

# 01 Guía Metodológica

## Desviaciones positivas en la función pública

Este documento se ha elaborado, diseñado, diagramado e impreso en el marco del ciclo de aprendizaje doble innovación pública en Paraguay del Laboratorio de Aceleración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, ni los Estados Miembros de la ONU. Este documento no tiene fines de lucro, por lo tanto, no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero. Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente y en cualquier forma con fines educativos o no lucrativos sin el permiso especial del autor, siempre y cuando se cite la fuente.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, ni los Estados Miembros de la ONU. Este documento no tiene fines de lucro, por lo tanto, no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero. Están autorizadas la reproducción y la divulgación por cualquier medio del contenido de este material, siempre que se cite la fuente.

Cita recomendada: Gustavo Setrini, Mónica Ríos, Cristhian Parra, Claudia Montaña, Pedro Pérez Quintana, Juan Carlos Pane, Katia Gorostiaga. PNUD 2022. Guía metodológica: Desviaciones positivas en la función pública. Asunción, Paraguay. 26 p.

# FICHA TÉCNICA

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

**Silvia Morimoto**

Representante Residente

**Alfonso Fernandez de Castro**

Representante Residente Adjunto

Laboratorio de Aceleración (PNUD)

**Gustavo Setrini**

Jefe de Mapeo de Soluciones

**Mónica Ríos**

Jefe de Exploración

**Cristhian Parra**

Jefe de Experimentación

**Claudia Montanía**

Investigadora Asociada

**Marisol Jara Hüttemann**

Comunicadora

**Autores**

**Gustavo Setrini**

**Mónica Ríos**

**Cristhian Parra**

**Claudia Montanía**

**Pedro Perez Quintana**

**Juan Carlos Pane**

**Katia Gorostiaga**

**Fotografía de portada**

**Cristhian Parra**

Copyright © PNUD 2022

Todos los derechos reservados

Elaborado en Paraguay



# ÍNDICE DE CONTENIDO

<b><i>El Estudio de las Desviaciones Positivas como Impulso a la Reforma del Estado</i></b> .....	<b>5</b>
<i>¿Cómo se explica esta variación en el desempeño del sector público?</i> .....	6
<b><i>¿Qué es el Enfoque de Desviaciones Positivas en el Sector Público?</i></b> .....	<b>8</b>
<b><i>¿Cómo se realiza un estudio de la Desviación Positiva del desempeño de los funcionarios de calle?</i></b> .....	<b>10</b>
<i>¿En qué política o servicio público queremos descubrir Desviaciones Positivas?</i> .....	12
<i>¿Quiénes son y cuál es el perfil del funcionario de calle en el servicio seleccionado?</i> .....	14
<i>¿Qué significa el "buen desempeño" de los funcionarios de calle para el servicio o política seleccionada?</i> .....	15
<i>¿Qué casos concretos de desviación positiva vamos a estudiar?</i> .....	17
<i>¿Cómo podemos aprender sobre los casos de desviación positiva seleccionados?</i> .	18
<i>¿Cómo explicamos el buen desempeño en el o los casos seleccionados?</i> .....	22
<b><i>¿Cómo utilizamos los resultados de un estudio de desviación positiva?</i></b> .....	<b>24</b>

# El Estudio de las Desviaciones Positivas como Impulso a la Reforma del Estado

En Paraguay, la confianza ciudadana en las instituciones del estado y la calidad de la burocracia estatal son por lo general, muy bajas. En este sentido, Paraguay alcanzó sólo 34 puntos sobre 100 en el Índice de Efectividad del Gobierno, medido dentro de los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, posicionándose en el puesto 137 entre un total de 208 países.<sup>1</sup> A nivel anecdótico, cualquier ciudadano puede relatar experiencias de interacciones frustrantes con los servicios públicos.

En este contexto ¿de dónde puede emerger la rendición de cuentas (*accountability*) en las instituciones estatales? Específicamente, ¿cómo se puede lograr que los funcionarios públicos utilicen la autoridad y los recursos públicos a su disposición en función del interés público y no en función a sus intereses particulares?

