PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El diálogo como método y la transformación de la cultura política como objetivo

JICA

PNUD Paraguay

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
Presidencia de la República del Paraguay

PERCEPCIONES Y EXPECTATIVAS SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El diálogo como método y la transformación de la cultura política como objetivo

© PNUD Paraguay. Percepciones y expectativas sobre la reforma de la Administración Pública. Asunción, diciembre 2009

Este documento fue realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Paraguay. 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.

El análisis y las orientaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, de sus Estados Miembros ni de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

FICHA TÉCNICA

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- Lorenzo Jiménez de Luis, Representante Residente
- Igor Bosc, Representante Residente Adjunto
- Rocío Galiano, Coordinadora de Programa a.i.
- Ricardo Yorg, Oficial de Programa
- Dora Cristaldo Raskin, Asistente de Investigación

Secretaría de la Función Pública

- Lilian Soto, Ministra Secretaria de la Función Pública

PAPEP Regional

- Antonio Aranibar, Coordinador
- Federico Vazquez, Coordinador Observatorio Regional
- Natasha Loayza, Investigadora Senior y Coordinadora del Proyecto
- Pablo Antezana, Investigador Junior
- Patricia Suarez, Coordinadora administrativa
- Erika Oropeza, Administradora
- Guillermo Campero, Consultor
- Iñigo Retolaza, Consultor
- Luis Eduardo González, Consultor
- Isabella Prado, Consultora
- Gustavo Pedraza, Consultor
- Diego Ayo, Consultor
- Julio Córdoba, Consultor
- Carlos Hugo Molina, Consultor

Coordinadora de Edición: Silvana Oneto

Corrección de estilo: Alberto Muñoz Aguirre

Diseño y Diagramación: Comunicación Visual

Impresión: Mercurio

Fotografía de tapa: PNUD Paraguay/René González

Copyright 2009 © en proceso

Impreso en Paraguay

ÍNDICE

Prólogo Ministra SFP 5

Prólogo Representante Residente del PNUD Paraguay 9

I. Introducción 11

II. La Administración Pública. El ámbito emblemático del Paraguay que se quiere dejar en el pasado 17

1. Superar la corrupción y recuperar el Estado para todos: La visión de la ciudadanía 17
2. Desterrar el *amiguismo* para avanzar hacia una verdadera transición democrática: La percepción del funcionariado 21

III. La reforma: Condiciones de lo posible 27

1. Las perspectivas de los líderes 27
   a. ¡Es necesaria la reforma! 27
   b. ¿Es posible la reforma? 30
2. Obstáculos y bloqueos 32
   a. La magnitud y complejidad de la reforma 32
   b. Resistencias de grupos y sectores 35
   c. Una cultura de la desconfianza 41

d. Visiones amigo-enemigo 42

e. La crisis económica 44

IV. A modo de conclusión: Una política de Estado para la reforma del Estado. Los escenarios y caminos posibles de la reforma 45

V. Bibliografía 51

VI. Anexos 55

Anexo I. Ronda de consultas a líderes sobre la situación actual del país y sus perspectivas, con énfasis en la problemática de la reforma del Estado 55

Anexo II. Formulario de la entrevista 60

Anexo III. Lista de líderes entrevistados 65

Anexo IV. Mapeo de los 32 grupos focales 66

Anexo V. Protocolos de grupos focales 67

PRÓLOGO MINISTRA SFP

En el mes de setiembre de 2008, el Coordinador Residente del PNUD, Lorenzo Jiménez, y la Coordinadora de Programas del PNUD, Rocío Galiano, nos comentaron acerca de una metodología de análisis acuñada por el PNUD denominada Proyecto Análisis Político y Escenarios de Corto y Mediano Plazo para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática en América Latina (PAPEP), y que ya había sido probada en distintos países de la región.

La metodología permitía analizar la situación de las coyunturas nacionales y establecer así los posibles escenarios con los cuales las dirigencias políticas podrían encontrarse en los procesos de transformación democrática de sus países, identificando resistencias y apoyos a los cambios propuestos. El PAPEP posibilitaba también el diseño de una carta de navegación, que sirviera de hoja de ruta a quienes propiciaban el análisis.

De inmediato les dijimos que nos interesaba conocer la propuesta y desarrollarla en nuestro país, para identificar posibilidades de instalar en la sociedad paraguaya el necesario proceso de profesionalización de la función pública.

Lorenzo y Rocío no dudaron; al instante llamaron a los responsables del PAPEP regional y concertaron una reunión en Asunción. En la misma acordamos la realización del proyecto de análisis para la función pública paraguaya. Empezó así un proceso tan rico como revelador.

Después de 1 año de trabajo intenso, con un equipo internacional de primer nivel que observó minuciosamente la realidad paraguaya, motivados además por un elevado compromiso e interés en que acertemos el camino de transformaciones necesarias, hoy tenemos los resultados.

Mucho de lo que el PAPEP nos muestra ya lo intuíamos cuando decidimos aceptar el desafío de dirigir una institución como la Secretaría de la Función Pública, que jamás había tenido relevancia en la sociedad paraguaya pese a que existe desde el año 2000.

Sabíamos, por ejemplo, que la gente estaba cansada de los privilegios, del amiguismo, del favoritismo, del clientelismo, del nepotismo y otros viejos vicios que penetraron en la función pública.

Sabíamos también que el camino no sería fácil porque la cultura política de una sociedad no se modifica de la noche a la mañana, ni por la simple voluntad de un grupo de gente.

Pero además sabíamos que mucho de lo declamado a favor de una transformación de la función pública era, para muchos, un discurso de boca para afuera, sin el más mínimo interés en volverlo realidad.

Lo que no podíamos visualizar era de dónde vendrían los obstáculos más fuertes, ni con quiénes podríamos nutrirnos de los apoyos necesarios para cumplir con un objetivo tan desafiante como la transformación de la cultura de la administración pública en el Paraguay.

Tampoco sabíamos cuán preparada estaba nuestra sociedad para emprender un camino que cortaría muchos de aquellos privilegios que por décadas habían sido monedas de trueque en el ámbito político.

Y tampoco conocíamos a profundidad los contenidos que el imaginario de la población de nuestro país, y su dirigencia, otorgaban a las reformas de la función pública y a un proceso de cambio que algunos habían resistido, pero que la mayoría había anhelado, propiciado y, finalmente, logrado el 20 de abril de 2008.

Hoy, el PAPEP nos permite encontrar muchas respuestas. Las que nos ayudan a visualizar las dificultades en el camino que nos trazamos, así como las que nos confirman que estamos en sintonía con lo que se espera de un cambio en nuestra sociedad.

Por todo esto, no tenemos más que un agradecimiento profundo al PNUD Paraguay, que prácticamente formó parte de la SFP durante todo este proceso. Lo interesante es que sabíamos no podía ser de otra forma, porque Rocío, Dorita Cristaldo, Ricardo Yorg, Roberto Céspedes y otros/as, son parte de ese gran pedazo de la sociedad paraguaya que quiere un sector público serio, capaz, eficiente, eficaz, honesto, trasparente y que responda a las necesidades y demandas ciudadanas. Y a ellos sumamos la presencia de Lorenzo, quien hace tiempo demostró su compromiso con un Paraguay desarrollado e incluyente.

También merecen un destaque el equipo PAPEP, con Natasha, Antonio, Iñigo, Guillermo, a quienes dirigimos nuestro reconocimiento, dado el compromiso que asumieron y el interés que demostraron al bucear en nuestra compleja realidad con un cuidado y un cariño que nos permite hoy vernos, como sociedad, a través de sus miradas.

A quienes escribieron sus ideas, a quienes las expresaron en las entrevistas que sirvieron de insumos para este trabajo, les decimos que sus aportes han sido claves, cualquiera haya sido su opinión. Las miradas diversas, las ideas diferentes, las posiciones encontradas, son las que nos enriquecen y nos permiten delinear un camino de avances hacia una sociedad más justa.

El gobierno paraguayo, en su Plan Estratégico Nacional diseñado en Cerrito 1, definió como un objetivo estratégico clave, legar a la sociedad paraguaya, en el 2013, un funcionariado público ético, profesionalizado, eficiente y eficaz, capaz de producir las transformaciones que necesita y merece nuestra sociedad. A ese objetivo está abocada la SFP hoy, y el análisis que aquí se presenta, es un insumo invalorable para que ese legado sea posible.

Lilian Soto

Ministra Secretaria Ejecutiva
y Equipo Directivo de la
Secretaría de la Función Pública

PRÓLOGO REPRESENTANTE RESIDENTE DEL PNUD PARAGUAY

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay, en el marco de su compromiso con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, apoya el proceso de reformas en el sector público planteado por las nuevas autoridades. Este proceso busca conjugar el respeto a los derechos de los trabajadores, la instalación de la carrera del servicio civil, la concertación de una nueva propuesta de ley de la función pública y un programa de formación y capacitación del funcionariado.

Reformar la administración pública, dotar a la estructura del Estado de una mayor eficiencia y eficacia y mejorar la relación entre el Estado y la sociedad son procesos que han tenido ya un recorrido con diversos resultados. Dentro del mencionado proceso, la gestión del aparato estatal es uno de los más sensibles y complejos políticamente.

Para apoyar la gestión estratégica de la Secretaría de la Función Pública (SFP) del Paraguay – como la instancia que define la política estatal de la gestión de los recursos humanos públicos- se utilizó una metodología desarrollada por el equipo regional del PNUD "Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos" (PAPEP).

Esta metodología se basa en el conocimiento empírico de la realidad y abarca diversas herramientas de investigación que permitieron conocer las percepciones de los principales actores políticos y de los ciudadanos paraguayos sobre el actual proceso político, identificar los escenarios políticos que se vislumbran en el corto plazo y visualizar los dilemas estratégicos a los cuales el Gobierno debe dar respuestas para construir escenarios favorables en términos de gobernabilidad democrática y desarrollo humano en Paraguay.

Un agradecimiento y reconocimiento especial para el equipo del PAPEP Regional, a la Ministra Lilian Soto y su equipo de la Secretaría de la Función Pública en representación del Gobierno del Paraguay, por el esfuerzo desplegado en la realización de este trabajo.

Lorenzo Jiménez de Luis

Representante Residente del PNUD en Paraguay

I. INTRODUCCIÓN[1]

Este documento no pretende profundizar el análisis de las características de la administración pública paraguaya ni desentrañar las razones históricas que las explican, tampoco busca ser un tratado sobre los problemas de la administración pública ni sobre la reforma del Estado. Su objetivo es mucho más modesto y se traduce en acercar a sus lectores la dimensión política de lo público hoy en Paraguay.

Es resultado de un proceso de investigación llevado a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Paraguay, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y el Programa de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), realizado entre octubre de 2008 y septiembre de 2009. Esta investigación respondió a una demanda del PNUD y de la Secretaría de la Función Pública del Paraguay, en el marco de las acciones de cooperación del primero con esta repartición pública.

Este documento busca ampliar el ejercicio de "diálogo" llevado a cabo con los diferentes actores que participaron en la fase de investigación, dirigiéndolo hacia un público más amplio. Se espera con ello contribuir, en lo posible, al debate más abierto sobre los temas que según el criterio de los paraguayos y paraguayas, son cruciales para la gobernabilidad y para la democracia en el país.

Más que plantear una orientación de lo que se debería hacer respecto a la reforma de la administración pública en Paraguay, el documento despliega y pone a consideración un conjunto de posibilidades de acción acordes con las capacidades institucionales y políticas actuales.

El punto de partida y telón de fondo del análisis, fue el hallazgo de un alto grado de expectativas de cambio social, político, institucional y cultural, lo que determinó la necesidad de profundizar en los imaginarios del cambio, y el sentido que otorgan los paraguayos y paraguayas a dicho cambio.

1 Documento preparado por Natasha Loayza C. con la colaboración de Aitor Iraegui.

RECUADRO 1: SUPUESTOS CONCEPTUALES

El supuesto conceptual que subyace a este estudio es que la viabilidad y el equilibrio del orden institucional no dependen exclusivamente del buen diseño de las políticas públicas, sino de los procesos a través de los cuales se elabora ese diseño y del modo en que se lo pone en práctica. Este estudio parte de un enfoque que pone énfasis en lo que se ha dado en llamar "giro hacia la política", que en los últimos años, ha venido poniendo distancia con los enfoques más o menos "tecnocráticos" de las políticas públicas. En general, en el marco de este "nuevo" enfoque, se asume como bien fundadas las siguientes afirmaciones:

La capacidad de generar acuerdos políticos en torno a la necesidad de un cambio institucional tiene, al menos, tanto impacto sobre la viabilidad de la iniciativa como la calidad intrínseca de su diseño técnico.

El proceso de instalación de una solución institucional (su capacidad de generar incentivos positivos y de neutralizar los riesgos de deslegitimación), es tan importante como su calidad técnica.

El manejo de los tiempos en el proceso de introducción de cambios (y muy particularmente la manera de gestionar la tensión entre los costos de corto plazo y los beneficios de mediano y largo plazo) es esencial para la viabilidad de cualquier proceso de cambio institucional.

La visión de los actores es crucial.

De manera general, la visión de los actores importa, porque importan los procesos de generación de acuerdos y de instalación de nuevas soluciones institucionales. El conocimiento de las percepciones subjetivas (los temores y desconfianzas más difundidas, la imagen que se tiene de los otros actores, el modo en que se ordenan las preferencias) es decisivo para identificar riesgos de bloqueo y eventuales puntos de apoyo.

Ese conocimiento "subjetivo" es un complemento importante de la información más "objetiva" que suelen proporcionar los estudios técnicos. Si una decisión de cambio institucional afecta a un actor específico, es un dato que permite predecir algún grado de oposición; que los miembros de un grupo asuman que un cambio institucional los afectará negativamente (aún cuando eso no sea objetivamente cierto) es, al menos en el corto y mediano plazo, un predictor de resistencias.

Desde un punto de vista más restringido, el análisis de las percepciones subjetivas más extendidas y diversas, entre los miembros de las elites, es un insumo importante para la elaboración de escenarios de corto y mediano plazo. Posiblemente, uno de los aportes importantes de este estudio radique en la visión de conjunto que presenta de las diversas visiones y perspectivas de estos diferentes actores.

