto asignado, ni puede aprobar actos jurídicos. Esto limita su capacidad de coordinación frente a otros ministerios y secretarías.

Si bien el *Centro de Gobierno* lleva a cabo análisis políticos sobre cuestiones estratégicas, no desempeña un papel sustancial en la adopción de estrategias relacionadas con la planificación con un enfoque integral de gobierno, por lo que no puede asegurar la formulación de proyectos prioritarios cuyo cumplimiento es necesario para alcanzar la visión de 2030 del país. De hecho, su papel en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo fue poco significativo, a pesar de que sus prioridades, principalmente infraestructuras y colaboraciones público-privadas, contribuyen a conseguir la implementación del plan.

De ahí que el *Centro de Gobierno* y el Gabinete Civil (la Secretaría General de la Presidencia en términos más generales), podrían tener más protagonismo en la planificación estratégica de mediano plazo, trabajando estrechamente con la Secretaría General de la Presidencia, principalmente mediante una mayor participación en el monitoreo de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. Además, junto con la Secretaría Técnica de Planificación y con el Ministerio de Hacienda podrían tratar de implicarse más activamente en la previsión estratégica y en el escrutinio de horizontes para dotar de información a la planificación de mediano plazo.

El caso de Finlandia (Recuadro 2.3) podría resultar especialmente interesante para Paraguay: el centro de gobierno gestiona la previsión estratégica e incluye un amplio proceso de participación por parte del gobierno, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado.

Recuadro 2.3. Previsión estratégica en los países de la OCDE

El escrutinio y la previsión a largo plazo aportan a los gobiernos la información necesaria para una percepción estratégica, incorporando problemas y contextos futuros en la planificación de mediano plazo. Partiendo de este trabajo, el gobierno puede estar mejor preparado para articular una visión estratégica del país y de los planes del gobierno basándose en información disponible y en la opinión de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil, y consciente de los riesgos y oportunidades del futuro.

Una visión estratégica es la expresión del futuro que un gobierno desea o pretende para el país. En un contexto en el que cada vez es más difícil prever y resulta más complejo detectar los problemas y prioridades futuras, los gobiernos tienen que asumir una visión a largo plazo con una variedad cada vez mayor de agentes internos y externos para conseguir que la planificación estratégica de mediano plazo refleje de forma eficaz las tendencias, los problemas y las oportunidades que vayan surgiendo.

La previsión estratégica es una herramienta que usan los gobiernos para detectar riesgos y oportunidades del futuro y poder así priorizar y centrar sus políticas de mediano plazo. De hecho, muchos países de la OCDE trabajan en este sentido.

Ejemplos de previsión estratégica:

- Australia: The Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO), la entidad australiana de la ciencia, cuenta con un equipo especializado (CSIRO Futures) que trabaja en la previsión de cuestiones energéticas, de transporte y de otros campos. Publica cada dos años sus actualizaciones “Our Future World” (Nuestro mundo futuro) sobre megatendencias. Otros muchos departamentos se dedican en parte a la previsión. El departamento del tesoro publica cada cinco años un informe sobre cuestiones a largo plazo (pronóstico a 40 años) para ayudar a la toma de decisiones a corto plazo. La creación de la Strategic Policy Network (Red de política estratégica) con los representantes de cada departamento, liderado por el departamento del Primer Ministro y del Gabinete, puede contribuir al uso de las previsiones en la política estratégica.
- Canadá: Muchos departamentos gubernamentales han utilizado previsiones, práctica que ha aumentado en los últimos años con la creación de Policy Horizons Canada (PHC) (Horizontes políticos de Canadá), una entidad centralizada consagrada a trabajos de previsión y a capacitar al gobierno en este sentido. PHC está dirigido por un comité directivo de alto nivel compuesto por viceministros y depende del Consejo Privado.
- Finlandia: Las previsiones están bien integradas en la planificación política de Finlandia. El informe de previsiones del gobierno, elaborado por la oficina del Primer Ministro mediante una amplia consulta, se realiza al principio del mandato de cada nuevo gobierno entrante. Durante el mandato, la red de previsión del gobierno prepara un informe sobre el medio político finlandés y cada ministerio tiene personal dedicado a efectuar estudios de futuro. Los parlamentarios finlandeses cuentan además con un comité para el futuro que realiza y analiza previsiones.
- Francia: Francia, junto con Finlandia, tiene el programa de previsión más antiguo de Europa, con servicios en casi todos los departamentos. El *centre d'analyse stratégique* (centro de análisis estratégico) trabaja bajo las órdenes directas del

Primer ministro para asesorar en la formulación e implementación de políticas.

- Reino Unido: La previsión gubernamental del Reino Unido está dominada por la oficina británica de previsión, una entidad central del gobierno que depende directamente del gabinete y que está dirigida por el asesor científico principal. Originalmente se dedicaba a la tecnología y a la industria, pero ahora tiene un mandato temático más amplio para examinar problemas futuros, elaborando importantes proyectos de previsión, de escrutinio de horizontes y desarrollando actividades de formación en todo el gobierno.

Fuente: OCDE (2016b), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, publicaciones de la OCDE, París <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>; adaptado de Dreyer, I. y G. Stang (2014), “Foresight in governments: Practices and trends around the world” (Previsión en los gobiernos: prácticas y tendencias en el mundo), www.iss.europa.eu/fileadmin/euiss/documents/Books/Yearbook/2.1_Foresight_in_governments.pdf

La toma de decisiones dirigida por el centro de gobierno también se ve afectada por el marco institucional del Ejecutivo

La ausencia de un marco normativo que organice el poder ejecutivo también ha socavado la capacidad del consejo de ministros para actuar como el principal órgano del gobierno a cargo de la coordinación, promoción y ejecución de la política gubernamental. En el actual Consejo de Ministros no están representados ni las secretarías ejecutivas (cuyos jefes tienen rango ministerial) ni los órganos descentralizados, a pesar de que algunos de ellos desempeñan funciones clave en el gobierno, porque la Constitución sólo permite la participación de ministros en el Consejo.