La respuesta que ofrecen los estados modernos a este problema es el sistema burocrático. La organización jerárquica de la autoridad en el sector público y la delimitación de las acciones de los funcionarios públicos por reglas detalladas tienen como objetivo reducir al mínimo la discreción o autonomía de los funcionarios individuales responsables de ejecutar las políticas en nombre del estado.<sup>2</sup> Este sistema de administración disminuye el costo de supervisión de los funcionarios de primera línea y permite interacciones predecibles entre la sociedad y el estado. Sin embargo, también genera la rigidez y lentitud típicamente asociada con la función pública.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, los funcionarios de primera línea siempre retienen un grado de discreción, dada la imposibilidad de anticipar y reglamentar todas las posibles decisiones y acciones necesarias para ejecutar las políticas públicas y por la poca practicidad de realizar una supervisión total de numerosos funcionarios de calle que normalmente trabajan en lugares físicamente dispersos y en tareas que no son totalmente rutinarias o predecibles.

En la práctica, los funcionarios públicos pueden utilizar esta discreción en función a los intereses públicos y a las intenciones de las políticas públicas o en función a sus

---

<sup>1</sup> "World Governance Indicators" *World Bank* <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

<sup>2</sup> Weber, Max. "Rationalism and modern society. ed. and eng. trans. by T. Waters and D. Waters." (2015).

<sup>3</sup> Crozier, Michel. "The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: Univ." (1964).

intereses particulares, muchas veces en detrimento a su desempeño como agentes de las políticas estatales y gubernamentales.<sup>4</sup>

Sin embargo, este tipo de comportamiento no es universal. Existe una gran variación en la calidad de la burocracia y el desempeño del sector público en distintos países del mundo, dentro de países específicos a través de su historia, así como entre las distintas agencias estatales y áreas de políticas públicas en un momento dado.

## *¿Cómo se explica esta variación en el desempeño del sector público?*

Dos perspectivas teóricas se han desarrollado para explicar este rompecabezas. El primero se enfoca más en el *cálculo* de costos y beneficios hecho por los funcionarios. Esta perspectiva es dominante en gran parte del debate sobre la reforma del estado, ya que explica el mal desempeño tomando por sentado el comportamiento racional y egoísta de los funcionarios de primera línea. Dentro de esta perspectiva, la reforma institucional se conceptualiza como el diseño y aplicación de un conjunto de reglas formales que premian económicamente el buen desempeño y castigan el mal desempeño dentro de la burocracia.<sup>5</sup> Ejemplos de este tipo de reglas son mecanismos que introducen competencia de mercado dentro de las instituciones, así como la medición y cuantificación del desempeño individual para la aplicación posterior de penalidades o bonificaciones monetarios. Sin, embargo, este tipo de reformas no ha mejorado el desempeño del sector público de manera consistente, y varios estudios demuestran que estas reformas pueden aumentar tanto como disminuir la motivación de los funcionarios.<sup>6</sup>

La segunda perspectiva no se basa en las explicaciones del mal desempeño, sino en la observación y el análisis del buen desempeño, es decir, la “desviación positiva”. Aplicando una mirada más sociológica, no toma la motivación o el comportamiento individualista de los funcionarios por sentado, sino que investiga la motivación, los factores, y el proceso que define y construye las motivaciones de los funcionarios.<sup>7</sup> Las

---

<sup>4</sup> Esto se ha conceptualizado desde una perspectiva economicista como el problema de “principal y agente” que se obtiene en cualquier situación de contratación con limitada supervisión e información asimétrica y como la “búsqueda de rentas” generada por monopolios de poder político, que desvía recursos económicos y laborales de un uso productivo. Ver: Tullock, Gordon. *The politics of bureaucracy*. Public Affairs Pr, 1965. y Krueger, Anne O. "The political economy of the rent-seeking society." *The American economic review* 64.3 (1974): 291-303.

<sup>5</sup> Israel, Arturo. *The changing role of the state: Institutional dimensions*. Vol. 495. World Bank Publications, 1990.

<sup>6</sup> Norman, Edmund John Richard. *Obedient Servants?: Management freedoms and accountabilities in the New Zealand public sector*. Victoria University Press, 2003.

<sup>7</sup> Tendler, Judith. *Good government in the tropics*. Johns Hopkins University Press, 1997.

reformas basadas en esta perspectiva, en vez de enfocarse sólo en cambiar un cálculo de costos y beneficios económicos, intentan instalar prácticas de valoración del trabajo público, de mayor participación en la toma de decisiones de trabajadores de primera línea y sus conocimientos, de flexibilidad y agilidad en la estructura de las tareas y de generación de confianza entre los funcionarios y sus clientes en la sociedad. Se comenzó a investigar la incorporación de estas prácticas a organizaciones públicas luego de que varios trabajos de investigación demostraron su eficacia en la mejora del desempeño y la productividad manufacturera en grandes empresas privadas<sup>8</sup>

En este trabajo, desarrollamos una guía metodológica para aplicar la segunda perspectiva, que denominamos el “Enfoque de Desviaciones Positivas,” con el objetivo de generar conocimiento útil para la reforma del estado en Paraguay. Está dirigida a centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y a entes del mismo estado que buscan explorar soluciones a problemas sociales e institucionales que impiden el buen desempeño del sector público en general y de los funcionarios de primera línea en particular. Para cada etapa del proceso de investigación, la guía presenta una pregunta a ser contestada, los pasos o acciones a tomar para contestar la pregunta, algunas herramientas o técnicas de investigación relevantes, y un ejemplo concreto extraído de una investigación realizada sobre desviaciones positivas en el desempeño de los agentes de salud comunitario de las Unidades de Salud Familiar.