Este estudio no solamente tiene un propósito analítico o descriptivo de los retos de la reforma de la administración pública en Paraguay, sino que pretende aportar insumos analíticos para el diálogo, bajo el principio de que el intercambio de ideas y puntos de vista no solamente permite transmitir información, sino que podría impactar también sobre la capacidad transformadora de las mentalidades y los comportamientos. Por ello, en el proceso de su realización, se ha vinculado el "análisis" y la "acción" por medio de actividades de validación y discusión de los resultados de las investigaciones que forman parte del estudio, a través de talleres y mesas de discusión con los distintos actores que participaron del proceso de investigación.

Fuente: PAPEP Manual conceptual y metodológico, 2007.

RECUADRO 2: ESTRATEGIA METODOLOGICA
El proceso de investigación comprendió cinco fases y tuvo una duración de 11 meses, entre octubre de 2008 y septiembre de 2009.
Fase I: Diseño del estudio: *Esta fase comprendió un diagnóstico preliminar sobre el contexto político y sobre el estado de situación de la problemática de la reforma del Estado en Paraguay. Se desarrolló a través de:* *• La recopilación sistemática y análisis de la literatura secundaria disponible.* *• La comisión de ensayos sobre economía, política, opinión pública y sobre temas específicos de reforma estatal.* *• Estudio exploratorio en base a una primera ronda de entrevistas con informantes clave.*
Fase II: Relevamiento de información: *Se generó información a dos niveles.* *a) Nivel 1. Percepciones de las élites sobre posibles impactos en la gobernabilidad democrática (voz de las elites): Se entrevistó a una muestra de la cúpula superior de las elites nacionales, 60 líderes en total, de todas las corrientes políticas y de opinión. Se trató de entrevistas en profundidad semi estructuradas. La primera parte de la guía de la entrevista contenía preguntas abiertas (que no tienen alternativas prefijadas de respuesta, de carácter cualitativo, focalizado, semi-estructurado); mientras la segunda parte consistió en un formulario con preguntas cerradas "tipo-Delphi", con el objeto de registrar juicios sobre la dirección de los acontecimientos y las probabilidades subjetivas de su ocurrencia. (Ver nómina de entrevistados en Anexo). Se llevaron a cabo dos rondas de entrevistas.* *• La primera ronda, llevada a cabo en diciembre de 2008, tuvo el objetivo de identificar los principales desafíos de la coyuntura política, en particular en relación a la reforma de la administración pública.* *• La segunda ronda de consultas, se llevó a cabo entre abril y mayo de 2009, y tuvo el objetivo de identificar las percepciones sobre los objetivos y los ejes centrales de transformación de la función pública.* *b) Nivel 2. Representaciones o imaginarios sociales sobre el cambio (voz de la ciudadanía): Comprendió dos rondas con un total de 32 grupos focales. (Ver diseño y composición de los grupos focales en Anexo).* *• Primera ronda de grupos focales (diciembre de 2008). Objetivo: precisar los imaginarios del cambio, particularmente en relación a la reforma del Estado.* *• Segunda ronda de grupos focales (abril y mayo de 2009). Objetivo: identificar las diversas orientaciones de los actores respecto a una reforma de la administración pública, así como profundizar en los posibles factores de apoyo o bloqueo para llevar adelante una política de transformación sostenible.*
Fase III – Taller prospectivo: *Los resultados obtenidos en la fase de relevamiento confluyeron en un análisis del contexto socio-político para la reforma. Este taller sirvió para contrastar y discutir con diversos actores, los principales hallazgos de la investigación y para construir y debatir el conjunto de escenarios posibles de la reforma. Los escenarios fueron el principal resultado del taller.*
Fase IV. Taller Carta de Navegación: *En esta fase, a partir del análisis realizado y de los escenarios posibles identificados, se elaboró y discutió con diversos actores una metodología de cursos de acción o ruta crítica.*
Fase V. Devolución - Talleres de análisis político*: Metodológicamente, fue el punto de llegada del estudio, donde se expusieron los resultados finales y se abrió un proceso de diálogo y debate con los actores más relevantes para la reforma. Fue un momento de devolución y validación de los principales hallazgos y conclusiones, así como un espacio de intercambio anclado en los diagnósticos, tendencias y escenarios resultantes. Su finalidad fue ayudar a identificar las posibilidades y orientaciones más promisorias para un diálogo nacional sobre la reforma del Estado, en el marco del rol de facilitación que compete al PNUD y al Sistema de Naciones Unidas en Paraguay.*
Fuente: PAPEP. Documento informe de proyecto (2009).

La ciudadanía, consultada a través de 32 grupos focales realizados entre diciembre de 2008 y mayo de 2009, expresó la importancia que tiene para el Paraguay la alternancia democrática ocurrida en el 2008. Algunas personas calificaron este hecho como un hito, en la medida en que rompería con muchas décadas de democracia unipartidista, lo que según sus percepciones, significaría que la democracia avanza. "*La gente en su mente ya piensa que ningún partido político es invencible…ahora sí podemos decir que hay democracia*".

Este cambio no es visto como un hecho acabado, sino más bien como una esperanza; como "*la posibilidad de que se abran nuevos caminos para el país*". La "esperanza" se refiere sobre todo a la lucha contra la corrupción, contra la impunidad, contra el abuso de poder y, en definitiva, la esperanza de lograr una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la que la ciudadanía cuente de forma prioritaria en la toma de decisiones y se deseche, en palabras de uno de los entrevistados, el "*absoluto desinterés por la población paraguaya*", la "soberbia" y la "prepotencia" que la ciudadanía aprecia que existiría.

Esta esperanza expresada a finales de 2008, fue ratificada en abril de 2009. En este segundo momento, el planteamiento fue que, a pesar de todos los problemas, la esperanza de cambio se mantiene: *"no estamos para aplaudir, pero necesitamos creer…tenemos esperanza"*.

Esperanza, fe, necesidad de creer, democracia, son todos contenidos positivos asociados a esta idea de cambio y fueron expresados en prácticamente todos los grupos focales realizados.

Para quienes apoyan al nuevo gobierno, el cambio se identifica con éste. Para la mayoría de quienes no lo apoyan, se dio un cambio, y en ello parecería radicar la importancia: "*Por lo menos se hizo, más allá de que sea con ignorancia o sin ignorancia, como sea*".

En síntesis, hay consenso respecto a la importancia del proceso de cambio que estaría viviendo el país. Pero existen discrepancias entre unos grupos y otros, referidas fundamentalmente a la posibilidad que el actual gobierno pueda llevar adelante los cambios esperados en el periodo de gobierno de cinco años.

Para los grupos que apoyan al presidente Lugo, el periodo de cinco años es considerado insuficiente para la consolidación de los cambios estructurales que requiere el país. Afirman que no puede desmontarse una estructura construida en más de sesenta años, en un solo periodo de gobierno. Ven el cambio como un proceso largo, que debe darse gradualmente: "*Yo creo que Lugo va a sentar las bases (…) y realmente el cambio se va a ver con los siguientes gobiernos*". En este punto coinciden todos los participantes de los grupos focales que manifestaron apoyar al actual gobierno.

Entre los más jóvenes, se menciona la importancia de que la ciudadanía sea parte del cambio, a partir de una mentalidad distinta: "*El cambio no es solamente porque Lugo subió*

de presidente, y todo va a cambiar. Es una motivación más para que nosotros como ciudadanos tratemos de cambiar, porque no todo lo va hacer el gobierno".

Estos grupos, se perciben algunos avances, se destaca particularmente la gratuidad en los servicios de salud y, aunque con matices, algunos expresan que también existirían avances en el tema de la corrupción y la impunidad.

En marcado contraste, quienes se declaran opositores al gobierno actual, consideran que un periodo de gobierno es suficiente para mostrar cambios significativos. En la visión de estos ciudadanos/as, no habrá grandes avances en los años venideros. Ellos sostienen, sin embargo, que las limitaciones y resistencias a los cambios en la democracia paraguaya, no se orientarían solo contra éste gobierno; son limitaciones que encararía cualquiera de ellos, debido al peso de estructuras políticas de larga data, que ponen obstáculos a cualquier iniciativa de cambio.

En ambos grupos, tanto favorables como opositores al actual gobierno, se mencionan ciertas condiciones percibidas como necesarias para el avance y la sostenibilidad del cambio: una mayor participación y un cambio de mentalidad en la ciudadanía; firmeza en las decisiones y señales claras y urgentes, que muestren que el proceso de cambio está en marcha.

Así, se considera en forma unánime la necesidad de tejer alianzas entre todos los sectores que permitan viabilizar los cambios que el país requiere urgentemente.

En ese contexto, la reforma de la administración pública es percibida como un objetivo emblemático, pues en ella cristalizaría el paradigma de lo que es la sociedad paraguaya y lo que se busca cambiar.

Este documento da cuenta de los escenarios posibles para dicha reforma y, a partir de ellos, sostiene que el mejor escenario para una transformación de la administración pública en Paraguay, es aquel en el que se logre construir un esquema de gobernabilidad sobre la base de una negociación basada en cambios graduales y acumulativos, que orientados por una política de Estado de largo plazo, se encaminen hacia una transformación estructural de la administración pública y el Estado.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL ÁMBITO EMBLEMÁTICO DEL PARAGUAY QUE SE QUIERE DEJAR EN EL PASADO

1. SUPERAR LA CORRUPCIÓN Y RECUPERAR EL ESTADO PARA TODOS: LA VISIÓN DE LA CIUDADANÍA

En los numerosos grupos focales realizados, se expresó de manera reiterada un rechazo a lo que se considera una administración pública "teñida de corrupción, impunidad, abuso de poder y desinterés por la población". Se plantea que la relación de la ciudadanía con el Estado no es, en la actualidad, una relación sana ni constructiva. Desde la perspectiva ciudadana, la corrupción sería uno de los factores centrales que explican la perpetuación de la pobreza, la ignorancia y la inseguridad pública, y un factor determinante para la concentración de la riqueza.

Para los ciudadanos y ciudadanas, el impacto de la corrupción en la administración pública está presente en todos los ámbitos y niveles; desde lo más cotidiano (como los trámites para la obtención de documentos personales), hasta las acciones estructurales que comprometen el desarrollo del país.

Se hace referencia reiterada a "grandes negociados", de los cuales sólo unos cuantos se benefician, en desmedro de la situación económica del país. No obstante, según los ciudadanos, no se conocen casos de estas dimensiones que hubieran sido sancionados por la ley, pese a haber sido públicos. De esta manera, se alentaría la corrupción y se consolidaría la impunidad.

Este nivel de corrupción influiría negativamente en la credibilidad de las instituciones estatales y produciría la sensación de abuso y desigualdad que expresa la ciudadanía.

La corrupción es percibida como un problema central de ética política; y es entendida como el aprovechamiento del Estado para beneficio particular, por encima de los intereses de la gente.

No obstante, la manera en que la ciudadanía paraguaya expresa su malestar al respecto, no apela solamente a un problema de orden "moral", sino también a una dimensión práctica de su experiencia de relación cotidiana con el Estado. En este sentido, la corrupción es vista como la piedra angular de los "alarmantes"

niveles de desigualdad económica y social que aquejan al país:

> *"Nosotros estamos seguros que el delincuente, porque pagó tanto, está libre. Otro por menos que él, está preso. No hay igualdad. Lo bueno sería que haya justicia, pero a medida de todos".*

> *"A la señora que pasa con su bolsoncito le sacan sus mercaderías y no ven las camionadas (de contrabando)…tranquilos pasan".*

La ciudadanía que ve a la corrupción como el origen de los problemas en Paraguay, le atribuye también a ésta, la ineficiencia de las instituciones públicas. La colocación de personal en cargos públicos en función a su militancia política o parentesco, y no por capacidad, méritos o los requerimientos específicos de una institución, son vistos como actos de corrupción.

La corrupción en la administración pública es vista como la causa de una profunda distorsión en la relación entre las instituciones del Estado y la ciudadanía: los funcionarios públicos no responden a los ciudadanos sino al político que los colocó allí en retribución a su militancia o a sus favores. Es por ello que el descontento de los/as usuarios/as de servicios no les afecta; y el resultado es una mala atención, traducida en poca información, ineficiencia, trato descortés y muchas veces prepotencia (este último aspecto enfatizado sobre todo en los grupos de ingresos medios y bajos que lo sienten como un problema más de desigualdad).

> *"Si quieres tu cédula, te dan en dos horas, una hora, si tenés plata. El pueblo tiene que esperar dos meses para retirar una cédula. Te salen con problemas porque no firmó el director, volvé mañana, hay que volver a hacer porque salió mal la foto. Pero si hay plata, no hay problema".*

> *"Hay demasiados funcionarios públicos y gente muy incapaz, que tarda en atender, además de tratar mal. Te dicen que esperes, se van a tomar tres o cuatros tererés, de ahí si quieren se vienen y te atienden; si no, no. Dependiendo del caso piden dinero para hacerlo más rápido".*

En resumen, como efecto de la corrupción, en general, el funcionario público está estereotipado por la ciudadanía como una persona que entró por recomendación y no por examen de competencia; por tanto, sin capacidad para cumplir su función. Dado que entró por recomendación, ni su permanencia ni su promoción dependen de su eficiencia, sino del "padrino" que tenga.

Debido a ello, no existe incentivo para que el funcionariado se preocupe por servir bien al público o por realizar en forma eficiente su trabajo, lo que determina que la ciudadanía los juzgue como "haraganes" y "negligentes".

Al mismo tiempo, en la experiencia de los ciudadanos consultados, el problema no sólo es la ineficiencia del funcionario que deriva del clientelismo, sino que para ser atendido adecuadamente, un ciudadano debe contar con amigos que le ayuden en los trámites, muchas

veces quebrantando las normas. Esto constituye una alternativa al pago de "coimas". La cultura clientelar y patrimonialista es percibida como "amiguismo": "*Paraguay es el país de los amigos*".

En opinión de los paraguayos y paraguayas, mientras la politización y la corrupción en la administración pública no cambien, la ineficiencia va a continuar. "*La corrupción, la impunidad y la ineficiencia, tienen agobiados a los ciudadanos*".

¿Qué hacer?

Desde esta perspectiva, se deben hacer públicos los casos de corrupción, pero sobre todo enjuiciar y sancionar a los responsables. Esto daría señales de que algo está cambiando para bien del país.

Respecto al funcionariado, la generalidad de los grupos focales realizados planteó la necesidad de un sistema meritocrático, mediante el cual se garantice el ingreso y promoción del funcionariado con base en el mérito y la idoneidad. Esta sería la forma más efectiva de luchar contra la corrupción y el clientelismo político en la administración pública.