De ahí que el Consejo de Ministros no se reúna con regularidad y que su poder en la práctica sea limitado, por lo que Paraguay carece de un instrumento formal de toma de decisiones y coordinación que reúna los principales agentes gubernamentales alrededor de una misma mesa para discutir cuestiones políticas estratégicas y supervisar la formulación y el despliegue de las respuestas políticas con un enfoque integral de gobierno. Si bien coexisten varios instrumentos de toma de decisiones con un enfoque integral de gobierno, la mayoría son informales y se centran en la ejecución política más que en la toma de decisiones. Además carecen de suficientes mandatos y estructuras para ser eficaces en la definición y coordinación de la implementación de la política estratégica de alto nivel. Ahora bien:

- Existen dos interesantes prácticas institucionales a cargo del *Gabinete Social y del Equipo Económico*. Para facilitar y centrar la toma de decisiones, el gabinete social creó un equipo ejecutivo que a principios de año prepara un programa en coordinación con el ministerio de hacienda para asegurar la asignación de recursos a las cuestiones de política social. Además, coordina estrechamente con la Secretaría Técnica de Planificación y el *Centro de Gobierno* el monitoreo de las prioridades sociales.
- La *Comisión Interinstitucional de Coordinación para la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas* constituye una iniciativa sin precedentes de integración de los compromisos internacionales para 2030 en una estrategia nacional mediante la estrecha correlación del Plan Nacional de Desarrollo con los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

- Aparte de estos consejos y comisiones hay otras actividades de coordinación *ad hoc*, como las de la secretaría técnica de planificación con el ministerio de hacienda y con organizaciones implicadas en objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, estas actividades están principalmente dirigidas a la ejecución de políticas y no a su formulación o a la toma de decisiones. Además, no son ni sistemáticas ni se basan en regulaciones o mandatos administrativos.

De ahí que para mejorar la coordinación estratégica, Paraguay podría reestructurar y simplificar sus disposiciones institucionales e instrumentos de toma de decisión:

- En primer lugar, el gobierno podría potenciar el consejo de ministros para que se reúna con mayor regularidad, produciéndose un intercambio dinámico de información y una definición de prioridades políticas estratégicas relevantes para el gobierno en su conjunto. Las principales secretarías ejecutivas deberían participar en ellas, tal como ocurre en la actualidad.
- En segundo lugar, para simplificar el proceso de toma de decisiones, integrar las políticas de desarrollo social y económico, y hacer que sean un motor de la planificación estratégica de mediano plazo para el desarrollo y el crecimiento del país, el gobierno debería consolidar el equipo económico y el gabinete social, transformándolos en un gabinete nacional de desarrollo social y económico.

En este sentido, la experiencia de Colombia con sus Consejos superiores de la administración (Recuadro 2.4) supone una iniciativa que podría resultar interesante para Paraguay, especialmente su Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que coordina el desarrollo económico y la planificación estratégica para el desarrollo. Sus miembros no se limitan al personal de los ministerios y cuenta con una clara estructura institucional en la que el departamento nacional de planeación actúa como su secretaría ejecutiva. Se trata de una disposición institucional que Colombia ha estado usando durante años para apoyar la toma de decisiones con un enfoque integral de gobierno en cuanto a formulación de políticas estratégicas y su implementación para el desarrollo del país.

Recuadro 2.4. Consejos superiores de Colombia: disposiciones institucionales de apoyo a la toma de decisiones integrada

Los consejos superiores de la administración dirigen la definición de políticas y las actividades de coordinación e implementación del poder ejecutivo nacional. La configuración de estos consejos es similar a la de los comités ministeriales de los países de la OCDE; sin embargo, una importante diferencia en Colombia es que entre sus miembros cuenta con representantes que no pertenecen a los ministerios, como los directores de departamentos administrativos, que hacen funciones de coordinación horizontal correspondientes al centro de gobierno, como desarrollo, implementación y evaluación de políticas multisectoriales.

La función de estos consejos es apoyar al Presidente y al gobierno en la formulación, implementación y evaluación de políticas. Los consejos superiores más importantes son el Consejo de Ministros, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

El consejo de ministros está compuesto por el presidente y los ministros. Asesora al presidente en las estrategias de planificación o en temas decisivos o coyunturales. Sin embargo, ni el presidente ni los ministros están obligados por ley a acatar las conclusiones o decisiones adoptadas durante las sesiones. Son el presidente y su gabinete los que aprueban las directrices resultantes de las reuniones.

El CONPES está presidido por el Presidente y está compuesto por el vicepresidente, los 13 ministros, los directores del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), una institución de centro de gobierno que actúa como secretaría técnica del CONPES. La Secretaría Jurídica de la Presidencia y el Ministro Asesor de Presidencia también están presentes y votan como miembros permanentes. Su importancia estriba en la inclusión en las sesiones (sin derecho a voto) de directores de otros departamentos del gobierno central, de gobernadores regionales y de alcaldes, en función del tema a debatir.

El subdirector del Departamento Nacional de Planeación actúa como secretario ejecutivo del CONPES y se encarga de presentar los documentos de planificación objeto de debate. Estos documentos pueden consistir en estudios realizados por los sectores público y privado, programas cuatrienales de inversión pública y documentos de planificación.