---

<sup>8</sup> Appelbaum, E., & Batt, R. L. (1994). *The new American workplace: Transforming work systems in the United States*. Cornell University Press.

# ¿Qué es el Enfoque de Desviaciones Positivas en el Sector Público?

Esta guía define la Desviación Positiva como el “*comportamiento intencional que se desvía de la norma de referencia del grupo pero que es positivo en términos de intención y conformidad con las normas de la institución y que causa resultados exitosos inesperados u otros resultados que se desvían de las expectativas*”.<sup>9</sup>

En este sentido el enfoque de desviación positiva funciona porque revierte la atención sobre “lo que está mal” a “lo que está funcionando”. En otras palabras, requiere que el entendimiento sobre el fenómeno de estudio apunte a las excepciones observables que han tenido éxito en contra de todo pronóstico.<sup>10</sup> Por el contrario, este enfoque no es sugerido para entender todos los problemas de la reforma pública. Por ejemplo, este enfoque es innecesario cuando una solución técnica, como introducir una vacuna o un software, podría solucionar el problema .<sup>11</sup>

Mejorar y asegurar el desempeño y compromiso de los funcionarios públicos de primera línea, denominados en la literatura de administración pública como “funcionarios de calle,” (“*street-level bureaucrats*”) es un problema arraigado, y un enfoque de desviaciones positivas puede ser muy útil para el diseño de reformas del servicio civil.

Nuestra guía define “funcionarios de calle” como “aquellos funcionarios de menor rango que interactúan directamente con la ciudadanía y que tienen considerable discreción en determinar la naturaleza, cantidad y calidad de los beneficios y sanciones proveídas por sus agencias.”<sup>12</sup>

Ejemplos clásicos de esta clase de funcionarios públicos son los maestros de escuelas primarias y secundarias, los agentes de extensión agrícola, los agentes policiales locales y los trabajadores sociales que administran la política social del estado. Identificar y entender las condiciones y prácticas que permiten el buen desempeño de de estos agentes, que son el nexo entre el estado y la ciudadanía, es fundamental para la mejora del desempeño del estado en general.

---

<sup>9</sup> Mertens, W., Recker, J., Kohlborn, T., & Kummer, T. F. (2016). A framework for the study of positive deviance in organizations. *Deviant Behavior*, 37(11), p. 1291.

<sup>10</sup> Pascale, R., & Monique, S. J. S. (2010). *The power of positive deviance*. Harvard Business Press.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> El término hace contraste con el funcionario o “burócrata de gabinete” que realiza su trabajo en un ambiente alejado institucional y físicamente de la ciudadanía y de los usuarios cotidianos de los servicios del estado. Los funcionarios de calle pueden literalmente ejercer su trabajo en la calle, como hacen por ejemplo los agentes policiales, o solo figurativamente, como sería el trabajo de un maestro dentro de las aulas de una escuela primaria. Ver Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.



# **GUÍA METODOLÓGICA**

# ¿Cómo se realiza un estudio de la Desviación Positiva del desempeño de los funcionarios de calle?

Como cualquier proceso de investigación, un estudio de desviaciones positivas debe movilizar conceptos, generar evidencia y realizar análisis y reflexión para responder a alguna pregunta sobre algo desconocido. En este caso, específicamente implica definir el “buen desempeño” de los funcionarios de calle en algún ámbito específico de la política pública e identificar casos reales de desviaciones positivas en el desempeño de funcionarios en la institución encargada. Luego, requiere generar evidencia sobre las causas de la desviación y analizar por qué este grupo de funcionarios específicos demuestra un comportamiento que se desvía del comportamiento típico.

Para esto, las explicaciones dadas por los mismos funcionarios, recolectadas por entrevistas semiestructuradas, son una evidencia fundamental. Sin embargo, también es necesario contrastarlas y complementarlas con las explicaciones de otros actores como la de sus supervisores, usuarios del servicio público y expertos en la temática.