En algunos grupos se mencionó también la necesidad de un cambio en la actitud de los propios ciudadanos. Se ve necesario superar la "tolerancia" que caracteriza a las personas, que ven ya la corrupción como un hecho natural o que consideran que ésta los beneficia de manera indirecta: "*Por lo menos tenían dinero y lo derrochaban, había cierta ganancia para nosotros*".

Del mismo modo, los efectos del cuoteo político y el "amiguismo" deben ser percibidos por la ciudadanía en su real dimensión, y no tolerados en función de eventuales beneficios individuales. Se trata, en definitiva, de fortalecer una conciencia ciudadana para el ejercicio de un mayor control y sanción social.

RECUADRO 3: SEÑALES Y LÍMITES DEL CAMBIO

*¿Cuáles serían los cambios que **la ciudadanía** espera y que darían señales positivas de que algo está empezando a cambiar?*

- *Que se identifique, despida y sancione a algunos corruptos de alto nivel en la administración pública.*
- *Que haya agilidad en los trámites.*
- *Que se dé mejor trato a los usuarios, que el trato sea amable y que se proporcione la información adecuada.*
- *Que se informe a la opinión pública sobre el incremento de los casos de ingreso a la función pública por examen de méritos.*
- *Que se informe con claridad a la ciudadanía sobre sus obligaciones y derechos en su relación con la administración pública.*

¿Cuáles serían los límites que desde la percepción ciudadana no se deberían franquear?

En la ciudadanía está firmemente instalada la idea de que el incremento de la delincuencia que aqueja al Paraguay está vinculado a la falta de oportunidades laborales, principalmente para los jóvenes, por lo que sería inadmisible que se proceda a despidos masivos de funcionarios.

Fuente: PAPEP, Análisis de Grupos Focales de ciudadanos 2008 - 2009

También en este caso, la percepción de gradualidad del cambio aplica también como método de lucha contra la corrupción. No se pueden esperar cambios inmediatos; se

requiere un proceso largo para remover un problema tan profundamente arraigado en el país.

No son pocos los ciudadanos que perciben que algunos cambios al respecto. Por ejemplo, se menciona que: *"La gente está más suelta para hablar, para denunciar; antes eso era impensable, perdías tu trabajo".* La ciudadanía estaría adoptando lo que se considera una "postura más activa" frente a la corrupción.

Se aprecian también algunos avances incipientes en la calidad de la atención al público y en la implementación de concursos de mérito. Y se mencionan como positivas la agilización de ciertos trámites, algunos pequeños avances informacionales y una mayor comodidad en el pago de impuestos en las instituciones bancarias.

Pero en general prevalece una actitud muy escéptica sobre la posibilidad de lograr transformaciones significativas en la administración pública en los próximos años. Algunos afirman que "t*endríamos que volver a nacer para que la administración pública mejore".*

Quienes se muestran más favorables a la gestión gubernamental son más optimistas y tienen relativas expectativas sobre la posibilidad de cambios graduales y positivos. Estas personas son sobre todo jóvenes y de estratos medios y bajos. En cambio, quienes muestran una percepción negativa respecto a la actual gestión gubernamental son muy escépticos frente a la posibilidad de alguna mejora. Son personas del estrato medio típico y medio alto, y principalmente adultos. Para este grupo, todo seguirá igual, sin ninguna expectativa de mejora en el corto plazo.

En síntesis, la corrupción no se vislumbra como un problema más en Paraguay, sino como la piedra angular de las deficiencias y limitaciones de la administración pública, un fenómeno con múltiples aristas y varias implicancias para el país y para su gente.

Todos estos factores confluyen en una demanda de cambio de mayor alcance que la queja coyuntural por parte de usuarios/as perjudicados, ofendidos o maltratados en su relación cotidiana con el Estado.

Los grupos focales expresan una genuina preocupación por establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Una relación más sana y constructiva, que permita alcanzar una mayor igualdad económica y social, y un genuino compromiso de todos por el bien común. En otras palabras, un Estado para todos, que responda adecuadamente al derecho público e irrenunciable a su rol de promotor del desarrollo económico y de la equidad social. Un Estado en el que se superen las prácticas verticales de suma cero, en las cuales gran parte de la ciudadanía pierde, mientras se benefician unos pocos.

2. DESTERRAR EL "AMIGUISMO" PARA AVANZAR HACIA UNA VERDADERA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: LA PERCEPCIÓN DEL FUNCIONARIADO.

Al considerar las distintas formas de corrupción, el "amiguismo" tiene un peso específico muy importante en las representaciones de los propios funcionarios públicos sobre los problemas y las deficiencias de la administración pública. Es precisamente en los grupos focales de funcionarios públicos donde se evidenció, en toda su crudeza, el problema del clientelismo, y cómo éste traspasa, de manera horizontal, todos los estamentos, prácticas y acciones que involucran a la administración pública paraguaya[2].

Según la percepción mayoritaria de los funcionarios participantes, la distorsión prebendaria de la administración pública paraguaya es tan abrumadora que, en los hechos, no existe otra manera de acceder a puestos del Estado. Incluso, aunque formalmente se avance en la aplicación de concursos de méritos, en última instancia es la "palanca" prebendaria la que decide. Al ser determinante la relación clientelar, pasa a segundo plano la capacidad o adecuación profesional para el cargo y también el esmero o eficiencia con que se desarrolle la labor, porque no son ésos los motivos por los cuales la persona ingresaría:

> *"(…) no se hace por mérito ni por antigüedad, ni por ningún otro punto que sea bueno… se hace por amiguismo, tengo tanto para presupuestar, mmm, quiénes son los amigos?".*

Curiosamente, en este caso, el carácter político partidario del prebendarismo parece quedar un tanto matizado. Es cierto que el que ingresa en el Estado puede ser un militante político al que le reconocen su lealtad dándole un cargo público, pero parecen ser tan o más importante las relaciones de parentesco o cualquier tipo de vínculo afectivo:

> *"No creo que el color tenga algo que ver, porque de repente yo soy colorado y tengo un tío que es liberal de verdad y él es azul, yo soy rojo y bueno, te da la ayuda, la "patadita", como dice la amiga".*

El amiguismo no distorsiona sólo el acceso a un cargo público, sino que terminaría afec-

2 En general, se debe entender el llamado "amiguismo" como una manifestación evidente de relaciones clientelares, es decir, de vínculos sociales de tipo instrumental, basados en el intercambio recíproco y desigual de bienes y servicios entre dos sujetos: el patrón, familiar o amigo que proporciona directamente recursos o, en su caso, facilita el acceso a fuentes de recursos, ya sean privados o públicos; y el cliente, familiar o amigo, que ofrece servicios personales, lealtad y apoyo. En efecto, el carácter instrumental de la relación, no impide que puedan existir vínculos afectivos entre las partes. Sin embargo, se trata de una amistad desequilibrada, inequitativa, donde, a mediano o largo plazo, el "patrón" siempre tenderá a ganar más que el "cliente". El prebendarismo es definido como una forma de clientelismo y, así, el "patrón" moviliza al "cliente" con cargos públicos, lo que garantiza su adhesión activa y su lealtad, en la idea de que al "cliente" le irá bien en la medida que le vaya bien al "patrón". Pero, además, aquí se crea también una pirámide de adhesiones, porque el cliente puede convertirse, a su vez, en patrón y favorecer, desde su cargo público, a nuevos clientes (Corzo, 2002).

tando al conjunto de las actividades y los procedimientos administrativos. Para cualquier cosa, si no hay una relación de amistad, los procesos pueden atorarse:

> *"Por ejemplo, se hacía pedido de viáticos y depende, si estaba bien con el director, se agilizaba, se daba vía libre, pero si no estaba bien con el director, si no era conocido o pariente… se trababa, se encarpetaba".*

Otro funcionario afirma: "*Si mi amigo es el director, entonces a mi me firma la solicitud*". Para funcionar, este requisito afecta desde cuestiones más banales hasta la toma de decisiones importantes.

Son los propios funcionarios públicos quienes se sienten más directamente perjudicados por el "amiguismo". El favoritismo hacia los funcionarios coyunturalmente favorecidos (hasta que cambien las autoridades que los pusieron allí y lleguen nuevos "favorecidos" que los desplacen), desde la perspectiva de los propios funcionarios, hace que no todos tengan las mismas posibilidades de capacitación o que no exista una escala salarial pareja, acorde a los perfiles laborales y al cargo que ocupan: *"En mi institución el sobrino de un político gana más que un profesional".*

Esta desigualdad resentida por los funcionarios públicos se expresó de manera reiterada en los grupos focales, sobre todo en aquellos de funcionarios medios y de operarios.

Por otro lado, las posibilidades de ascenso son vistas como difusas: no se promueve el ascenso a cargos de dirección al personal interno, sino que los cargos jerárquicos llegan de afuera:

> *"Hay la parte negativa, donde no hay una promoción dentro del departamento … no se promociona a la gente que ya es de adentro, sino de afuera y ahí se acumula, se infla".*

Esto es percibido como una injusticia hacia quienes habrían acumulado conocimiento, experiencia y antigüedad en los cargos, y el no poder ser promovidos internamente funciona como factor de desmotivación:

> *"A uno le duele que pudiendo promocionar al funcionario, vienen personas nuevas. ¿Por qué no le das mi rubro a esa persona que entra y a mí se me da el rubro que me corresponde? La inestabilidad de los funcionarios también afecta: Se cambian los jefes cada uno o dos años o cada mes y sube otro… y hay una inestabilidad de no poder conseguir escalar para arriba".*

Esta inestabilidad interferiría no solamente con las posibilidades de promoción, sino puede atentar contra la permanencia misma del funcionario en el cargo. Particularmente los funcionarios contratados afirman vivir en una permanente tensión e inseguridad:

> *"Nosotros estamos con un temor de ser despedidos… cada diciembre llega y estamos con temor"*

"Siempre fue así, cada fin de año tenemos que estar pasando más tiempo en la calle (en manifestaciones públicas) que con nuestras familias… y tenemos que estar saliendo a las calles defendiendo lo que es nuestro, lo que conseguimos con tantos años de sacrificios".

Otro de los efectos es que al interior de los grupos de trabajo, el amiguismo fuerza una dinámica particular, pues se percibe que quienes trabajan más son aquellos con menos apoyo político y, su experiencia y capacidad no pesan sobre los nuevos recomendados:

"Y lo peor es que meten a sus amigos y te sacan a vos para que vayas y les enseñes, tú sigues ahí abajito pero les tienes que enseñar a ellos, eso es malo, es ser corrupto".

"Lo que pasa es que vos tenés que agarrar con pincitas a esas personas, porque vienen recomendados, viene de arriba… con pleitesía… el cinismo es lo que más, si no te gusta, sos vos el que perdés. Te envían al freezer[3]".

No sólo se debe tratar *"con pleitesía"* a los nuevos recomendados, sino que las órdenes de arriba no deben ser discutidas:

"El amiguismo es autoritario, te llaman y te dicen 'se va fulano' y le haces atender o si no, corres el riesgo de perder tu trabajo".

Este aspecto supone especial preocupación, al generar un clima laboral muy negativo para los funcionarios que sienten como injusto y humillante el irrespeto y desvalorización de su trabajo:

"Es humillante para el docente, a veces tu amigo político es un analfabeto y tienes que ir a explicarle todo, es humillante para el docente".

Dentro de los equipos de trabajo se producen permanentes interferencias en relación al orden de jerarquías, pues las personas amigas influyen más directamente sobre quienes toman las decisiones:

"El famoso amigo de fulano y zutano ejerce influencia sobre los directores, sobre los compañeros, inclusive a algunos compañeros les han trasladado porque no le caían bien a la secretaria".

Los funcionarios que ingresaron en anteriores gobiernos, se sienten en la actualidad en una situación más precaria, pues ha disminuido su apoyo político; de ahí que hubieran crecido las quejas y el descontento. Pero también se reconoce que, en su momento, muchos de quienes ahora se sienten relegados, accedieron al cargo público a través del amiguismo, ya que no había otra manera de hacerlo. Es un ciclo que se repite, cuyos actores sólo van cambiando de lugar. El "amiguismo" termina afectando a todos tarde o temprano.

3 En el "freezer" están los funcionarios a los que no pueden despedir, pero a los cuales no se les dan funciones ni un lugar de trabajo, aunque figuran en planillas y cobran sus sueldos. Están "congelados".

Entrevistas en profundidad realizadas a algunos funcionarios en cargos de dirección de diversas reparticiones públicas, coincidieron en señalar que el nombramiento de funcionarios en esos cargos se hace desde niveles jerárquicos y no por mérito, pero que esto respondería a la necesidad de contar con personal de su confianza. El problema es que nombrados de esa manera, muchos directores no logran tener la confianza de su personal ni hacer valer sus criterios o autoridad:

> *"Y bueno, uno tiene que hacer las cosas… Personalmente, me tengo que ocupar, tengo que cumplir y punto, porque si no se cumple, probablemente me van a borrar a mí".*

> *"Y hay que terminar negociando con ellos, hay que ser muy diplomáticos".*

Los funcionarios que acceden a los cargos por apoyo político, afirman, a su vez, que no pocas veces quedan a merced de quienes los colocaron. De este modo, pueden ser utilizados para fines político partidistas o en actos proselitistas:

> *"Si usted es candidata a diputada y yo no le apoyo, yo voy a salir de ahí (de la institución). Viene el director y dice: 'esto es para vos y te vas para allá (a la concentración)".*

En síntesis, el amiguismo no solamente pondría en segundo plano las capacidades y la experiencia de las personas frente a los vínculos de interés y/o afecto, sino que contribuiría a que no se respeten derechos básicos del funcionariado, tales como la igualdad de condiciones de remuneración, el reconocimiento de su trabajo y el ascenso por mérito. También interfiere con el cumplimiento de planes y proyectos de las distintas instancias estatales.

RECUADRO 4: SEÑALES Y LÍMITES DEL CAMBIO

*¿Cuáles son los cambios que **el funcionariado** espera y que daría una señal positiva de que algo está empezando a cambiar?*

- *Mejoras en las condiciones materiales de funcionamiento de la administración pública (insumos, infraestructura, etc.)*
- *Fiscalización y mayor control de los funcionarios para evitar comportamientos ilícitos y corrupción.*
- *Una salida concertada al problema de los "cargos de confianza" en las direcciones*
- *Modificar la condición de contratados a nombrados*
- *Hacer todo esto en base a un diálogo horizontal entre los funcionarios y la Secretaria de la Función Pública (SFP), y lograr arribar a acuerdos y concertación sobre estos puntos.*

¿Cuáles son los puntos que marcan el límite de lo admisible en el funcionariado?