Los miembros que se reúnen en el CONPES evalúan y debaten los documentos presentados por el secretario ejecutivo y, a continuación, los miembros con derecho a voto votan o rechazan su aprobación. Tras la aprobación, el documento se convierte en un “Documento CONPES” que aporta directrices y política de planificación para todo el gobierno. Si bien un “documento CONPES” no es legalmente vinculante, los entes públicos tienen que argumentar las desviaciones de sus directrices.

Cuando se trata de acciones de planificación fiscal y presupuestaria, el gobierno cuenta con el Consejo Superior de Política Fiscal, dirigido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y compuesto por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas. El CONFIS administra las empresas industriales y comerciales del Estado, aprueba el Plan Financiero del Sector Público y el Plan Operativo Anual de Inversiones después de presentarlos al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Fuente: OCDE (2013a), Colombia: La implementación del buen gobierno, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>; República de Colombia, Decretos 2148 (2009) y Ley 179 (1994)

Planificación Estratégica: el Plan Nacional de Desarrollo como un importante paso adelante

El trabajo de la OCDE muestra que desde la última década el centro de gobierno desempeña una función más amplia y más orientada al exterior, incluida la planificación estratégica con un enfoque integral de gobierno (OCDE, 2014). Esto se debe principalmente a la creciente complejidad de la política: los problemas son cada vez más pluridimensionales (como el desarrollo o el cambio climático) y requieren por tanto unas respuestas políticas coherentes y más integradas.

Si se basa en una declaración de visión convincente y amplia, la planificación con un enfoque integral de gobierno puede ayudar a alinear las estructuras gubernamentales para obtener los resultados. Un marco de planificación con un enfoque integral de gobierno puede ser una potente herramienta para que los gobiernos:

- Articulen sus prioridades para el corto, mediano y largo plazo.
- Agrupen iniciativas políticas en torno a un reducido número de prioridades políticas integradas.
- Dirijan su implementación a través de unidades y departamentos administrativos, fomentando la colaboración.
- Comuniquen con eficacia los progresos, tanto interna como externamente (OCDE, 2016).

La planificación estratégica plurianual con un enfoque integral de gobierno constituye en este sentido un logro fundamental del actual Ejecutivo de Paraguay. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 es un notable paso hacia el desarrollo de un instrumento para la coordinación sistemática con un enfoque integral de gobierno y su cumplimiento constituye una prioridad de todo el gobierno, tal como muestra el gradual aumento de la capacidad y los recursos institucionales asignados a su ejecución.

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo: importancia de la participación

El plan de desarrollo actual se inició en noviembre de 2013 y concluyó en diciembre de 2014. Se preparó bajo la coordinación de la secretaría técnica de planificación y fue aprobado por los equipos económico y ejecutivo del gabinete social. Se estructura en torno a tres ejes estratégicos:

- Reducción de la pobreza y desarrollo social;
- Crecimiento económico inclusivo; e
- Inserción de Paraguay en el mundo.

Cada uno de estos ejes consta de cuatro líneas transversales:

- Igualdad de oportunidades;
- Gestión pública transparente y eficiente;
- Ordenamiento del territorio; y
- Sostenibilidad ambiental.

La interconexión de estos tres ejes estratégicos con las cuatro líneas transversales produce 12 estrategias con sus correspondientes objetivos sectoriales y específicos que orientan las políticas públicas hacia la visión de 2030.

Las últimas experiencias de los países de la OCDE muestran que cuando el proceso de planificación es abierto y cuenta con la implicación de las partes, por ejemplo con dispositivos de participación ciudadana, la planificación estratégica puede legitimar las

políticas y constituir una herramienta eficaz para la perdurabilidad de las políticas más allá del ciclo electoral (OCDE, 2016). En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo se comenzó a elaborar con un amplio proceso de consulta en reuniones y talleres de los 10 departamentos y con la participación de más de 2.000 representantes de diferentes sectores: gobiernos central y subnacional, sociedad civil, sector privado y mundo académico.

Tras este proceso se definieron los principales objetivos y directrices políticas; el borrador se basó en varios informes sectoriales ya publicados por los ministerios competentes. Una vez terminado el borrador, se distribuyó y se debatió en todo el gobierno. Además hubo consultores internacionales que evaluaron la relevancia de las propuestas hechas en los talleres y las elaboradas por las instituciones públicas. Por último, el plan fue aprobado por decreto.

Este proceso incluyó interesantes iniciativas para implicar a los ciudadanos, especialmente en los ámbitos departamental y distrital mediante la creación, junto con la sociedad civil, de más de 250 planes de desarrollo departamental y municipal (cf. capítulos 4 sobre gobernanza multinivel y 6 sobre gobierno abierto).

El gobierno creó el *Equipo Nacional de Estrategia País* (ENEP) para crear un espacio de diálogo con los ciudadanos sobre cuestiones estratégicas. El equipo nacional de estrategia país está formado por representantes del gobierno y de la sociedad civil paraguaya: empresarios, pueblos indígenas, agricultores y ganaderos, industriales, activistas sociales y académicos, entre otros. Presidido por el Presidente de la República, su función es asesorar en cuestiones procedentes del poder ejecutivo (como el Plan Nacional de Desarrollo) y proponer asuntos que estima relevantes para la construcción de políticas públicas, especialmente las relacionadas con la pobreza. En este sentido actúa como "guardián" del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar su implementación y continuidad.