Antes de presentar una guía “paso por paso” para diseñar y ejecutar un estudio de desviaciones positivas del desempeño de funcionarios de calle, compartimos unos de puntos de partida para el desarrollo de la metodología en campo:

- Definir el significado de “desviación positiva” con relación a la institución, el servicio público y el problema de interés a resolver. La desviación positiva de una institución no será la misma que para otra.
- Conocer a la mayor profundidad posible el contexto donde se desarrolla la desviación positiva. Para ello, es muy importante: a) recolectar y estudiar documentos sobre el problema en la comunidad de interés y b) involucrar a la mayor cantidad de actores de la comunidad que son parte del problema y la solución.
- Enfocar las entrevistas en la “práctica” y en la historia de los participantes del estudio y no su conocimiento: el “cómo” logran resultados excepcionales ahora y cuál fue el proceso que permitió esto a lo largo del tiempo.

- Reconocer que los funcionarios de calle muchas veces trabajan en condiciones precarias, altamente demandantes y de poca visibilidad o reconocimiento. Esto puede motivarles a contar los buenos resultados que se logran a pesar de estas condiciones y brinda una perspectiva única sobre cómo mejorar el desempeño.
- Tener presente que el objetivo del estudio de la Desviación Positiva es aprender sobre resultados excepcionales y pensar cómo replicarlos por medio de reformas institucionales y la difusión de buenas prácticas. Esto requiere, como paso final de la investigación, un ejercicio de abstracción o generalización en base a la explicación de casos particulares. Este ejercicio es denominado en nuestra guía como “construcción de hipótesis”.

## ¿En qué política o servicio público queremos descubrir Desviaciones Positivas?

**Paso 1:** Evaluar las áreas temáticas a abordar según las prioridades o el propósito del estudio. Típicamente, esto implica elegir un área específica de políticas públicas (por ejemplo: educación, seguridad, obras públicas, justicia, salud, etc.) o un servicio público específico (por ejemplo: crédito a MIPYMEs, extensión de tecnología agrícola, subsidios para la alimentación de niños). Esto incluye un análisis preliminar de las instituciones públicas a cargo de estas políticas o servicios, así como los programas y proyectos relacionados en los cuales los funcionarios públicos y los ciudadanos tienen contacto.

Normalmente, esta decisión se tomará en base a los intereses temáticos del equipo de investigación. Sin embargo, los siguientes criterios de factibilidad del estudio deben ser evaluados en esta etapa.

Criterios	Institución "A"	Institución "B"
<b>Criterio 1.</b> La institución seleccionada cuenta con funcionarios y funcionarias que prestan servicios directamente a la ciudadanía.		
<b>Criterio 2.</b> La institución cuenta con instrumentos confiables de observación y análisis de buen desempeño que permiten evaluar la variación en el comportamiento y resultados de los funcionarios de calle.		
<b>Criterio 3.</b> La institución cuenta con instrumentos confiables que identifican la motivación y factores de comportamiento humano que valoran el trabajo público, elevación de estatus de los funcionarios de calle, sus conocimientos y relaciones de confianza entre funcionarios y usuarios.		
<b>Criterio 4.</b> La institución ofrece servicios en contextos de limitación de recursos y alta discrecionalidad.		
<b>Criterio 5.</b> Los usuarios con los que la institución interactúa son accesibles geográficamente y muestran intención para dar entrevistas.		

<b>Criterio 6.</b> Los usuarios con los que la institución interactúa diferencian un buen servicio de uno malo.		
<b>Criterio 7.</b> El equipo de investigación tiene suficiente acceso a la institución		

## *¿Quiénes son y cuál es el perfil del funcionario de calle en el servicio seleccionado?*

**Paso 1:** Validar con la institución a cargo su interés en participar en la identificación conjunta de actores clave y potenciales casos de desviaciones positivas. Si bien no es obligatorio contar con el apoyo de la institución para esta clase de investigación, lograr la colaboración y compromiso de las autoridades institucionales facilita el acceso a información, documentación, informantes claves y aumenta las probabilidades de que los resultados de la investigación incidan en la gestión pública. Como alternativa a la falta de apoyo y compromiso institucional, es posible recurrir a portales de acceso a la información pública.

**Paso 2:** Identificar a los funcionarios de calle relevantes para el servicio o política pública seleccionada. Éstos serán el objeto de estudio principal de la investigación, por lo que ubicarlos tanto físicamente como en el organigrama de la institución, y entender cuáles son sus tareas y responsabilidades formales es un primer paso para poder identificar y luego estudiar una desviación positiva en su desempeño.