- *Que se toque la "inamovilidad funcionaria".*
- *Que se modifique el horario de trabajo de 6 a 8 horas, sin compensación salarial.*

Fuente: PAPEP, Análisis de Grupos Focales de funcionarios públicos. Mayo, 2009.

Todo esto pone de manifiesto un problema que en la visión de los propios funcionarios es muy grave: la administración pública en Paraguay estaría asentada sobre el recelo, la desconfianza y el autoritarismo.

En este sentido, el "amiguismo" no solamente estaría afectando la eficiencia y eficacia de las instituciones del Estado, sino que, en la visión de los funcionarios, afectarían también el funcionamiento democrático del país, al permitirse que determinadas personas, partidos o sectores políticos manden sobre territorios e instituciones a través de la "imposición" de un funcionariado obediente a pautas clientelares y muchas veces corruptas. Se percibe así que la transición democrática fue apenas parcial, en la medida que mantuvo instituciones formales pre democráticas.

En conclusión, existe una fuerte exigencia de recambio moral en el conjunto de hábitos, ideas, símbolos y prácticas que conforman la administración pública. La intensidad, variedad y profundidad de las críticas a la administración pública y a sus formas de actuar, demuestran que no se trata de reclamos coyunturales salvables con reformas puntuales, sino de críticas de fondo que ameritan un amplio debate sobre la necesidad de construir una nueva ética política y una nueva manera de enfrentar las relaciones de poder y de servicio.

III. LA REFORMA: CONDICIONES DE LO POSIBLE

1. LA PERSPECTIVA DE LOS LÍDERES

a. ¡Es necesaria la reforma!

La preocupación por la situación del Estado aparece como una constante en las entrevistas en profundidad. Para la mayoría de las personalidades entrevistadas, constituye el problema más grave que enfrenta el país, por encima de los económicos y sociales. Manifiestan preocupación por el tamaño del Estado, la corrupción y su ineficiencia para administrar adecuadamente las políticas públicas.

Según los líderes consultados, la combinación de la ineficiencia administrativa y la corrupción resulta en una pérdida de legitimidad que afecta la capacidad del Estado para hacer valer sus decisiones. Se trataría de un hecho político con consecuencias serias: el descrédito institucional funcionaría en muchos casos como "permiso" para ignorar obligaciones.

Para estos líderes, el descrédito y la pérdida histórica de legitimidad del Estado conducen a la insolvencia de los empleados públicos para cumplir buena parte de sus responsabilidades, como la recaudación eficiente de impuestos, la protección social, la provisión de servicios públicos suficientes, etc. En otras palabras, los bloqueos internos que sufre el Estado le impiden generar resultados, aún en aquellos casos en los que existen los recursos para hacerlo:

> *"Cada año hay un total de créditos para inversión en obras e infraestructuras de entre cuatrocientos y quinientos millones de dólares. La ejecución no se acerca ni de lejos a esas cifras. ¿Por qué no se puede ejecutar el presupuesto público? Por un problema de ineficiencia de la administración, exclusivamente".*

> *"Los presupuestos no son ejecutados, no solamente porque no haya dinero sino por la incapacidad del funcionariado de adecuarse al sistema que se le exige. Lo que pasa es que no hay conocimiento de los trámites, de los procesos internos. En esa parte, la administración pública también tiene que avanzar."*

Se manifiesta también gran preocupación por los efectos de estas distorsiones de la administración pública sobre el desarrollo socio-económico. Incluso existiendo la voluntad política, el Estado paraguayo tendría enormes dificultades para promover programas de desarrollo económico o de inclusión, lo que refuerza una situación endémica de atraso, pobreza y falta de justicia social.

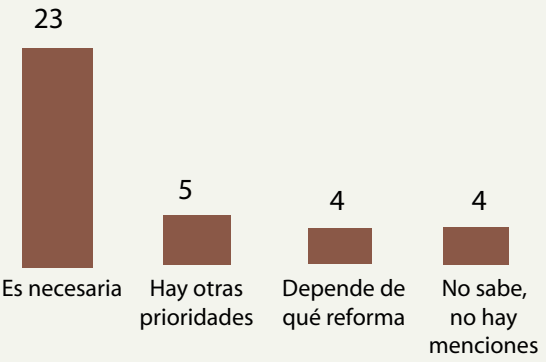
Dos de cada tres personalidades entrevistadas piensan que es necesario reformar la administración pública. Este punto de vista es ampliamente compartido por todos los grupos, y aparece con mayor fuerza entre quienes están más próximos al gobierno y entre las élites políticas (Gráfico 1)[4] . Desde el gobierno, particularmente, se percibe que la ineficiencia del aparato burocrático del Estado es un obstáculo grave para la ejecución de decisiones políticas:

> *"En este momento existen cerca de 70 organizaciones del Estado, muchas de las cuales se entrecruzan en sus funciones. En el área social hay varias organizaciones que hacen lo mismo, en materia de servicios, en materia de tecnología. Eso requiere una reingeniería del Estado".*

Parte de la tarea consistiría, entonces, en eliminar la superposición de órganos y funciones. Otra parte consistiría en capacitar al personal involucrado.

Gráfico 1

Pregunta abierta: ¿Es realmente necesaria una reforma de la Administración Pública?



Fuente: PAPEP: Entrevistas en profundidad . Diciembre 2008

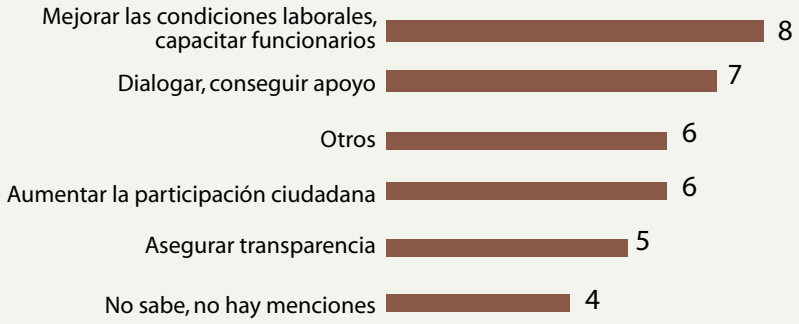
Los entrevistados mencionan también la mejora de las condiciones de trabajo y la capacitación de los funcionarios. Luego destacan la importancia de construir un clima de diálogo que permita asegurar el apoyo de los involucrados. En un tercer escalón, proponen aumentar la participación ciudadana y asegurar la transparencia de la gestión (Gráfico 2).

Además de evitar superposiciones y capacitar a los funcionarios, la necesaria reforma debería establecer procedimientos y reglas que contribuyan a profesionalizar la función pública:

4 La información que se presenta en forma de gráficos proviene de dos tipos de fuentes: 1) De la sistematización de información cualitativa y; 2). De la sistematización de las respuestas a una encuesta tipo Delphi aplicada a cada uno de los entrevistados. Los datos corresponden al número de líderes entrevistados. Los mismos no pueden ser extrapolados a otros grupos más generales y no tienen representatividad estadística.

Gráfico 2

Pregunta abierta: ¿Qué debería hacer el gobierno para avanzar en la reforma de la Administración Pública?
(Diciembre 2008)



Fuente: PAPEP: Entrevistas en profundidad . Diciembre 2008

"Hoy todavía cambian las personas por voluntad política y no por aptitud o capacidad. Cambian porque las eligen los que están al mando. Mientras no modifiquemos eso, los grandes cambios se pueden ir al diablo".

Existe, por tanto, un amplio consenso acerca de la necesidad de modernizar el funcionamiento del Estado. Esa reforma, en opinión de los entrevistados, involucraría algunos de los fenómenos ampliamente percibidos como factores perjudiciales para la vida del país: el excesivo partidismo con el que se procesan las decisiones institucionales, la cultura prebendaria, la falta de profesionalismo, el malgasto de recursos y la corrupción.

Para lograr cambios significativos en el funcionamiento del aparato estatal, se puntualiza también la necesidad de generar acuerdos políticos amplios, lograr una buena articulación entre los procesos políticos y los reclamos de las organizaciones sociales e impulsar un cambio cultural. Según esta visión, si todo esto se consiguiera, los paraguayos tendrían razones para creer que pueden introducirse cambios sustanciales al mismo tiempo que se asegura la estabilidad institucional.

Aunque la reforma es vista como imprescindible; estos mismos líderes se preguntan cuán posible es implementarla hoy en la administración pública del Paraguay.

b. ¿Es posible una reforma?

Que sea visto como necesario no significa que sea percibido como posible. La conciencia generalizada sobre la necesidad de reformar la administración convive con un escepticismo creciente sobre la posibilidad de lograrlo.

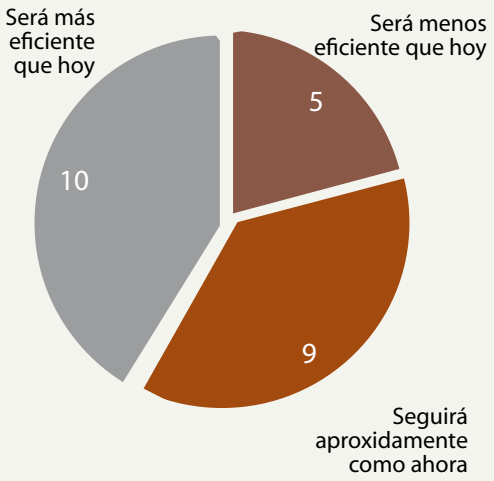
En efecto, la mayoría (14 de 24) de los líderes entrevistados en mayo de 2009 piensan que la Administración Pública no será mejor dentro de cuatro años o incluso que será menos eficiente. (Gráfico 3).

Si bien estas cifras no tienen representatividad estadística, nos sugieren un estado de opinión más bien pesimista.

Las expectativas son especialmente bajas cuando se pregunta por las posibilidades de reducir la partidización. Tres de cada cinco de las personalidades entrevistadas en mayo de 2009, piensan que la administración no se volverá menos partidista con el correr de los próximos años. Pero sólo una pequeña minoría de este grupo pesimista piensa que aumentará el partidismo (Gráfico 4).

Gráfico 3

Pregunta cerrada: "En general, en los próximos cuatro años, la Administración Pública...



Fuente: PAPEP: Encuesta tipo Delphy aplicada a las personalidades entrevistadas . Mayo 2009.

Gráfico 4

Pregunta cerrada: "Y en materia político-partidaria, durante los próximos cuatro años, la Administración Pública...

Fuente: PAPEP: Encuesta tipo Delphy aplicada a las personalidades entrevistadas . Mayo 2009.

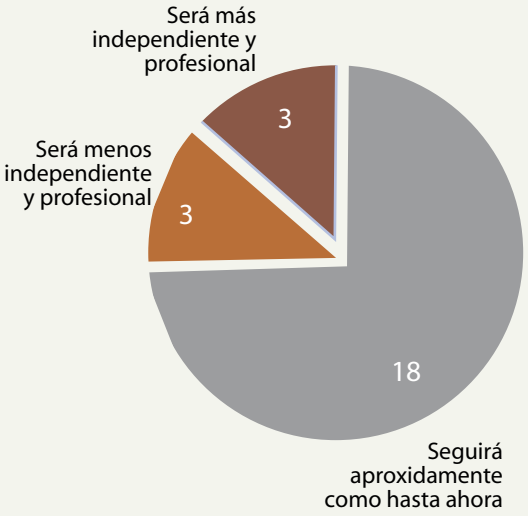
Es llamativo que los juicios sean tan convergentes. Cuando, en lugar de preguntar por el conjunto de la administración, se pregunta por la justicia, sólo una de cada diez de las personas entrevistadas espera que se logren mejoras en términos de independencia y profesionalidad (Gráfico 5).

Los líderes aportan diversas razones para justificar su pesimismo. La primera de ellas es la larga existencia de una cultura prebendaria, que acostumbró a buena parte de la población paraguaya a ver al Estado como un espacio del cual obtener ventajas personales a cambio de adhesiones políticas. Una segunda serían los efectos de inercia sobre los propios partidos políticos: aun aceptando que existen dirigentes con una genuina voluntad de cambio, las estructuras partidarias no estarían acostumbradas a actuar con otra lógica y temerían perder adhesiones electorales. Un tercer factor, son los intereses de los empleados públicos, renuentes a perder sus privilegios. Un político enfatiza este último punto:

> *"Acá empieza a "tallar" la formación del ciudadano paraguayo, la idiosincrasia del ciudadano paraguayo. Cualquier ministro, cualquier funcionario de alto rango, siempre está siendo buscado para favorecer a la gente de su entorno, ya sea por superiores, por familiares o por amigos. El paraguayo quiere ser servil con el superior, ser amigo del amigo y benefactor del pariente. Entonces, es muy probable que desde dentro se distorsione la forma de selección de los mejores".*

Gráfico 5

Pregunta cerrada: "En los próximos tres años, la justicia en Paraguay probablemente...



Fuente: PAPEP: Encuesta tipo Delphy aplicada a las personalidades entrevistadas . Mayo 2009.

Este conjunto de opiniones permite constatar la dificultad percibida por los líderes para un para reformar la administración pública. Para varias personalidades entrevistadas, una eventual reforma debe satisfacer condiciones difíciles. En primer lugar, el desafío técnico de diseñar mecanismos de reclutamiento y de promoción que incentiven la profesionalización del personal. En segundo lugar, hace falta un acuerdo político que asegure a cada partido, que los demás no se aprovecharán de

un cambio de las prácticas tradicionales. Y en tercero, una negociación con los sindicatos del sector público para posibilitar la introducción progresiva de cambios, sin llegar a una situación de bloqueo.

En las entrevistas efectuadas a los líderes sindicales, se evidencia que están mayoritariamente a favor del cambio, pero en su mayoría afirman que hoy en día esto es más un deseo que una realidad: no ven señales de concreción de estos cambios.

En síntesis, el conjunto de las entrevistas permite establecer que para la mayoría de las personalidades entrevistadas el cambio es difícil, al menos en el corto o mediano plazo. Este cambio es considerado como un proceso gradual, complejo y lento, y que debe enfrentar importantes obstáculos y bloqueos.

2. OBSTÁCULOS Y BLOQUEOS

Los obstáculos y bloqueos a considerar para emprender una reforma de la administración pública son complejos.