Basándose en los esfuerzos de la administración para obtener un amplio consenso respecto al plan tanto interno como de las partes interesadas, se podría ampliar su propiedad, especialmente entre el poder ejecutivo en el que, durante el trabajo de investigación, varias instituciones declararon no conocerlo ni ser de su propiedad. Si el plan se llevase a la esfera del consejo de ministros, el gabinete nacional de desarrollo social y económico propuesto (resultante de la fusión del gabinete social y del equipo económico) y la mesa redonda de coordinación técnica del plan podrían aumentar de forma significativa el conocimiento y la apropiación con un enfoque integral de gobierno.

Implementación del Plan Nacional de Desarrollo

El gobierno ha implementado varios programas y acciones siguiendo este plan. A lo largo del proceso de planificación nacional se han ido desarrollando herramientas de coordinación complementarias como comités y grupos de trabajo interinstitucionales coordinados por la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda. Por otra parte, estas instituciones han creado directrices para planificar, programar, presupuestar, ejecutar y monitorear las políticas públicas, y para desarrollar instrumentos de gestión como los planes estratégicos institucionales, el plan anual de inversiones, el plan operativo anual, el plan de contratación pública y el presupuesto.

Para implementar el plan el Gobierno de Paraguay ha creado un marco integrado articulado en torno a cinco fases:

1. Transformar la visión común de la sociedad paraguaya en instrumentos legales.

2. Priorizar la implementación de las 12 metas estratégicas, con sus principales objetivos, monitorearlas sistemáticamente y evaluar periódicamente su evolución.
3. Conseguir una coordinación eficaz vertical y horizontal en la formulación y la implementación de las principales políticas públicas.
4. Mejorar la gestión de los recursos humanos.
5. Crear un dispositivo de financiación duradero para iniciativas básicas, principalmente aumentando la eficiencia del gasto público.

Tal como se explicará en el capítulo 3, el Plan Nacional de Desarrollo tiene que estar vinculado con el proceso presupuestario mediante planes operativos anuales, que son la base para la preparación de los presupuestos institucionales. Este proceso se lleva a cabo en el ministerio de hacienda el cual, junto con la secretaría técnica de planificación, prepara las directrices del presupuesto nacional durante los primeros meses del año. A continuación se presentan a las diferentes entidades gubernamentales las prioridades del ejercicio y la guía general para preparar los planes operativos anuales y el presupuesto de acuerdo con los objetivos de la política fiscal. Basándose en esta guía las instituciones elaboran sus planes operativos y sus presupuestos, que tienen que transformar los objetivos estratégicos del plan nacional en metas anuales y acciones específicas que se tienen que ejecutar en el periodo fiscal. En el presupuesto nacional se tienen que establecer las metas, los niveles de responsabilidad y los recursos necesarios para alcanzarlas. Sin embargo, tal como se explica en el capítulo 3, la vinculación de la planificación estratégica con el presupuesto es un proceso complejo que Paraguay acaba de comenzar, por lo que todavía tiene que superar diversos obstáculos.

Además, la implementación del Plan Nacional de Desarrollo prevé la creación de una estructura de coordinación interinstitucional dirigida por el Consejo de Ministros que incluye al Gabinete Social y al Equipo Económico. Establece asimismo la constitución de consejos nacionales como el de Ciencia y Tecnología, Defensa, Medio Ambiente e Integridad. Por otra parte se prevé la integración de entidades sectoriales como ministerios y secretarías en esta estructura de coordinación a través de sus planes sectoriales. Las entidades responsables de los temas intersectoriales como medio ambiente, desarrollo territorial, justicia, género y pueblos indígenas deberán dirigir la coordinación de sus respectivas áreas. Cada ministerio, secretaría y órgano descentralizado deberá desarrollar además un plan estratégico institucional, que es la herramienta de gestión de las metas a corto, mediano y largo plazo del departamento.

Todavía no se ha establecido esta estructura de coordinación interinstitucional, lo que ha limitado la utilidad del plan como instrumento eficaz de coordinación. Por ello, tanto el consejo de ministros como el gabinete nacional de desarrollo social y económico (cuya creación se recomienda en este capítulo), podrían supervisar de forma más activa la implementación del plan. Además, la secretaría técnica de planificación, como órgano encargado de la coordinación del plan en todo el gobierno, debería tener capacidad suficiente para, en coordinación con el ministerio de hacienda y demás entes del centro de gobierno, hacer que el plan sea coherente con los planes estratégicos ministeriales y con el presupuesto (cf. capítulo 3).

En la coordinación vertical sigue habiendo obstáculos similares. Tal como se explica en el capítulo 4, la secretaría técnica de planificación se encarga de coordinar el Plan Nacional de Desarrollo en los diferentes niveles del gobierno (departamentos y distritos) orientando y asistiendo técnicamente en el desarrollo de los planes de desarrollo departamental y municipal.

Monitoreo y evaluación de la eficiencia de la política gubernamental: "Sembrando Oportunidades"

El monitoreo y la evaluación del desempeño y la evolución de las intervenciones públicas dan a los gobiernos una mejor perspectiva sobre el funcionamiento o el fracaso de políticas y programas. Constituye además la base para obtener información estratégica para la toma de decisiones y mejorar las futuras iniciativas políticas. El monitoreo y la evaluación de políticas puede consolidar la transparencia y la rendición de cuentas y, por tanto, legitimar el uso de recursos públicos, aportando a los participantes información sobre el cumplimiento de las metas y compromisos gubernamentales (OCDE, 2015).