## Herramientas y Metodologías:

- Entrevistas o reuniones exploratorias con directores ministeriales, explicando el propósito de la investigación, el tipo de colaboración, acceso e información que se solicita y los beneficios para la institución.
- Entrevistas semiestructuradas con directores ministeriales sobre la estructura de la administración y el proceso de prestación del servicio seleccionado.
- Analizar organigramas, manuales de funciones y roles en la **unidad de análisis seleccionada**, también el grado de responsabilidad e interacción directa con la ciudadanía.

## ¿Qué significa el "buen desempeño" de los funcionarios de calle para el servicio o política seleccionada?

**Paso 1:** Identificar los comportamientos y características observables en el comportamiento de los funcionarios de calle que califican como "buen desempeño" en base a los criterios intuitivos de los supervisores, jefes o coordinadores del servicio público estudiado.

**Paso 2:** Explorar literatura académica, técnica y oficial sobre la administración pública y el servicio seleccionado. De esta literatura, pueden salir definiciones del buen desempeño, además de algunas hipótesis sobre los factores que lo producen.

**Paso 3:** Identificar los instrumentos utilizados por la institución para la de medición y evaluación del desempeño del funcionario de calle. Estos sirven para entender qué incentivos formales pueden incidir en el comportamiento de los funcionarios. Sin embargo, se debe investigar y *no asumir* el peso que tienen estos instrumentos en el desempeño (positivo o negativo) de los funcionarios y el avance de sus carreras. Es común que los criterios intuitivos de los supervisores no coincidan con los criterios de los instrumentos de evaluación de desempeño formales, como se puede observar en la siguiente viñeta, pero sus perspectivas deben formar los criterios de selección de casos.



- Entrevistas semiestructuradas telefónicas y presenciales con directores, exdirectores, jefes ministeriales y expertos externos al estado.
- Revisión bibliográfica y documental de Documentos de la Secretaría de la Función Pública, Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay (MECIP), repositorios de agencias de cooperación y revistas académicas de administración pública.<sup>13</sup>
- Análisis de los indicadores e instrumentos institucionales de evaluación de desempeño de los funcionarios y contraste con las definiciones más intuitivas o informales de buen desempeño que se identifican en las entrevistas.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, "Repositorio Digital". *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org>, "Publicaciones" Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org> y "Publicaciones" PNUD en América Latina y el Caribe <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones>.

## ¿Qué casos concretos de desviación positiva vamos a estudiar?

**Paso 1:** Crear indicadores cualitativos de buen desempeño a partir de las entrevistas exploratorias con expertos y usuarios.

**Paso 2:** Recolectar y sistematizar los datos (cualitativos y cuantitativos) disponibles acerca del desempeño de estas unidades de acuerdo con los indicadores elaborados. El propósito de este paso es generar, en base a entrevistas y documentación adicional, una lista de casos que se pueden seleccionar.

**Paso 3:** Identificar los casos de desempeño excepcional, según los diversos indicadores definidos y los criterios seleccionados, sistematizados en el paso previo y seleccionar la(s) unidad(es) que será(n) estudiada(s) como caso(s) en las siguientes etapas.

## Herramientas y Metodologías:

Entrevistas semiestructuradas telefónicas y presenciales con funcionarios encargados de la supervisión de las unidades que prestan los servicios seleccionados, con expertos y otros actores claves sobre el servicio público.

**Tabla de criterios de selección de casos**

USF	Distrito	Dpto.	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Total	Selección
NNN	H	Alto Paraná	1	0	1	2	
AAA	P	Alto Paraná	1	1	0	2	
BBB	P	Alto Paraná	1	0	0	1	
VVV	P	Alto Paraná	1	1	1	3	Caso seleccionado

**Nota:** Datos simulados para la ejemplificación

**Criterio 1:** Las USF son del tipo estándar (estructura organizativa)

**Criterio 2:** Uso de tecnologías para el mejor desarrollo de sus actividades

**Criterio 3:** Trabajo en redes con otras instituciones públicas o no gubernamentales

## *¿Cómo podemos aprender sobre los casos de desviación positiva seleccionados?*

**Paso 1:** Elaborar un cuestionario para entrevistas semiestructuradas para tres grupos:

- 1) **Funcionarios de calle que representan el caso de desviación positiva:** el cuestionario debe contener preguntas acerca de sus trayectorias, identidades, ambiente de trabajo, y su explicación del buen desempeño.
- 2) **Usuarios del servicio público:** preguntas acerca de su experiencia con los funcionarios de calle y el servicio seleccionado.
- 3) **Organizaciones Civiles Locales:** se deben incluir preguntas acerca del desempeño de la institución y los funcionarios seleccionados para el caso de estudio.