El punto básico es, en opinión de las personalidades entrevistadas, "una democracia débil e incipiente". El carácter "rudimentario" de las estructuras democráticas del país es en gran medida, la causa del mantenimiento de prácticas que se quisieran dejar en el pasado. Es éste el entorno en el que se tiene que desarrollar una reforma, puesto que no se puede esperar un largo plazo a que estas condiciones cambien, para emprender una impostergable transformación de la administración pública y del Estado. Y estas transformaciones son fundamentales, precisamente porque permitirían fortalecer el sistema democrático.

Consiguientemente, los factores señalados a continuación son percibidos como los principales obstáculos y bloqueos sobre los que sí es posible actuar en el corto y mediano plazo.

a) La magnitud y complejidad de la reforma

Un primer bloqueo es expresado en la percepción de que esta es una reforma de gran magnitud y complejidad, y que se disponen de medios relativamente escasos y de un conocimiento insuficiente para llevarla a cabo:

> *"Un problema es la magnitud del trabajo: es una tarea bastante grande. Estamos hablando, en general, de condiciones bastante precarias en todo el sistema de la función pública y, además, de una necesidad de alcanzar a todo el país: a las gobernaciones, las municipalidades, etc. Hay que tener un buen sistema de trabajo a nivel territorial, sectorial, y es bastante difícil llegar a todos lados. Si bien puede ser importante trabajar en determinados nichos, yo creo que lo más importante sería llegar a todo el sistema".*

Las entrevistas y los grupos focales han demostrado que, con matices, la visión de los ciudadanos y sus líderes respecto a la admi-

nistración pública paraguaya, se circunscribe, en muchos casos, a planteamientos más bien de orden general: un Estado demasiado grande; unos funcionarios poco capacitados; una administración pública corrupta, etc.

Pero al acudir a la opinión de los expertos en el tema, las percepciones no necesariamente coinciden. Un ejemplo es el referido al tamaño excesivo de la administración pública. Al respecto, utilizando como baremo el número de funcionarios públicos existentes con respecto a la población económicamente activa (PEA) y esgrimiendo datos comparados existentes, un especialista demuestra que la relación entre el número de funcionarios respecto a la Población Económicamente Activa (PEA) en Paraguay, es similar a la de Brasil y notablemente más baja que la de Argentina y Uruguay[5].

Algo similar ocurre en relación a la ineficiencia de los funcionarios, que en parte se percibe como producto de una baja formación y capacidad profesional, pero que también puede responder a la ausencia de procedimientos administrativos bien establecidos. Datos presentados por la Secretaría de la Función Pública en el Foro de derechos humanos y servicios de calidad en la función publica (septiembre de 2008), sobre el nivel académico de los trabajadores del Estado, muestran que el 60,8% de los funcionarios públicos tiene un titulo de nivel universitario o superior; el 36,2% tiene titulo de educación secundaria (9,5% técnico; 26,7% bachiller), y solamente el 2,9% no pasa de estudios primarios[6].

Esta es una incidencia de formación académica muy alta para los estándares educativos de la población paraguaya, ya que según la Encuesta de Hogares 2007 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay, solamente el 13,7% de los paraguayos con ocupación laboral tiene estudios universitarios, el 21,4% tiene un nivel de estudio secundario y la gran mayoría de los trabajadores, es decir el restante 64,9%, no ha superado los estudios primarios[7].

Paradójicamente, aquellos aspectos que los especialistas señalan como de gran peso en la ineficiencia del sector público (como la organización deficiente de la estructura administrativa pública, la disponibilidad limitada e inadecuada de recursos económicos e infraestructura, y la existencia de un personal público carente de estímulos), no aparecen, dentro de los problemas señalados por los ciudadanos y sus líderes. La excepción se da en los grupos focales realizados a funcionarios que, por razones evidentes, sí identifican problemas como la precariedad financiera o la falta de estímulos a su trabajo.

Estas diferencias muestran una distancia entre la situación que la ciudadanía percibe y

5 Lacchi, 2009.

6 Secretaría de la Función Pública, *Plan de 100 días / 6 meses*, PowerPoint presentado durante el Foro de Derechos Humanos y servicios de calidad en la función publica, realizado el 11 y12 septiembre de 2008, en Asunción, Paraguay. Citado en Lacchi, 2009.

7 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Encuesta de Hogares 2007*, en línea: www.dgeec.gov.py

los problemas reales de la administración pública. Lo que indicaría una clara ausencia de vínculos efectivos y canales adecuados de comunicación entre la sociedad y la administración pública; además de la carencia de información de fácil acceso y alta legitimidad. La falta de canales adecuados de información y comunicación dificulta una comprensión generalizada sobre los objetivos y la metodología de la reforma.

Falta de información. La evidencia de respuestas frecuentemente contrapuestas entre los líderes entrevistados en relación a los diferentes problemas, revela que es necesario generar información confiable. Un rasgo llamativo de las opiniones recogidas es que difieren fuertemente en afirmaciones que de hecho deberían ser fácilmente contrastadas con los datos empíricos. A título de ejemplo, en opinión de algunos líderes entrevistados, desde la llegada de la nueva administración gubernamental, se puso fin a las viejas prácticas clientelistas:

> *"A partir del gobierno de Lugo se instaló la meritocracia para acceder a la función pública. Lo está haciendo muy bien el Ministerio de Educación, lo están haciendo muy bien inclusive en algunas gobernaciones. Entonces, es un punto positivo del gobierno de Lugo: no más funcionarios públicos solamente por méritos políticos".*

Otros entrevistados, en cambio, niegan que eso esté ocurriendo *("todo sigue como antes, pero ahora entran otros")* o manifiestan un profundo escepticismo:

> *"Hasta hoy, no hay mucha credibilidad en lo que se está haciendo. Solamente en casos concretos y particulares, uno tiene la convicción de que se trabajó bien y se seleccionó a alguien en forma imparcial por méritos. Pero la gente, el pueblo paraguayo, aún no lo ve. Este concurso es como los de siempre. Se maneja esa duda".*

Otros, incluso niegan que lo hecho hasta ahora (independientemente del grado de profesionalismo con el que se haya realizado) tenga alguna relevancia:

> *"Con este gobierno, no ingresaron a la función pública más de mil quinientas o dos mil personas, lo que quiere decir que los doscientos cincuenta mil funcionarios públicos siguen siendo los mismos de antes".*

Este tipo de divergencias no se producen sólo en relación a las políticas de reclutamiento, sino, también, respecto a una gama de temas importantes.

Las diferencias que se plantean en este punto, no son sobre la evaluación de la gestión del gobierno sino -al menos en principio- sobre "datos objetivos": se selecciona por méritos o no se selecciona por méritos; se difunde públicamente la información sobre recaudación tributaria o no se difunde. Si estas diferencias de opinión aparecen entre los miembros de

las elites, normalmente bien informados, es razonable suponer que el ciudadano promedio tenga una alta incertidumbre sobre los logros que efectivamente se van obteniendo.

Es razonable concluir que una mejora en el funcionamiento del sistema político y el éxito de iniciativas tan complejas como la reforma de la administración pública, se verían desfavorecidas por la inexistencia de fuentes de información de fácil acceso y alta legitimidad.

b) Resistencias de grupos y sectores

Los líderes consultados tienden a comprender con exactitud los problemas que enfrentará una reforma de ese tipo, así como los intereses que irá a afectar y los grupos que terminarán oponiéndose al proceso de cambio. Desde su percepción, los principales factores de bloqueo al proceso podrían ser los señlados en los cuadros 1 y 2 presentes más adelante:

En diciembre de 2008, las dirigencias entrevistadas pensaban que los funcionarios serán los primeros en poner obstáculos a un proceso de reforma de la administración pública. En segundo lugar, se mencionaba a los partidos tradicionales. Un tercer escalón de posibles bloqueos, estaba ocupado por los grupos con influencia social y económica.

Cuadro 1

Pregunta abierta: En su opinión, ¿cuáles serían los principales actores capaces de bloquear la reforma de la administración pública? (Dos menciones)

(Diciembre de 2008)

	Primera mención	Segunda mención	Suma de menciones
Funcionarios	14	2	16
Partidos tradicionales, oposición	10	1	11
Clases dirigentes, poderes fácticos	6	4	10
Medios de comunicación	0	2	2
Otros	1	1	2
No sabe, no hay menciones	5	26	31
Total	36	36	

* Pregunta abierta: En su opinión, ¿cuáles serían los principales actores capaces de *bloquear* la Reforma de la administración pública?

Fuente: PAPEP (2009) análisis de la primera ronda de entrevistas a líderes. Dic. 2008

Cuadro 2				
Pregunta abierta: En su opinión ¿cuáles serían los principales actores capaces de bloquear la reforma de la administración pública? Según inclinación política (Primera mención)				
(Diciembre de 2008)				
	Cercanos al gobierno	Desconocida	Cercanos a la oposición	Todos
Funcionarios	5	3	6	14
Partidos tradicionales, oposición	6	2	2	10
Clases dirigentes, poderes fácticos	3	2	1	6
Otros		1		
No sabe, no hay menciones		2	3	5
Total	14	10	12	36

* Pregunta abierta: En su opinión, ¿cuáles serían los principales actores capaces de *bloquear* la reforma de la administración pública?

Fuente: PAPEP (2009) análisis de la primera ronda de entrevistas a líderes. Dic. 2008

Oposición al cambio desde los propios funcionarios. Para la mayoría de las personalidades entrevistadas, son sobre todo los funcionarios quienes podrían poner obstáculos a un proceso de reforma de la administración pública. Todo intento de racionalización de la administración pública generaría desafíos y riesgos para los funcionarios, muchos de ellos enfrentarían exigencias de capacitación que les pueden generar inseguridad. Adicionalmente, otros descubrirían que la tarea que realizan dejará de existir en el nuevo esquema funcional. Es esperable que todo esto despierte reacciones corporativas. En opinión de varios entrevistados, administrar esas tensiones será difícil a causa de las reglas de juego y las condiciones económicas vigentes.

Frente a esta percepción de una reticencia de los funcionarios públicos respecto a la reforma, los líderes sindicales, evidenciaron que en realidad ellos -como la mayoría de los grupos consultados- desearían un cambio en la Administración Pública, pero condicionado a una mejora de condiciones laborales, y al reconocimiento de su experiencia, conocimiento y derechos adquiridos en el ejercicio de la función pública.

Las divergencias entre los liderazgos políticos y sindicales se dan sobre temas concretos, como el de los "cargos de confianza". Para los funcionarios públicos y sus representantes sindicales, la carrera funcionarial debe abarcar todos los niveles, inclusive los directivos, mientras que para las dirigencias políticas se deberían exceptuar los llamados "cargos de confianza".

Según las dirigencias sindicales, el mantenimiento de cargos de confianza en los niveles de dirección de las entidades públicas signifi-

ca, en los hechos, la preservación y reproducción del viejo sistema prebendario y clientelar, lo que pondría en entredicho la voluntad de cambiar la vieja cultura de la ineficiencia y de la desconfianza.

Las visiones de los liderazgos políticos entrevistados al respecto difieren. Algunos manifiestan abierta desconfianza respecto a funcionarios identificados con un partido distinto. Los cargos de decisión deberían estar en manos de correligionarios.

> *"No te digo al común, pero a los directores y a los jefes sí. Porque hay quienes saben que hay que hacer el cambio y esa gente es la que te va a ayudar a hacer el cambio, pero por supuesto que sí."*

Un segundo punto es el los "funcionarios contratados". Este grupo representa poco menos del 20% del funcionariado, y mantiene una condición de contratados. Reclaman no haber sido nombrados luego de un periodo de prueba, como estipularía la Ley del funcionariado público. En la percepción de los contratados, se trataría de una injusticia: su trabajo es similar al de los nombrados, pero no gozan de ningún beneficio, ni derecho a vacaciones. En muchos casos, su condición se prolonga muchos años, contraviniendo las disposiciones legales existentes, por lo que en su percepción, se debería exigir el cumplimiento de la Ley 1626 en este punto. Quienes más reclaman son los funcionarios contratados a nivel técnico y operario: su eventual apoyo a las transformaciones de la función pública, depende de la solución a su inestabilidad laboral.

El problema de la Ley 1.626/2000[8]**.** Según los funcionarios públicos y sus representantes sindicales, esta Ley limita derechos adquiridos a través de normas previas como el Código laboral. Concretamente, las seis horas de trabajo ampliadas obligatoriamente a 8 por la Ley 1626/2000, sin considerar ninguna compensación salarial por ese incremento; la reducción de vacaciones anuales, la ampliación de los periodos de prueba para acceder a un nombramiento, la limitación de los permisos para salud y educación, y otras limitaciones legales para conformar sindicatos o realizar huelgas calificadas por los funcionarios como extremas.

Desde la perspectiva de las dirigencias sindicales, la discusión se bloquea en dos demandas centrales. La primera es que todo tema sindical y contractual pase al control del Viceministerio del Trabajo, debido a que se considera que la Secretaría de la Función Pública representaría a la parte patronal y, en consecuencia, no debería ser juez y parte.

> *"Actualmente la Ley 1626/2000 faculta a la Secretaría de la Función Pública prácticamente para hacer juez y parte en conflictos, porque es parte de la administración, depende el Ejecutivo, es nombrada por el Ejecutivo. El ejecutivo es el empleador de los funcionarios públicos. Por tanto nosotros creemos que debiera*

8 Ley 1.626/2000 "De la función pública", del año 2000.

derivarse todo lo que es materia de derecho colectivo, de negociación, de contratación colectiva y derecho de huelga, para que sea administrada por la unidad administrativa del trabajo".

Otro problema que las dirigencias sindicales advierten en la Ley 1.626/2000 y que alimenta su desconfianza, es la actitud de la SFP que estaría buscando discutir y concertar modificaciones a la Ley 1.626/2000, mientras que, al mismo tiempo y basándose en esa misma ley, se trata de imponer la carga de ocho horas, aspecto inadmisible para estas dirigencias:

"Ocho horas por día están queriendo imponer. Entonces estamos en un conflicto. O sea, por un lado queremos trabajar en la elaboración de una nueva Ley, pero por otro lado, la ministra está imponiendo o está denunciando a aquellos que no cumplen en su cartera la disposición legal de las ocho horas de trabajo. No sé en qué va a terminar, tal vez en un enfrentamiento muy grande. Ya se están dando manifestaciones: las organizaciones sindicales no están ajenas a discutir la carga horaria, pero dentro de un marco de negociación adecuado".

Desde su perspectiva, incrementar la carga horaria sin compensación económica sería un gran desincentivo para funcionarios de menores ingresos que, como estrategia de complementación salarial, buscan segundos empleos tras la jornada de seis horas.