En este sentido, el monitoreo de la eficiencia de las prioridades estratégicas se ha convertido en una de las más altas responsabilidades del centro de gobierno que garantiza así la implementación eficaz y coordinada de las políticas gubernamentales (OCDE, próximamente). Por otra parte, los centros de gobierno monitorean cada vez más la alineación y el impacto de las políticas en lugar de medir los gastos, asegurando así, en vista del creciente número de iniciativas intersectoriales, la buena coordinación y la comunicación del progreso y de los logros a los participantes internos y externos. Según la última encuesta de la OCDE sobre centro de gobierno (próximamente), este monitoreo se encarga cada vez más a unidades especializadas como unidades de resultados y ejecución, unidades de proyectos gubernamentales o unidades de coordinación gubernamental, cada cual con diferentes capacidades.

El Centro de Gobierno de Paraguay ilustra claramente esta tendencia internacional de aumentar su capacidad para monitorear las prioridades políticas. Creado en 2014, monitorea la implementación de los 17 principales objetivos gubernamentales. Estos objetivos, centrados fundamentalmente en proyectos de infraestructuras, los monitorea el "Tablero de Control Presidencial", desarrollado con la asistencia técnica de la Secretaría Técnica de Planificación. Sin embargo, la capacidad de monitoreo del Centro de Gobierno no está vinculada con la implementación de las metas estratégicas a mediano y largo plazo, como las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Es más, tal como se menciona anteriormente, el centro de gobierno no puede aprobar actos jurídicos.

Desde un punto de vista institucional, la Secretaría Técnica de Planificación es el órgano que dirige los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación (decreto 4070/2004). En este sentido tiene el mandato de monitorear y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo en coordinación con el ministerio de hacienda (Gobierno de Paraguay, 2017). Sin embargo, de acuerdo con la información recopilada durante el trabajo de investigación, la secretaría podría carecer de los recursos humanos y financieros para monitorear su implantación. A pesar de que el plan se inició hace casi cuatro años, la secretaría técnica de planificación sólo tiene capacidad para centrarse en el monitoreo del proyecto de política social *Sembrando Oportunidades*.

Sembrando Oportunidades es un proyecto del gobierno central. Forma parte del eje del Plan Nacional de Desarrollo para reducir la pobreza y se puede considerar un ejemplo del esfuerzo de coordinación con un enfoque integral de gobierno para alcanzar unos resultados estratégicos integrados. Con el decreto n° 291/2013 el poder ejecutivo declaró la reducción de la pobreza como prioridad nacional y encargó a la Secretaría Técnica de Planificación la preparación y la gestión de este programa nacional. De ahí que en los últimos cuatro años la secretaría haya recibido para su implementación dotaciones presupuestarias y recursos humanos cualificados.

El objetivo de Sembrando Oportunidades es aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales básicos para las familias que viven en la extrema pobreza. Se estructura en torno a dos ejes complementarios.

- El primero consiste en la asistencia integral a las familias rurales sobre temas agrícolas: reciben ayuda técnica, financiera y organizativa para producir bienes de autoconsumo e ingresos. Desde su lanzamiento más de 150.000 familias han recibido semillas para cultivar sus propios alimentos; y más de 116.000 se han beneficiado de asistencia técnica, productiva y comercial.
- El segundo eje trata de fomentar el empleo no agrícola. Son actividades destinadas a generar empleos en infraestructuras sociales y se centra en la formación para carreras técnicas. Por infraestructuras sociales se entiende el mantenimiento de carreteras rurales, las escuelas, los centros de salud y los sistemas de agua potable y saneamiento, entre otras.

El programa incluye 18 instituciones del gobierno central y numerosos departamentos y municipalidades; es el programa que requiere la mayor coordinación transversal del gobierno de Paraguay. La Secretaría Técnica de Planificación es responsable de su preparación, implementación y gestión, mientras que el Gabinete Social se encarga de su coordinación y articulación con instituciones, involucrando a municipalidades y departamentos, así como a las organizaciones de la sociedad civil y a las empresas privadas que participan en las diversas iniciativas. 200 usuarios de 18 instituciones usan el tablero de control presidencial y ciudadano para monitorear el programa cargando y actualizando la información sobre el progreso de sus proyectos.

Pero, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto tiene graves problemas de durabilidad. Carece de un presupuesto propio y varias de sus actividades (especialmente las de logística y supervisión) están financiadas por donantes internacionales. Además hay problemas de coordinación debido a los múltiples interlocutores de cuestiones sociales (gabinete social, secretaría de acción social, secretaría técnica de planificación, etc.) que a veces compiten entre sí por la dirección del proyecto. Por otra parte, los ministerios no tienen capacidad para ejecutar el proyecto.

Estos problemas reflejan las dificultades que arrastra desde hace unas décadas la administración paraguaya en su conjunto. Sembrando Oportunidades representa efectivamente un ejemplo tangible del potencial del centro de gobierno para coordinar iniciativas estratégicas y para institucionalizar su sólido monitoreo y evaluación en todo el gobierno. De hecho:

- El Plan Nacional de Desarrollo contempla un Consejo Nacional de Evaluación de la Gestión Pública (CNE) y establece las directrices de un programa de evaluación semestral para definir los programas y las prioridades que se van a evaluar, el tipo de evaluaciones que se van a realizar y los recursos que se les van a asignar.
- Entre las acciones de este consejo se prevén análisis de los programas presupuestarios de diversos tipos (cf. capítulo 3) como evaluaciones de procesos, para detectar cuellos de botella e impacto, y para evaluar las variaciones en las condiciones de bienestar derivadas del programa. El Plan Nacional de Desarrollo contempla asimismo evaluar la gestión de implementación por resultados en todo el gobierno y explica que participantes como el ejecutivo, el congreso y la sociedad civil tienen que estar al tanto de los resultados de el monitoreo y de la evaluación para utilizarlos en sus debates presupuestarios (cf. capítulo 3).