El propósito de estas entrevistas no es describir el buen desempeño, sino *explicarlo*, indagando sobre la historia del desarrollo o evolución del servicio público en la comunidad e identificando los hitos y factores que condujeron a un comportamiento inusual o excepcional en este caso.

Para esto, es necesario dar seguimiento a las respuestas iniciales de los entrevistados, indagando sobre el “por qué” realizaron o realizan sus tareas de una determinada manera y pidiendo a los entrevistados que reflexionen sobre los orígenes y expliquen las causas de las prácticas diferentes que realizan en comparación con el resto de los funcionarios de calle.

**Paso 2:** Identificar y contactar con actores clave de los casos seleccionados para entrevistar.

**Paso 3:** Agendar y realizar entrevistas. Es recomendable un rango de 10-20 entrevistas por estudio de caso.

**Paso 4:** Analizar el contenido de las entrevistas, identificando categorías de análisis, variables y patrones que posiblemente expliquen el buen desempeño de los funcionarios de calle en los casos seleccionados.

Teniendo en cuenta que los casos de desviaciones positivas son *excepciones*, los factores que explican el buen desempeño también deben ser excepcionales, es decir, condiciones que están presentes en los casos de desviaciones positivas y no en otros casos.

## Herramientas y Metodologías:

En estos pasos se movilizan las diversas herramientas y técnicas de la investigación y análisis cualitativo. Las más relevantes incluyen:

- Mapa de actores
- Cuestionarios y protocolos de consentimiento informado para entrevistas
- Agenda de entrevistas semiestructuradas
- Apuntes de observación y observación participante
- Transcripciones y análisis temático del contenido de las entrevistas

### Agenda de entrevistas a informantes claves

Tipo de actor	Entrevistado	Cargo	Entrevistadores	Fecha de realización
Supervisión	Dr. XX	MSPyBS	Lucia Talavera y Juan Esquivel	7/12/20
Supervisión	Lic. XX	MSPyBS	Lucia Talavera y Juan Esquivel	7/12/20
Supervisión	Dr. XX	MSPyBS	Lucia Talavera y Juan Esquivel	15/12/20
Supervisión	Dra. XX	MSPyBS	Lucia Talavera y Juan Esquivel	17/12/20
Experto	Dr. XX	Viceministro de Salud en el periodo (...)	Lucia Talavera y Juan Esquivel	18/12/20
Experto	Lic. XX	Ex obstetra en USF XXX	Lucia Talavera y Juan Esquivel	21/12/20
Supervisión	Dr. XX	MSPBS	Lucia Talavera y Juan Esquivel	23/12/20
Experto	Dra. XX	Director de Programa	Lucia Talavera y Juan Esquivel	23/12/20

Usuario	Sr. XX	Poblador	Lucia Talavera y Juan Esquivel	28/12/20
Usuaría	Sra. XX	Poblador	Lucia Talavera y Juan Esquivel	28/12/20
Usuaría	Sra. XX	Poblador	Lucia Talavera y Juan Esquivel	28/12/20
Funcionario de calle	Lic. XX	Lic. en enfermería	Lucia Talavera y Juan Esquivel	28/12/20
Funcionario de calle	Dr. XX	Agente comunitario	Lucia Talavera y Juan Esquivel	28/12/20
Funcionario de calle	Dra. XX	Lic. Enfermería	Lucia Talavera y Juan Esquivel	28/12/20
Experto	Sr. XX	ONG Salud y Vida	Lucia Talavera y Juan Esquivel	29/12/20
Funcionaria de calle	Sra. XX	Técnica en enfermería	Lucia Talavera y Juan Esquivel	30/12/20
Usuario	Sra. XX	Poblador	Lucia Talavera y Juan Esquivel	30/12/20
Usuario	Lic. XX	Poblador	Lucia Talavera y Juan Esquivel	30/12/20
Usuario	Sr. XX	Poblador	Lucia Talavera y Juan Esquivel	30/12/20
Funcionario de calle	Sra. XX	Agente comunitario	Lucia Talavera y Juan Esquivel	7/1/21
Funcionario de calle	Sra. XX	Obstetra	Lucia Talavera y Juan Esquivel	7/1/21