Bloqueos al interior del *sistema político.* Una parte de los entrevistados (con tendencia a aumentar en las entrevistas realizadas entre diciembre de 2008 hasta mayo de 2009), manifiesta dudas sobre la capacidad del sistema político, incluyendo el Gobierno, para llevar adelante la reforma del Estado. Estas dudas se basan en que una obra de esta envergadura requiere de fortaleza del Ejecutivo y de grandes y delicados consensos sobre políticas públicas.

Los problemas del sistema político provienen de diversos campos. Uno de ellos, sobre el que habría consenso, es el del alto grado de heterogeneidad interna del gobierno, lo que dificultaría la adopción de un rumbo común y concertado:

"El problema actual que tiene el gobierno es la complejidad de sus actores. Nosotros creemos que este gobierno, el gobierno de Fernando Lugo, es un gobierno que dispara para lo bueno. Pero, de repente, la complejidad de la gente que está dentro del gobierno hace que eso se frene un poco por los intereses que tiene la Alianza".

Un alto funcionario del gobierno reconoce la misma dificultad:

"El gobierno es un poco complejo en este momento, en el sentido de que, aunque está el Presidente de la República, la composición de su gabinete tiene una pluralidad política y de intereses tan grande, tan amplia, que probablemente

no se está encontrando el nivel de consenso político necesario para avanzar en una agenda de transformación. Lo que para algunos de nosotros, significa transformación, para otros significa trasgresión; y lo que para algunos significa hacer bien las cosas, para otros significa conservar las cosas como están, o sea, no modificar nada".

Pero las dificultades no se deberían exclusivamente a problemas del nuevo gobierno. La mayoría de los entrevistados señala como crucial la falta de apoyo político. Las dificultades gubernamentales para llevar a cabo las políticas públicas comprometidas se deberían al escaso apoyo parlamentario que tiene el Poder Ejecutivo, en un país donde el Poder Legislativo tiene mucha importancia institucional. Este punto es resaltado por varios entrevistados. Algunos de ellos lo formulan en términos políticos:

"El poder real en un país como Paraguay pasa por el Parlamento".

Otros entrevistados emplean un lenguaje más propio del análisis institucional:

"Paraguay tiene un sistema casi parlamentarista: el Presidente no puede casi elaborar el presupuesto ni decidir el nombramiento de mucha gente. Depende de qué apruebe el Congreso".

En esta percepción, cualquier gobierno tendría graves dificultades si no cuenta con el apoyo permanente de una bancada importante que respalde sus iniciativas. Y es justamente ésa la situación del actual gobierno: la oposición tiene en sus manos un porcentaje importante de las bancas y las que corresponderían al oficialismo están casi exclusivamente en manos de un Partido, en una alianza débil y compleja.

Pero la oposición política no comparte la percepción de "bloqueo congresal", a la que juzga como un prejuicio carente de argumentos. Esta –respaldada por algunos líderes empresariales- sostiene que la falta de mayoría del gobierno en el Congreso no es, en la práctica, un factor real de bloqueo; ya que la oposición estaría demostrando una actitud responsable y constructiva. Los problemas se centrarían en el propio gobierno, en sus dificultades de propuesta, de gestión y de ejecución presupuestaria.

"En el Congreso, aprobamos todos los proyectos que vinieron, todos los créditos, los nombramientos. Lo que no hay es ejecución presupuestaria".

En esa misma línea:

"El Congreso no rechazó ni un solo proyecto al Presidente, incluso se tuvo un ritmo superior que en otras legislaturas".

"Se puede buscar el dato en el diario de sesiones, las aprobaciones fueron hechas por los opositores más que por los aliados".

En estas entrevistas, se acusa al gobierno de no fomentar el diálogo; varios opositores consultados afirmaron que habían hecho "todos

los intentos para dialogar y nunca se tuvo *una respuesta clara desde el oficialismo".*

Más allá de quién sea el responsable, en los grupos focales y particularmente en las entrevistas, se percibe la incapacidad de consenso y de diálogo como un factor altamente preocupante, que podría desembocar en una crisis profunda, dañando inclusive la convivencia entre los ciudadanos. La opinión extendida es que si el actual sistema político no logra la concertación, las expectativas y la esperanza manifestada por la población podrían convertirse en una ola de frustración colectiva que, al límite, podría derivar en una crisis del conjunto del sistema político.

Oposición desde otros sectores de la sociedad. Además de los propios funcionarios públicos y del sistema político, los líderes se manifestaron en relación a otros actores políticos y sociales que, en su opinión, podrían bloquear la reforma.

El sector más mencionado fue el de los grandes propietarios del sector rural. Una de cada tres personalidades entrevistadas los menciona en primer lugar, y están presentes en dos de cada cinco menciones en total (Cuadro 3).

Cuadro 3

Principales actores que dificultarían la reforma (tres menciones)

(Diciembre de 2008)

	Primera mención	Segunda mención	Tercera mención	Suma de menciones
Sector agrario ganadero, latifundistas	10	2	3	15
Partidos de oposición	5	1	2	8
Campesinos, ocupantes de tierras	4			4
Asociaciones empresariales, grandes empresas	3	9	2	14
Partidos tradicionales	2	2	1	5
Medios de comunicación	1	2	2	5
Otros	6	7	4	17
No sabe, no hay menciones	5	13	22	40
Total	36	36	36	

* Pregunta abierta: "Los actores *muy* influyentes en la sociedad paraguaya (grupos u organizaciones sociales, sindicales, medios de comunicación, grupos empresariales, líderes o grupos políticos, partidos, etc.) son relativamente pocos. ¿Cuáles de ellos están *dificultando* la solución de los principales problemas del país?".

Fuente: PAPEP (2009) análisis de la primera ronda de entrevistas a líderes. Dic. 2008

El argumento esgrimido es que todo intento de modernizar seriamente al Paraguay requerirá un aumento de la recaudación impositiva y, como ocurre en otros países de la región, parte de este esfuerzo debería ser realizado por el empresariado agrícola. La crítica al sector agropecuario es dura, pero suele estar formulada en un lenguaje con poca carga político-ideológica. Esto es justamente lo que cambia cuando se atiende a los juicios sobre otros actores internos; en estos casos, aparece una alta carga político-ideológica y una fuerte polarización.

Un amplio sector de los entrevistados (identificados con el gobierno, que defienden posiciones "de izquierda" y líderes sin simpatías conocidas), expresa opiniones muy críticas respecto a un bloque conformado por los grandes empresarios, los partidos tradicionales y los principales medios de comunicación. En su percepción, todos ellos intentarían mantener un estado de cosas inaceptable, favorable a sus intereses.

Otras voces (opositores políticos, gente vinculada a la producción y líderes de opinión sin identificación conocida) atribuyen un origen muy diferente a los problemas actuales de Paraguay. Según ellos, las cosas no mejoran porque el país está paralizado por una alianza que reúne a populistas de izquierda, campesinos y otros grupos más o menos organizados.

Existe, entonces, un tejido de visiones enfrentadas entre dos bloques que se miran con recelo. Cada uno de ellos atribuye intenciones no declaradas al otro, y cada uno responsabiliza al otro de las dificultades que enfrenta el país. Esta polarización es problemática en términos políticos, porque puede obstaculizar cualquier intento de reforma.

c) Una cultura de la desconfianza

Otro elemento que se percibe con fuerza entre los consultados, es la persistencia de una notable cultura de la desconfianza, explicada por varios factores. Por las enormes asimetrías económicas de un país donde la desigualdad en la distribución del ingreso es muy alta. Por la falta de cohesión social y las dificultades para promover en los individuos y las colectividades un sentimiento de pertenencia, que integre a todos los paraguayos en un mismo proyecto país. Y por las características de la propia socialización política y los largos años de decepciones y recriminaciones recíprocas.

La existencia de un nivel muy bajo de confianza interpersonal, genera una situación en que cada parte aparece, respectivamente, como el obstáculo a la superación del problema. Este aspecto, junto a la erosión del concepto de la autoridad y la jerarquía, reduce significativamente la posibilidad de establecer escenarios dialógicos y resolver concertadamente los conflictos.

Esta baja confianza se vislumbra con claridad en todos los grupos consultados. Los funcionarios creen que el gobierno (pero también la oposición) trata de engañarlos; y los políticos consideran que los funcionarios están acomodados, fijados en sus intereses privados y despreocupados del interés general, por lo

que no van a propiciar el cambio o que su interés por el mismo es falso. Estas relaciones perversas se han percibido en muchos otros ámbitos y entre prácticamente todos los actores (políticos vs. empresarios, opositores vs. oficialistas, ciudadanos vs. funcionarios, funcionarios antiguos vs. funcionarios nuevos, etc.) Nunca se parte de una situación de certidumbre, ni se supone la buena fe del otro. Por el contrario, como el adversario nunca es de fiar, siempre se duda de sus intenciones, en una actitud vigilante y prevenida respecto a la trampa que se estaría preparando.

Esta situación sólo podrá resolverse con cambios de la cultura de las relaciones interpersonales, cuando los actores comiencen a dar señales de confianza, transparencia y cumplimiento de lo acordado. Hasta entonces, no sólo será un elemento que bloquee permanentemente la negociación para la reforma de la administración pública, sino, también, cualquier otro ámbito de negociación.

d) Visiones amigo-enemigo

Más allá del tema de la reforma administrativa, la concertación y el establecimiento de formas adecuadas y convenientes de diálogo entre las fuerzas políticas, son percibidos como una prioridad por la ciudadanía paraguaya, y se convierten en un factor central para resolver el conjunto de los problemas del país.

Desde la perspectiva de los líderes, la construcción de un acuerdo político que incluya a otros líderes y partidos es mencionada como primera prioridad del gobierno por tres de cada diez personalidades entrevistadas (Cuadro 4).

Cuadro 4

Primera prioridad del gobierno en los próximos cuatro años (tres menciones)

Diciembre de 2008

	Primera mención	Segunda mención	Tercera mención	Suma de menciones
Lograr consensos con otros líderes y partidos	10	2	-	12
Reforma Agraria	8	3	1	12
Atacar la pobreza y los problemas de empleo	6	2	-	8
Reforma política e institucional	6	2	1	9
Políticas sociales	2	4	5	11
Otros	4	3	2	9
No sabe, no hay menciones	-	20	27	47
Total de consultados	36	36	36	

* Pregunta abierta: "Si el Presidente Lugo le preguntara cuál debería ser, a su juicio, la primera prioridad de su gobierno para los próximos cuatro años, ¿qué le diría Ud.?".

Fuente: PAPEP (2009) análisis de la primera ronda de entrevistas a líderes. Dic. 2008

Quienes otorgan máxima prioridad a la construcción de acuerdos aportan argumentos para sostener esta afirmación. Algunos señalan la trascendencia de marcar un punto de quiebre con las formas de hacer política que predominaron hasta ahora:

> *"Tenemos que entendernos entre los paraguayos, tenemos que sincerarnos y trabajar. Tuvimos muchos problemas durante muchos años: primero, gobiernos dictatoriales; después, tuvimos una apertura con libertades amplias, donde sólo tomamos en cuenta las libertades y no las obligaciones. Entonces hubo mucha corrupción y eso trajo mucho problema. Ahora, tenemos que superar mucho atraso. El 20 de abril la gente votó para el cambio, pero ese cambio todavía no se ve. A los 100 días no estamos viendo la luz al final del túnel".*

Otros, fundamentan la necesidad de llegar a acuerdos a la altura de los problemas que enfrenta el país. Consideran que estos problemas son tan acuciantes y difíciles de resolver, que es preciso concentrar los esfuerzos de todos en unos pocos puntos prioritarios:

> *"Hay demasiadas desigualdades, demasiada pobreza extrema que puede desembocar en grandes frustraciones ante esperanzas de cambio que no se concreten. Nada puede decretarse simplemente, tiene que buscarse el consenso para llegar a alternativas reales de cambio. (…) Detrás del Presidente se necesita, antes que nada, un acuerdo político básico: se necesita conversar con los diferentes sectores, establecer una agenda básica, un cronograma de aplicación de esa agenda, con cuatro o cinco puntos a llevar adelante en una primera etapa".*

Finalmente, algunos entrevistados sostienen que la búsqueda de acuerdos es necesaria porque es la única manera de evitar que la situación se degrade hacia formas de conflicto más destructivas:

> *"Yo pienso que en toda sociedad siempre hay intereses opuestos que pueden ser más o menos fuertes, más o menos contradictorios, con los que, en alguna medida, se pueden encontrar espacios de convivencia. La conflictividad no es el problema, sino la imposibilidad de ir encontrando esos acuerdos que permitan ir cambiando cosas. Y el riesgo más grande es que haya gente que apueste a patear el tablero, que las cosas no funcionen, se estanquen o retrocedan".*

Pero a lo largo del estudio, se han observado visiones contrapuestas entre los liderazgos, lo que aleja la posibilidad de arribar a estos acuerdos. Esto constituye un verdadero obstáculo a superar.

La existencia de visiones contrapuestas es normal en democracia y no constituye un problema en sí mismo; pero, un buen número de las entrevistas realizadas en Paraguay demuestran que más allá de las visiones contrapuestas, estas percepciones encierran un fuerte potencial de conflicto. Los adversarios

políticos no son vistos como conciudadanos que defienden proyectos distintos, sino como representantes de intereses y formas de entender la convivencia que hay que derrotar. Esta lógica del amigo-enemigo aparece con bastante frecuencia entre los entrevistados.

La lógica amigo-enemigo es tendencialmente incompatible con la búsqueda de acuerdos que den continuidad y profundidad a las políticas públicas. Con el enemigo no se buscan consensos, se busca derrotarlo (y si fuera posible destruirlo, para evitar la posible repetición del conflicto); a menos que por "consenso" se logre un tipo de acuerdo en el que el otro se avenga a mi posición, sin que yo haga concesiones. Si todos los actores llegan a la mesa de negociación con esa expectativa, no habrá acuerdos viables.

Hay, por lo tanto, una tensión planteada entre la necesidad de llevar adelante una política de diálogo y concertación, y una lógica del amigo-enemigo adoptada muchas de las mismas personalidades entrevistadas.

e) La crisis económica

La posibilidad de una reforma de la administración pública se complica por la necesidad del Estado paraguayo de dar prioridad a medidas destinadas a paliar el impacto de la crisis económica mundial en la economía de los hogares.