Sin embargo, a pesar de que el plan nacional se lanzó hace casi cuatro años, todavía no se ha creado este consejo de evaluación. Este hecho se puede explicar en parte por la falta de

coordinación y acuerdo entre la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda sobre quién dirigirá la evaluación en el gobierno. Por otra parte, como ya mencionamos, la Secretaría Técnica de Planificación es el órgano que gobierna los sistemas de evaluación nacionales, mientras que el Ministerio de Hacienda lleva realizando evaluaciones de impacto desde 2001 en un gran número de áreas como infancia, industria, educación, agricultura y sanidad (Ministerio de Hacienda de Paraguay, 2016). El gobierno de Paraguay podría institucionalizar la evaluación en todo el gobierno para garantizar su calidad e independencia y para que los resultados obtenidos nutran la formulación de futuras políticas mediante ciclos eficaces de retroalimentación. En este sentido, la experiencia de Colombia con su marco de evaluación SINERGIA podría resultar una práctica lección para Paraguay (Recuadro 2.5).

Recuadro 2.5. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), Colombia

La constitución colombiana exige que todas las políticas públicas se tienen que monitorear y evaluar y que SINERGIA es el sistema nacional responsable para ello. SINERGIA está dirigida por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación y por la Presidencia de la República. Se tiene que implementar en todos los gobiernos subnacionales con objeto de compaginar las intervenciones políticas municipales y departamentales y los programas de inversión con los del Plan Nacional de Desarrollo (este seguimiento lo realiza el componente denominado SINERGIA TERRITORIAL). SINERGIA mide la evolución y los objetivos de los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo mediante tres herramientas principales:

- **SISMEG (monitoreo):** indicadores de eficiencia que miden los resultados de las políticas tal como se especifican en el Plan Nacional de Desarrollo. Su estructura es piramidal, con tres niveles principales: estratégico, sectorial y de gestión. Los indicadores estratégicos tienen prioridad y están relacionados con las bases fundamentales del gobierno, tal como menciona el plan nacional. A continuación están los del Presidente y del Consejo de Ministros. Los indicadores sectoriales describen metas por sectores y su seguimiento corresponde al presidente y a cada ministro en las reuniones bilaterales y en el ministerio respectivo. Por último los indicadores de gestión son indicadores normales que se miden en todas las entidades para analizar su eficiencia.
- **El SISDEVAL (*Sistema Nacional de Evaluaciones*)** se utiliza para evaluar los resultados de las principales políticas y programas públicos implementados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Un comité del departamento nacional de planeación elige cada año las políticas que se van a evaluar y el Consejo Nacional de Política Económica y Social se encarga de aprobarlas. Las políticas son evaluadas por una tercera parte reconocida y experimentada (consultora) con objeto de garantizar la objetividad y la transparencia del proceso. Desde la creación de SISDEVAL, el número de evaluaciones ha aumentado considerablemente, de una en 2003 a 32 en 2011.
- **Sondeos:** se realizan periódicamente en todo el país para comparar la percepción pública con los resultados gubernamentales. Los resultados de los sondeos son públicos y se pueden consultar en el sitio web de SISDEVAL. Las encuestas miden la percepción de cómo alcanza el gobierno las metas establecidas.

Al principio, SINERGIA sólo trabajaba en la gestión del gobierno central. En 2004 amplió su radio de acción para incluir el monitoreo de la gestión territorial y de las entidades descentralizadas. En la actualidad informa sobre la eficiencia global de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno de Colombia.

En SINERGIA se puede consultar fácilmente el seguimiento. La Presidencia, el gobierno y los ciudadanos pueden estar al tanto de la eficiencia gubernamental. Se trata de una herramienta fundamental para crear confianza en el gobierno. La

OCDE ha reconocido que es una de las más fuertes de América Latina.

Para más información, consultar: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>.

Fuente: OCDE (2013), Colombia: La implementación del buen gobierno, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>

Recomendaciones

Paraguay ha dado grandes pasos al conformar una visión de mediano plazo para el país y al orientar al sector público para alcanzar sus metas. El reciente Plan Nacional de Desarrollo plurianual constituye un instrumento clave de coordinación con un enfoque integral de gobierno que ha aumentado la eficiencia política del centro de gobierno.

Las lecciones aprendidas por la OCDE en sus Estudios sobre Gobernanza Pública muestran que los gobiernos suelen coordinar mejor cuando la oficina de Presidencia o del primer ministro desempeñan una función estratégica y ágil con un enfoque integral de gobierno, centrándose más en problemas estratégicos que únicamente en la implementación de políticas transaccionales. En este sentido, **con objeto de aumentar la capacidad de su centro de gobierno para dirigir y coordinar la formulación, planificación, implementación, monitoreo y evaluación de la eficiencia de la política estratégica pluridimensional de todo el gobierno, el gobierno de Paraguay debería:**