**Nota:** Datos simulados para la ejemplificación

## Codificación de transcripción de entrevistas realizadas, para el análisis cualitativo de los datos primarios

Transcripción	Codificaciones
Para que la Doctora logre con sus hipertensos y diabéticos que acudan es...No fue fácil también para ellos. Y así también con las embarazadas. De inicio ellos...algunos venían y otros no venían y así... Y ahora son 10 que dicen, pero yo creo que son más de 10. Religiosamente vienen y te preguntan qué fecha va a tocar y ya están preparadísimos y agendados para venir, y las embarazadas también así.	Confianza Dispensarización

<p>En consultorio yo demasiado luego tardo con mis pacientes, porque más o menos hago un Club dentro del consultorio. Yo demasiado tengo miedo que aparezca un código rojo o que ¿verdad? Y entonces trato de...estoy pendiente, estoy chateando con ella: ¿podés volver? ¿podés venir a tu control? ¿podés pasar por acá? Así estoy detrás de ella hasta que tenga su bebé. Mientras que no tiene a mí me preocupa demasiado mi paciente.</p>	<p>Agente comunitaria Compromiso del funcionario Confianza Dispensarización</p>
<p>La Lice por ejemplo te pide: “mira hay una embarazada que no acude, ¿vos no le podés visitar? Y cuando vos le visitas ya tenés tipo u cariño y ya te reciben bien en su casa, siempre decimos eso. Cuando vienen la gente que a nosotros nos reciben bien en sus casas. Tipo querés moverle el cielo y querés solucionarle todos sus problemas. Y con ella fue así porque es una chica de escasos recursos.</p>	<p>Agente comunitaria Compromiso del funcionario Confianza Dispensarización</p>
<p>La primera semana la gente no nos creía que nos íbamos de acá y el trato no era bueno. Después nosotros veníamos y le comentábamos a la Doctora. Y después ellos empezaron a venir a la consulta y lo primero que hacían era salir a hacer una reunión y nos presentaron. “Ellos son nuestros agentes, les pido por favor que les reciban bien y que les den sus datos porque gracias a los datos nosotros sabemos cuanta población hay, cuántos niños, cuántos adultos”</p>	<p>Confianza Dispensarización Trabajo en equipo</p>

## ¿Cómo explicamos el buen desempeño en el o los casos seleccionados?

**Paso 1:** En base a los datos recolectados, elaborar un relato de la secuencia de eventos y las relaciones construidas en el tiempo que produjeron la desviación positiva en el desempeño de los funcionarios de calle. Denominamos a este relato como una “explicación específica.”

**Paso 2:** Identificar, dentro de ese relato, los "incentivos" y las "capacidades" de los funcionarios de calle que motivaron y habilitaron ese buen desempeño, y, si es posible cómo y por qué se construyeron esos incentivos y capacidades.

**Paso 3:** Elaborar hipótesis genéricas en base a las explicaciones específicas de las desviaciones en los casos de estudio elegidos. Esto implica *abstraerse* de lo particular del caso para postular procesos o variables *generales* que podrían explicar o producir un buen desempeño de los funcionarios de calle en otros casos o situaciones, siempre que las variables identificadas estén presentes o sean introducidas.

## Herramientas y Metodologías:

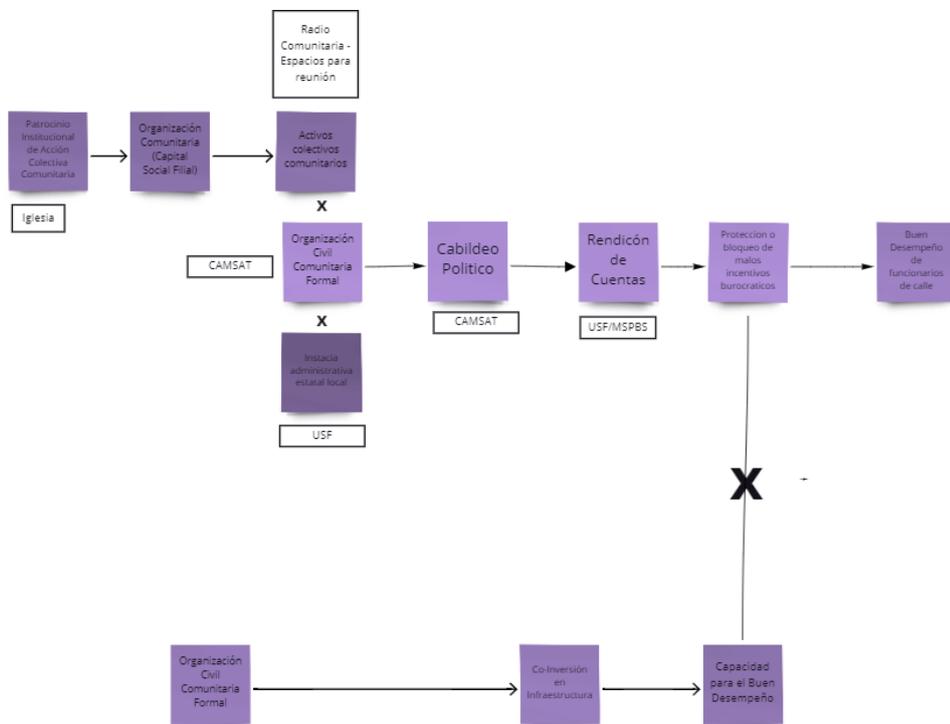
- [Guía de Herramientas de Elaboración de Hipótesis Laboratorio de Aceleración del PNUD](#).<sup>14</sup>