Paraguay ha mantenido una política macroeconómica rigurosa; sin embargo, la recesión mundial de 2009, afectará las posibilidades de respaldar económicamente las iniciativas de reforma de la administración pública, como las de cualquier otro ámbito. Aunque se espera que la situación económica mejore en el 2010 y que el impacto negativo de la crisis económica mundial en el comportamiento fiscal sea balanceado por la continuidad de los ingresos provenientes de la donación externa multilateral y bilateral[9] y por el próximo incremento de las regalías de ITAIPU.

Se detectaron varias situaciones objetivas que tenderían a frenar la reforma de la administración pública. Estas constituyen importantes desafíos a vencer -por parte del Estado y el país en su conjunto- para avanzar en la reforma. De los complejos desafíos, dos resaltan: 1) Responder a las demandas consensuadas de transformación de la administración pública; y 2) hacerlo desde una visión de Estado que logre trascender periodos gubernamentales y cálculos políticos coyunturales. Sólo así se podrán cruzar las fronteras interpartidarias e intersectoriales para hacer posible el diálogo y la concertación sobre la base de una visión estructural de largo plazo. Sobre la base de estas consideraciones se analizan, como conclusión, los escenarios posibles de mediano plazo para una reforma de la administración pública en Paraguay.

9 Economist Intelligence Unit. Country report, September, 2009.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA REFORMA DEL ESTADO

LOS ESCENARIOS Y CAMINOS POSIBLES DE LA REFORMA

A dos décadas de iniciada la transición democrática, Paraguay muestra la conjunción de un régimen político democrático y una sociedad escindida por múltiples desigualdades y extendida pobreza. Los innegables logros políticos fueron acompañados por escasos avances en términos de institucionalidad, entendida como la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos, independientemente de su tamaño y la forma de organización de sus burocracias.

Entre las principales preocupaciones de los paraguayos y paraguayas, la referida a la situación del Estado es una constante. De hecho, para la mayoría de los líderes consultados, está entre los problemas más graves que enfrenta el país.

A la luz de la evidencia obtenida en los estudios realizados en 2008 y 2009 se confirma la amplia receptividad que tiene en la ciudadanía y en los líderes políticos, sociales y de opinión pública, la propuesta de un cambio fundamental en la institucionalidad, estructura, cultura y modo de operación de la administración pública en Paraguay.

Esta receptividad se presenta como la expresión de una demanda más amplia de cambio político y sociocultural de la sociedad paraguaya. Los ciudadanos ven en la administración pública heredada de los regímenes políticos anteriores, el paradigma de lo que no quieren que siga existiendo en su país (autoritarismo, abuso de poder, clientelismo, prebenda, falta de transparencia, ineficiencia, ausencia de sentido de servicio público).

Por ello, la reforma de la administración pública se convierte en un símbolo estratégico, en el "buque insignia" de los cambios y transformaciones de orientación democrática que podrán hacerse en el Paraguay.

La esperanza de un mejor futuro debe ser adecuadamente aprovechada por las fuerzas políticas y sociales para establecer las bases de un cambio profundo, gradual, estructural y sostenido, acorde con las expectativas de los ciudadanos, más allá de sus ideologías, sus intereses privados o su origen.

Con todo, el estudio muestra que la valoración del cambio y la demanda por que éste ocurra,

está balanceada por la percepción que e trata de procesos difíciles, y que no existe el respaldo ni la experiencia requeridas para llevarlos a cabo, que habría mucha oposición cuando esta reforma toque intereses concretos y que, en definitiva, lo más probable es que suponga un proceso largo, desarrollado por varios gobiernos.

Encarar una reforma de la administración pública implica necesariamente una decisión consensuada sobre la necesidad de emprender el cambio, pero también un acuerdo sobre la obligación de asumir el costo político que conlleva la decisión de modificar las complejas estructuras que, durante un largo periodo de la vida política paraguaya, se habrían establecido para favorecer intereses específicos. Según la mayoría de los líderes entrevistados, estas condiciones no están dadas. Un alto funcionario del gobierno sostenía enfáticamente que la reforma de la administración pública involucra tantos intereses y conflictos que "claramente no sería el mejor ámbito para iniciar un cambio".

Un punto políticamente clave del balance es que los actores y el gobierno se perciban unos a otros como interlocutores válidos para articular la oferta estratégica de cambio y la expresión que asume la demanda social y política por éste. Tal posibilidad es vista por los actores políticos consultados en septiembre 2009, como más bien frágil.

En definitiva, el contexto político actual se caracteriza por la existencia de un consenso general por la necesidad de cambio, y disensos crecientes sobre la acción, su ritmo y contenidos prioritarios.

LOS ESCENARIOS A CORTO Y MEDIANO PLAZO

Considerando el contexto político descrito, las necesidades y expectativas de cambio de los diferentes actores, y el balance de posibilidades y obstáculos que enfrenta una posible reforma de la administración pública, se perfilan a continuación algunos escenarios posibles de este proceso.

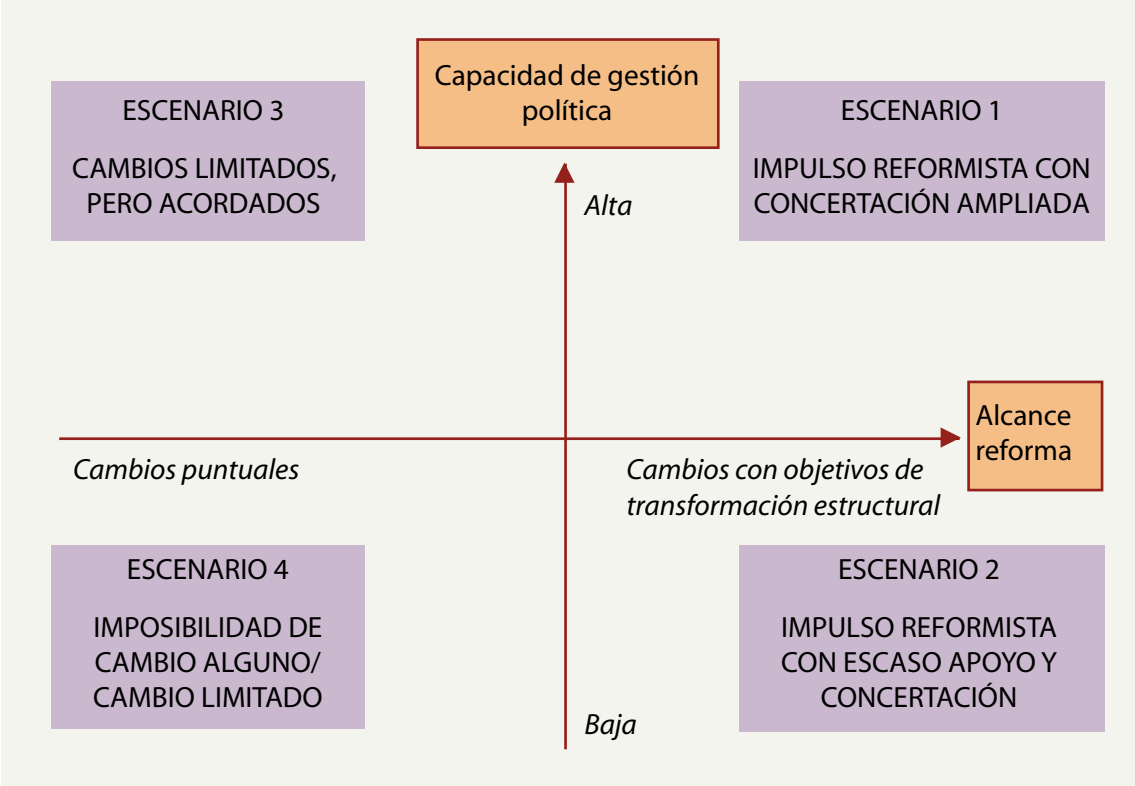
De manera sintética, la construcción de escenarios pretende mostrar las posibilidades de evolución futura de una reforma de la administración pública, considerando algunas variables críticas presentes en el actual momento político económico y social del país, que determinarían la viabilidad de tales esfuerzos. Los escenarios no deberán ser leídos como predictores de lo que podría pasar, sino como una herramienta orientada a la reflexión y debate acerca de los problemas que los actores político-sociales involucrados enfrentan y deberán resolver para avanzar en esta reforma.

Se ha identificado tres variables críticas que determinan los diferentes escenarios de la reforma:

1. **El alcance de la transformación que se quiere lograr en la administración pública**: Puede variar desde el mantenimiento del status quo o los intentos de realizar cambios puntuales sin capacidad de modificar los problemas estructurales de la administración pública, hasta acciones/cambios articulados en función de un objetivo de transformación estructural en el mediano plazo y largo plazo.

2. **La capacidad de generar apoyos y acuerdos que sostengan el esfuerzo reformista (capacidad de gestión política)**: Puede variar desde una situación en la cual no se logren acuerdos y los apoyos a la reforma sean muy débiles, hasta el logro de consensos político-sociales más amplios, que sostengan y respalden el esfuerzo.

3. **La disponibilidad de recursos económicos para financiar los costos de la reforma:**



El gráfico muestra un primer grupo de "escenarios base", en función de las dos primeras variables identificadas en el estudio:

1. El **Escenario 1** se caracteriza por una situación donde los responsables de la reforma logran desplegar una estrategia de concertación y construcción de apoyos políticos eficaces, que les permite impulsar reformas, quizás graduales y acumulativas, pero orientadas a resolver los problemas estructurales de la administración pública. Es un escenario donde se combina claridad sobre los objetivos de transformación del sector en el largo plazo con una buena capacidad de gestión política. Para construir los acuerdos que sostiene la reforma, es posible que se deba optar en este caso por una lógica de implementación gradual de los cambios, pero con claridad de las metas a las que se quiere llegar.

2. El **Escenario 2** se parece al anterior en el intento de impulsar reformas que buscan una transformación estructural de la administración pública. Sin embargo, en este no se logran articular acuerdos sociales y políticos mínimos; los apoyos son escasos y no se logran levantar los bloqueos y resistencias existentes. Quizás en este caso, se pueda avanzar un poco a fuerza de voluntad de los reformadores, pero los logros pueden ser poco sostenibles en el mediano plazo por falta de legitimidad y apropiación de los principales actores involucrados. En el peor de los casos puede derivar en un debilitamiento de las condiciones de gobernabilidad.

3. El **Escenario 3** se caracteriza por una situación en la cual se avanza solamente en ciertos cambios puntuales o muy específicos en la gestión de la administración pública. No obstante, estos cambios no tienen el potencial de resolver los problemas estructurales de la misma. El carácter restringido de las transformaciones facilita el logro de ciertos acuerdos y apoyos políticos que hacen viable esta opción; sin embargo, a pesar de ciertas mejoras o avances limitados, persistirían las características centrales de un funcionamiento tradicional de la administración pública en Paraguay. Este es un escenario que puede evolucionar hacia el escenario cuatro o hacia el uno, dependiendo de la capacidad (o dificultad) de los actores para ir generando las condiciones de confianza interpartidaria necesarias.

4. El **Escenario 4** configura un contexto en el cual hay intentos de realizar ciertos cambios puntuales o muy limitados, pero enfrentando grandes resistencias y bloqueos, y con una capacidad muy limitada para construir apoyos y acuerdos políticos. En este caso, es muy posible que ningún tipo de cambio o reforma sea posible, y la tendencia apunta a una consolidación

del *status quo* y de la inercia institucional. Se trata de un escenario en el que el malestar ciudadano puede llegar a poner en cuestión la legitimidad del conjunto del sistema político.

Para terminar este análisis de escenarios, se analiza la manera en que **una mayor o menor disponibilidad de recursos fiscales** para financiar los eventuales costos de los cambios puede facilitar o dificultar la concreción de alguno de estos cuatro escenarios.

- Si hay **una disponibilidad de recursos fiscales significativa** se hacen posibles los Escenarios 1 y 2, pues existirían posibilidades de avanzar en cambios más estructurales. Igualmente, es posible que un Escenario 1 pueda facilitarse en la medida en que se pueda financiar ciertas compensaciones o eventuales costos resultantes de acuerdos que viabilicen el apoyo a la reforma por parte de algún sector o actor involucrado.
- Al contrario, si por efecto **de restricciones fiscales** resultantes de una contracción de las finanzas públicas no se cuenta con recursos suficientes para afrontar los costos del cambio, es muy posible que los Escenarios 3 y 4 se hagan más probables. En este caso, se puede considerar que una reforma estructural no sólo se torna imposible por su complejidad y por los bloqueos al interior de los sectores involucrados, sino porque su viabilidad implicaría costos muy altos en el corto plazo.

A priori, cualquier reforma o cambio en un ámbito complejo como la administración pública, suele parecer difícil o arriesgada. Sin embargo, el mensaje de estos escenarios es que no hay incompatibilidades entre buscar transformaciones estructurales de largo plazo y optar por la gradualidad como método de implementación del cambio; o entre lograr acuerdos entre los actores involucrados y avanzar en cambios posibles. Así como existen escenarios donde esto parece incompatible, hay otros en los cuales se puede lograr tales articulaciones. No obstante, para ello se precisa prestar atención al desarrollo de ciertas capacidades políticas y estrategias adecuadas.

El estudio muestra la importancia central que tiene hoy día en Paraguay esta reforma, por la posibilidad de aumentar la capacidad del Estado para resolver problemas concretos como la pobreza, la calidad de los servicios sociales o la seguridad de los ciudadanos, así como para lograr la gobernabilidad y avanzar en el fortalecimiento de la democracia. Sin una burocracia eficiente, transparente y sin el logro de una mayor ética en la política, tales retos serán siempre más difíciles. Vale la pena, entonces, pensar en la posibilidad de un cambio en este ámbito. Sobre todo, es necesario pensar en la manera de hacerlo posible.

LOS CAMINOS POSIBLES

Considerando las evidencias empíricas de este estudio y los análisis prospectivos realizados, la ruta crítica a seguir tendrá que considerar los siguientes componentes:

- Los cambios en la administración pública no pueden sino ser conducidos bajo el principio de la gradualidad: Actualmente, no hay lugar para transformaciones drásticas ni fundamentalistas. La experiencia democrática del Paraguay limita esas posibilidades, ni su institucionalidad política ni las relaciones que la fuercen tienen un esquema previsible que garantice la gobernabilidad adecuada del cambio.

- **La reforma de la administración pública es un proceso de mediano y largo plazo:** Hay que crear las condiciones sociopolíticas e institucionales, generar alianzas, construir consensos, limitar los disensos y, sobre todo, dotarse de metas precisas, visibles y aplicables.