- **Consolidar el mandato y la capacidad de la Presidencia para coordinar con un enfoque integral de gobierno**, incorporando en su cartera de responsabilidades de los ministerios competentes todas las unidades que no contribuyan a su mandato básico, concentrando de esta manera responsabilidades, recursos y esfuerzos para apoyar una eficaz coordinación de todos los núcleos administrativos, una planificación estratégica integrada y un monitoreo de la eficiencia. Paraguay cuenta en la actualidad con 34 instituciones que dependen directamente de Presidencia (12 ministerios y 22 secretarías y entidades). Esto agrava la fragmentación del sector público y la carga de trabajo de la Presidencia, mermando su capacidad para centrarse en la coordinación de las prioridades estratégicas con un enfoque integral de gobierno. Paraguay podría por tanto transferir a la cartera responsabilidades de ministerios competentes cuyas entidades y secretarías **no** cumplan los siguientes criterios:
 - Instituciones que desempeñen funciones esenciales relacionadas con la coordinación política con un enfoque integral de gobierno, con la planificación estratégica, el monitoreo o la evaluación de eficiencia política, o que asesoren en el alto nivel al Presidente y al Consejo de Ministros, como el Centro de Gobierno y la Secretaría Técnica de Planificación.
 - Las unidades que abarquen temas transversales estratégicamente sensibles y de alta prioridad que requieran, **sólo en un primer momento**, la implicación directa del Presidente, como cuestiones políticas delicadas o prioridades de reformas sensibles, pero que finalmente se transfieren a su correspondiente ministerio competente. Si bien se trata de un fenómeno relativamente poco frecuente, se da en ciertos casos. Por ejemplo:
 - En Canadá, tras las elecciones federales de 2006, el gobierno entrante creó una secretaría de ciudades para formular y dirigir la implementación de una estrategia nacional de apoyo al desarrollo sostenible de ciudades y municipios, uno de los principales compromisos electorales del primer

ministro. Se trataba de una nueva área política del gobierno federal: la constitución canadiense encomienda al nivel provincial (constituyente) del gobierno la responsabilidad de las municipalidades. En vista de la novedad del área política y de su evidente carácter pluridimensional, el nuevo primer ministro situó la secretaría dentro de la oficina del consejo privado (la unidad del centro de gobierno que depende del primer ministro como jefe del gobierno, el equivalente a la Presidencia en Paraguay). Sin embargo, en 2008, cuando los principales protagonistas de esta área política en todo el gobierno y en las administraciones provinciales llegaron a dominar y a sentirse cómodos con la iniciativa política y su marco estratégico, la secretaría fue trasladada de la oficina del consejo privado al ministerio responsable de las infraestructuras, en la cartera del departamento federal de transporte.

- Para evitar la acumulación de órganos dentro de la Presidencia, Paraguay debería fijarse como criterio restringir la dependencia directa del Presente y en caso de producirse, limitarla a la fase inicial de desarrollo de política estratégica. Una vez maduras, estas unidades deberían trasladarse a su ministerio competente correspondiente. Las unidades que ahora entran dentro de esta categoría (secretarías ejecutivas encargadas de temas de política operativa mencionadas en este capítulo) no cumplirían este criterio y deberían trasladarse a su ministerio competente.
- Las instituciones o entidades que tengan que independizarse de los ministerios, como la *Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos* y la *Secretaría Nacional Anticorrupción*.
- **Aumentar la capacidad para discutir y tomar decisiones políticas de alto nivel**, en particular:
 - **Fortaleciendo el Consejo de Ministros.** El consejo de ministros debería reunirse con regularidad para que se produzca un intercambio dinámico de información y una definición de prioridades políticas estratégicas relevantes para el gobierno en su conjunto. Las principales secretarías ejecutivas deberían participar en ellas, tal como ocurre en la actualidad.
 - **Fusionando el Gabinete Social y el Equipo Económico en un Gabinete Nacional de Desarrollo Social y Económico**, y encomendando a este gabinete fusionado que actúe como comité político estratégico del Consejo de Ministros, posiblemente dirigido por el Presidente, de manera que el Gobierno trabaje en la formulación e implementación de políticas de desarrollo social y económico integrado que reflejen los objetivos de desarrollo estratégico de mediano plazo definidos por el país en el Plan Nacional de Desarrollo. Paraguay podría otorgar a este nuevo comité político del Consejo de Ministros el mandato y las herramientas para consolidarlo como la máxima autoridad de coordinación y planificación de política estratégica del país dependiente del Consejo de Ministros y del Presidente. Para discutir cuestiones más técnicas se deberían crear subcomités.
 - Las prácticas del Consejo de Ministros y del CONPES de Colombia podrían ser un ejemplo en este sentido: el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el comité más importante de Colombia en política económica y social integrada, pertenece de hecho al Consejo de Ministros y está presidido por el Presidente; el Departamento Nacional de Planeación, una de las instituciones clave del centro de gobierno junto

con la Presidencia y el ministerio de hacienda, actúa como secretaria técnica del CONPES.