---

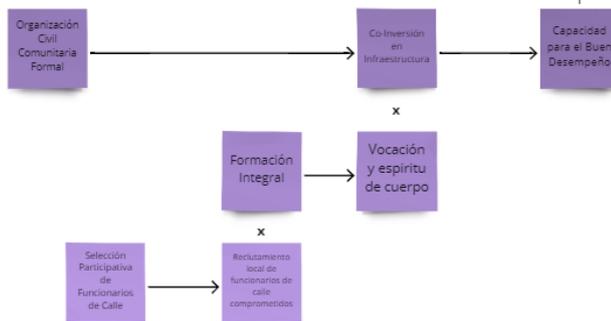
<sup>14</sup> Laboratorio de Aceleración (2019). “Herramientas de Elaboración de Hipótesis”. PNUD Paraguay. <https://www.undp.org/es/paraguay/publicaciones/herramientas-de-elaboracion-de-hipotesis>

# Cadenas causales explicativas del buen desempeño de las Unidades de Salud Familiar

## 1. Cadena Causal Incentivos



## 2. Cadena Causal Capacidades



## *¿Cómo utilizamos los resultados de un estudio de desviación positiva?*

Los resultados de un estudio de desviación positiva tienen distintas aplicaciones, según el contexto en el cual fue realizado y el sector al cual pertenece el equipo de investigación. En general, el propósito de identificar las variables, factores y prácticas que producen un buen desempeño de los funcionarios de calle es explorar las posibles formas de difundir e institucionalizar estas prácticas. Para ello, proponemos tres vías alternativas:

- 1. Asesoramiento técnico a las instituciones.** Cuando la misma institución emprendió o solicitó la investigación o colaboró de cerca con ella, la aplicación de los resultados puede ser a través del acompañamiento y asesoramiento a las autoridades de la institución para la reestructuración o reforma de los servicios a través de resoluciones y las otras acciones administrativas adecuadas.
- 2. Propuestas y campañas de reforma del estado y los servicios.** Cuando organizaciones de la sociedad civil emprenden este tipo de estudio, los resultados se pueden formular como propuestas de reforma y campañas de debate e incidencia pública para la reforma y mejora de servicios a los ciudadanos.
- 3. Diseño de intervenciones experimentales.** Cuando organizaciones académicas o de la cooperación internacional realizan estudios de desviaciones positivas, un siguiente paso para aplicar los conocimientos generados puede ser el diseño de intervenciones apuntadas a replicar las condiciones que produjeron el buen desempeño en los casos de estudio. La evaluación experimental de estas intervenciones, por ejemplo, como parte de pilotos o experimentos de campo con grupos de control y tratamiento de selección aleatoria, sirven para testear las hipótesis desarrolladas en base a los estudios de caso y para generar evidencia rigurosa, necesaria para emprender reformas más profundas o costosas de la administración pública.

# REFERENCIAS

Portal de Acceso a la Información Pública de la República del Paraguay. [https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/buscar\\_informacion#busqueda](https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/buscar_informacion#busqueda)

Datos Públicos de la Secretaría de la Función Pública. <https://datos.sfp.gov.py>

Repositorio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL <https://repositorio.cepal.org>

Atlas.ti Software de Codificación de Datos Primarios para el Análisis Cualitativo. <https://atlasti.com/es>

Guía de Herramientas de Elaboración de Hipótesis (2019) Laboratorio de Aceleración del PNUD, Paraguay

<https://www.undp.org/es/paraguay/publicaciones/herramientas-de-elaboracion-de-hipotesis>

Van Evera, Stephen. (2002). Guía para estudiantes de ciencia política. GEDISA.



PN  
UD

laboratorios  
de aceleración