- **Mejorar la coordinación interinstitucional entre las unidades del Centro de Gobierno para reforzar la formulación de políticas con un enfoque integral de gobierno, la planificación estratégica de mediano plazo y la capacidad de monitoreo de la eficiencia estratégica, concretamente:**
 - **Asignando una línea presupuestaria al Centro de Gobierno, otorgándole la capacidad para aprobar actos jurídicos y aumentando las competencias y el mandato del Gabinete Civil o el Centro de Gobierno para la coordinación política, la comunicación gubernamental y los asuntos estratégicos.** Algunos países, como Chile o España, han puesto en práctica esta medida mediante la creación de un ministerio de la presidencia.
 - **Involucrando al Centro de Gobierno y a la Presidencia en la coordinación, en la formulación y en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y, de forma más general, en las estrategias de desarrollo nacional, por ejemplo creando una Mesa Redonda de Coordinación Técnica del PND, que se encargaría de coordinar la Presidencia, el Centro de Gobierno, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación y las unidades y secretarías de apoyo técnico y político del Centro de Gobierno, actualmente al servicio del Gabinete Social y del Equipo Económico.** Esto podría animar a todas estas entidades a trabajar juntas, como un solo equipo de apoyo al Presidente, al Consejo de Ministros y a este Gabinete Nacional de Desarrollo Social y Económico fusionado, en la consecución de un desarrollo integrado económico y social, de manera que refleje los objetivos estratégicos de desarrollo de mediano plazo definidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Seguir incrementando la capacidad de planificación estratégica del centro de gobierno y la capacidad de monitoreo y de evaluación del impacto y durabilidad del Plan Nacional de Desarrollo, concretamente:**
 - **Creando capacidad de previsión estratégica y escrutinio de horizontes para dotar de información a la planificación de mediano plazo.** En este sentido, el gobierno podría crear una unidad de previsión estratégica dentro del *Centro de Gobierno* o de la Secretaría Técnica de Planificación, que incorporaría problemas y contextos futuros en la planificación estratégica de mediano plazo y en el Plan Nacional de Desarrollo a través de informes de alta calidad basados en información disponible y en datos obtenidos del gobierno, de los ciudadanos, de las empresas, de la sociedad civil y de organizaciones internacionales.
 - **Incrementando la capacidad de monitoreo y evaluación** en todo el gobierno y, más concretamente, del Plan Nacional de Desarrollo:
 - Creando el Consejo Nacional de Evaluación de la Gestión Pública e implementando a la vez los dispositivos para implicar a las partes en el proceso de evaluación, garantizar la calidad de las evaluaciones y hacer que los resultados se integren realmente en la política.
 - Realizando una evaluación exhaustiva independiente del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2014-2018 para analizar los éxitos y los fracasos de su implementación y hacer las correcciones necesarias. Ello

podría incluir sondeos del Plan Nacional de Desarrollo para comparar la percepción del público con los resultados gubernamentales.

- *Articulando las siguientes fases del programa de modernización del estado*, alineado con los objetivos de modernización incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo para orientar y vincular las estrategias gubernamentales en la reforma del sector público, en la reforma presupuestaria, en el gobierno abierto y en otras áreas de gobernanza, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional (cf. recomendaciones del capítulo 4). La razón de este programa de modernización es hacer del proceso de reforma de la gobernanza pública un medio para que Paraguay alcance la visión y los objetivos de desarrollo estratégico contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo con más eficiencia y eficacia. El país podría hacer de este programa de modernización el tema de un eficaz proceso de implicación de las partes interesadas como un elemento integral de una posible actualización del Plan Nacional de Desarrollo.

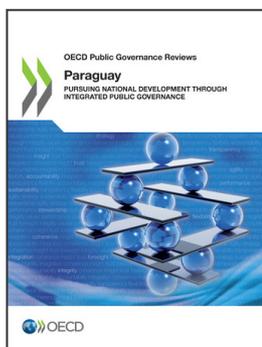
Nota

¹ Compuesto por los Ministerios de Agricultura y Ganadería; de Defensa Nacional; de Educación y Ciencias; de Hacienda; del Interior; de Industria y Comercio; de Justicia; de la Mujer; de Obras Públicas y Comunicaciones; de Relaciones Exteriores; de Salud Pública y Bienestar Social; de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Referencias

- Alessandro, M, M. Lafuente y C. Santiso (2013) *The Role of the Center of Government: a Literature Review* (Función del Centro de Gobierno: análisis bibliográfico), Institutions for Development, ficha técnica, IDB-TN-581, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, <https://publications.iadb.org/handle/11319/5988>
- Beuselinck E. (2008) *Shifting public sector co-ordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective* (Cambio en la coordinación del sector público y de los motores subyacentes del cambio: una perspectiva neoinstitucional), KU Leuven, Leuven.
- Evans, G., et al. 2010. “Romania – Functional Review – Center of Government.” (Rumania: análisis funcional - Centro de gobierno) Washington, DC: Banco Mundial
- Government of Paraguay (2017), “Background report to the questionnaire from the OECD” (Informe de referencia al cuestionario de la OCDE), documento de trabajo no publicado.
- Gobierno de Paraguay (2014), “Plan Nacional de Desarrollo 2030”. www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf
- Gobierno de Paraguay (2011) *Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo de la República del Paraguay: Diagnóstico Preliminar de la Estructura Actual del Poder Ejecutivo*.
- Ministerio de Hacienda de Paraguay (2016), *Presupuesto por Resultados Avances 2015*, <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=264>
- OCDE (próximamente) 2017 *Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government* (Encuesta sobre la organización y las funciones del centro de gobierno), OCDE, París.

- OCDE (2016), Northern Ireland (United Kingdom): Implementing Joined-up Governance for a Common Purpose (Irlanda del Norte [Reino Unido]: instauración de una gobernanza de conjunto para un objetivo común); Publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260016-en>
- OCDE (2016b), Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo, publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>;
- OCDE (2015), Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results (República Eslovaca: mejor coordinación para mejores políticas, servicios y resultados), Publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247635-en>
- OCDE (2014) Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government, (Primer plano, Impulsión de mejores políticas desde el Centro de Gobierno) <https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf>
- OCDE (2013), Colombia: La implementación del buen gobierno, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>
- OCDE (2011) Estonia: Towards a Single Government Approach (Estonia: hacia un planteamiento de gobierno único), Publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>
- Peters, G. R. Rhodes y V. Wright (2000). Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries. (Administración de la cumbre. Administración del núcleo del Ejecutivo en los países desarrollados). Londres: Palgrave Macmillan.



From:
OECD Public Governance Reviews: Paraguay
Pursuing National Development through Integrated Public
Governance

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264301856-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2018), “Fortalecimiento de la función estratégica del Centro de Gobierno de Paraguay”, in *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264304017-5-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.