- **El concepto de cambios acumulativos y con base en negociaciones y alianzas requiere ser comunicado** y apropiado por los ciudadanos y los actores políticos, sociales y culturales.

- La reforma será, como todo proceso de cambio que se busque impulsar en Paraguay hoy, resultado de la negociación política, institucional y social: Es preciso generar entonces algún tipo de "Pacto por el Cambio", que incluya propósitos sustantivos, pero que incorpore también reivindicaciones corporativas. Paraguay se juega, en este proceso, la viabilidad de fortalecer un régimen político democrático y una cultura democrática que han sido largamente débiles en el país.

V. BIBLIOGRAFÍA

Abente, D y Masi, F. (2005) Estado, Economía y Sociedad: Una mirada Internacional a la Democracia Paraguaya. CADEP. Asunción.

Abente, Diego (2008) "¿Paraguay: Jaque Mate?" En: Revista de Ciencia Política. V.28 n.1 Santiago. 329 – 345

Arditi, Benjamín (1989) "Adiós a Stroessner: Nuevos espacios, viejos problemas". En *Nueva Sociedad*, Nro.102, julio agosto, pp. 24-32

Arellano, David (2009) La burocracia mexicana como actor: Construyendo las bases para su análisis empírico. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Coloquios 2009. http://nuevomundo.revues.org.

Argyriades Demetrios (2009) Winning The Needed Change: Saving our Planet Earth. A Global Public Service (Introducción). Volúmen 30. International Institute of Administrative Sciences Monographs. IOS Press. Amsterdam.

Banco Interamericano de Desarrollo. "Paraguay: Principales lineamientos de la estrategia de país del Banco con Paraguay (2004-2008)". Citado en: Instituto Interamericano de Gobernabilidad de Catalunya- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Paraguay. Documento Técnico. Noviembre de 2004. Pág. 15.

Barajas, Gabriela. (2000) "Política y administración pública en México: una relación desde donde pensar los Programas y las Agencias Públicas encargadas de la atención a la pobreza, 1970-1982". Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Buenos Aires: CLACSO

Borda, Diego (2007) Paraguay. Resultados de las Reformas (2003-2005) y sus perspectivas. Serie Informes y Estudios Especiales. CEPAL.

Bugoni, Mara Betsabé (2005) "El Estado desmodernizado". Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo. Tucumán: Congreso Argentino de Administración Pública.

Carlson I. y Payne M. (2003) "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe". En Red de Gestión y Transparencia de la política pública. Servicio Civil: temas para un diálogo. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL (2008) Estudio económico de América Latina y el Caribe. Santiago del Chile: Naciones Unidas.

Céspedes, Roberto L. (1993) "Relaciones de Trabajo en el Sector Público. Paraguay 1989-1993". En Revista Paraguaya de Sociología, n. 88, Año 30, septiembre a diciembre 1993.

Corzo, Susana (2002) "El clientelismo como intercambio". *W*orking papers. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Ernesto Soto, (2008) Los Partidos Políticos frente a la Reforma del Estado en México. Política y Cultura, Primavera, Número 029. Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco. PP. 41-69. México.

Fleury, Sonia (2000) Reforma del Estado. "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales".Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Halpern, Gerardo (2009) "La Diáspora y el Paraguay Territorial". CONICET. http://www.estudiosmigratorios.com.ar

Jamil, Ishtiaq (1991) "La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en las distintas culturas". En Gestión y política pública, vol. VII, núm. 1, pp. 61-82

Lacchi, Marcello. (2009) La función pública en Paraguay: aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del estado. PAPEP. Position Paper. Asunción: PAPEP-Paraguay.

Lachi, Marcelo (2009) La función pública en Paraguay: aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del estado. Asunción: PAPEP-Paraguay.

Latinobarómetro (2009) Informe 2008. Santiago de Chile: Latinobarómetro.

Lechner, Norbert. (1994) "Los nuevos perfiles de la política".En Nueva Sociedad, Nro.130, marzo abril, pp. 32-43.

Linstone, H., Turoff, M. (1975) The Delphi Method. Techniques and Application. Don Mills, ON:Addison-Wesley.

Morínigo, José Nicolás. N. (2009) Tendencias de la opinión pública en Paraguay *(1.989 – 2.009)*. Asunción: PAPEP. Position Paper.- Paraguay Asunción.

Nickson, Andrew (2005) "Reformando el Estado en Paraguay" En: Estado, Economía y sociedad: una mirada internacional a la democracia paraguaya. D. Abente y F. Masi. CADEP. Asunción.

Otter, Thomas, (2009) Contexto y la Políticas Económicas en Paraguay. Asunción. PAPEP. Position Paper. Asunción.

PAPEP Regional (2007) Proyecto análisis político y escenarios prospectivos. Manual metodológico para su aplicación. PNUD.

PAPEP Regional, (2008) Situación actual y escenarios de mediano plazo en Paraguay según líderes paraguayos. Informe de una ronda de consultas realizada en diciembre de 2008. Asunción: PNUD.

PAPEP Regional, (2009) Análisis de Grupos Focales de funcionarios públicos. Abril 2009. Asunción: PAPEP

PAPEP Regional, (2009) Análisis de Grupos Focales. Mayo 2009. Asunción: PAPEP

PAPEP Regional, (2009) Situación actual y escenarios de mediano plazo en Paraguay según líderes paraguayos. Informe de una ronda de consultas realizada en diciembre de 2009. Asunción: PNUD.

Pérez Campos, Gilberto (2003) "Sujeto desgarrado. y modernidad. Contribución de Alain Touraine a la reflexión psicológica sociocultural sobre la subjetividad en el mundo contemporáneo". En: Psicología y ciencia social. N.2. vol. 5

Pichardo Pagaza (2009) "Servidores Públicos Latinoamericanos para el Siglo XXI". Winning The Needed Change: Saving our Planet Earth. A Global Public Service (Introduction). Volúmen 30. International Institute of Administrative Sciences Monographs. IOS Press. Amsterdam.

PNUD (2008a) Una brújula para la Democracia: aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina. Siglo XXI Editores. Argentina.

PNUD (2008b) Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano Paraguay 2008: Equidad para el desarrollo. Asunción: PNUD.

Prats, Joan (2005) De la burocracia al management: del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones publicas de nuestro tiempo. Madrid: Instituto Nacional de administración

Vial, Alejandro (2009) Paraguay; análisis político. Asunción: PAPEP-Paraguay.

Vilas, Carlos M. (2001) "El síndrome de Pantaleón: política y administración de la reforma del Estado y la gestión de gobierno". En Foro Internacional, julio-septiembre, pp. 521-450.

VI. ANEXOS

ANEXO I. RONDA DE CONSULTAS A LÍDERES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PAÍS Y SUS PERSPECTIVAS, CON ÉNFASIS EN LA PROBLEMÁTICA DE LA REFORMA DEL ESTADO

Diciembre de 2008

I. CUESTIONARIO ABIERTO (PREGUNTAS SIN ALTERNATIVAS PREFIJADAS DE RESPUESTA)

1. Para la mayoría de los observadores el país enfrenta hoy problemas importantes. A su juicio, ¿cuál sería el más importante de esos **problemas**, el **principal obstáculo** para construir un Paraguay mejor?

2. Y en **segundo** lugar, ¿qué otro problema mencionaría?

3. En su opinión, ¿cuáles serían las principales **causas** de estos problemas?

[DE LOS DOS PROBLEMAS MENCIONADOS EN LAS PREGUNTAS ANTERIORES]

4. A su juicio, en conjunto, ¿el gobierno está **tratando** de **enfrentar** esos problemas?

[CUALQUIERA SEA LA RESPUESTA:]

¿**Por qué razón** o razones piensa Ud. de esa manera? ¿Cuáles son las acciones o circunstancias que indican que el gobierno efectivamente **lo está** intentando / **no** lo está intentando?

5. [SÓLO SI LA RESPUESTA A (4.) ES AFIRMATIVA O MÁS BIEN AFIRMATIVA]

¿Y cuál sería el resultado más probable de esos esfuerzos para enfrentar los problemas? ¿Más bien éxito, más bien fracaso? ¿**Por qué razones**?

6. [SÓLO SI LA RESPUESTA A (4.) ES NEGATIVA O MÁS BIEN NEGATIVA]

¿No intenta resolver esos problemas porque no los ve con claridad (**mal diagnóstico**), porque no tiene **voluntad** política, o porque no puede (no tiene los **recursos** políticos necesarios para intentarlo)?

7. Los actores **muy** influyentes en la sociedad paraguaya (grupos u organizaciones sociales, sindicales; medios de comunicación; grupos empresarios; líderes o grupos políticos, partidos, etc.) son relativamente pocos. ¿Cuáles de ellos están **dificultando** la solución de los principales problemas del país? [REPREGUNTAR: TRATAR DE IDENTIFICAR HASTA TRES ACTORES "BLOQUEADORES"]

8. ¿Y hay actores **externos** (organizaciones internacionales, grandes empresas extranjeras, otros países) que también están **dificultando** la solución de los problemas paraguayos?

9. ¿Mencionaría Ud. algún **otro** actor externo que **también dificulte** la solución de los problemas?

10. Uno de los objetivos declarados de este gobierno es una **reforma** profunda de la **administración pública**. En su opinión, ¿es efectivamente necesaria una reforma profunda de la administración?

[CUALQUIERA SEA LA RESPUESTA:]

¿Por qué razón o razones eso **es necesario** / **no es** necesario?

11. [SEA O NO NECESARIA ESA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN]

En su opinión, ¿cuáles serían los principales actores capaces de **bloquear** la reforma de la administración pública? ¿**Por qué razón** o razones?

12. [SEA O NO NECESARIA ESA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN]

A su juicio, ¿el gobierno podrá avanzar realmente en esa reforma? ¿**Por qué razón** o razones?

13. En su opinión, ¿qué **debería** hacer el gobierno para poder avanzar en una reforma de esta clase? ¿**Por qué razón** o razones?

14. Si el Presidente Lugo le preguntara a Ud. cuál debería ser, a su juicio, la **primera prioridad** de su gobierno para los próximos cuatro años, ¿qué le diría Ud.?

II. CUESTIONARIO CERRADO "TIPO DELPHI"

1. En su opinión, durante los próximos cuatro años, ¿la situación general del país mejorará, seguirá aproximadamente igual, o se volverá más difícil?
   a. mejorará
   b. la situación seguirá sin mayores cambios
   c. se volverá más difícil
   n. Ns / Nr

2. En términos generales, ¿cuál de las siguientes frases cree Ud. que describe mejor la situación del gobierno?
   a. es un gobierno fuerte, que controla la situación y puede tomar iniciativas
   b. es un gobierno "normal", ni fuerte ni débil
   c. es un gobierno débil, con poca capacidad para tomar y sostener decisiones difíciles
   n. Ns / Nr

3. En su opinión, durante los próximos cuatro años, en promedio, la **economía** paraguaya probablemente …
   a. crecerá más rápidamente que durante los últimos dos años
   b. crecerá al mismo ritmo
   c. se enlentecerá
   d. el PIB caerá
   n. Ns / Nr

4. A su juicio, durante los próximos cuatro años, la **conflictividad social** ...
   a. crecerá mucho
   b. crecerá
   c. se mantendrá aproximadamente igual
   d. disminuirá
   n. Ns / Nr

5. En los próximos cuatro años, la **pobreza** en Paraguay probablemente ...
   a. disminuirá
   b. no cambiará significativamente
   c. aumentará
   n. Ns / Nr

6. En los próximos cuatro años, la **justicia** en Paraguay probablemente ...
   a. se fortalecerá, será **más** independiente y profesional
   b. seguirá aproximadamente como hasta ahora
   c. será **menos** independiente y profesional
   n. Ns / Nr

7. En general, durante los próximos cuatro años, ¿la administración pública ...?
   a. se volverá más eficiente que hoy
   b. seguirá aproximadamente como es ahora
   c. se volverá menos eficiente n. Ns / Nr

8. Y en materia político partidaria, durante los próximos cuatro años, ¿la administración pública ...?
   a. se volverá **más** partidista (o "partidizada") que hoy
   b. seguirá aproximadamente como es ahora, aunque el partido más influyente sea otro
   c. seguirá aproximadamente como es ahora, sin mayores cambios
   d. se volverá **menos** partidista n. Ns / Nr

9. En los próximos dos años, la distribución del ingreso en Paraguay probablemente …
   a. Será más igualitaria que hoy
   b. Será un poco más igualitaria que hoy
   c. Seguirá aproximadamente como ahora
   d. Será un poco menos igualitaria que hoy n. Ns / Nr
   e. Será menos igualitaria que hoy

10. Pensando ahora en un plazo más largo, de veinte años, ¿la situación de Paraguay podrá **acercarse** significativamente a la de las naciones latinoamericanas más prósperas en materia económica y social?
   a. Seguramente sí
   b. Probablemente sí
   c. Probablemente no n. Ns / Nr
   d. Seguramente no

III. PERFIL DEL ENTREVISTADO (LLENADO POR LOS ENTREVISTADORES)

Este perfil es crucial para el análisis y debe ser completado por los entrevistadores. La experiencia enseña que debe ser llenado **antes** o **inmediatamente después** de la entrevista, y debe ser guardado junto con las respuestas de la sección anterior.

1. Nombre del entrevistado:
2. Lugar y fecha de la entrevista:
3. Ocupación principal del entrevistado:

a. político (puede estar en cargo público de confianza)

b. funcionario público de carrera

c. empresario (especificar sector)

d. líder de opinión (especificar)

4. Preferencia o inclinación partidaria (si es conocida, con o sin militancia activa):

a. ANR – Partido Colorado

b. PLRA

c. UNACE

d. PPQ (Patria Querida)

e. APC (Alianza Patriótica por el Cambio)

f. PEN

g. P-MAS

h. PPS

i. Otro (especificar:)

n. preferencia partidaria desconocida

6. Nombre del entrevistador:

ANEXO II. FORMULARIO DE LA ENTREVISTA

Mayo 2009

I. CUESTIONARIO ABIERTO (PREGUNTAS SIN ALTERNATIVAS PREFIJADAS DE RESPUESTA)

a. Generales

1. ¿Cuáles son los principales sectores políticos (partidos, fracciones o alianzas) que apoyaron al Presidente Lugo en las últimas elecciones nacionales ?

2a. Desde las últimas elecciones hasta hoy, ¿hubo algún cambio importante en las posiciones de esos sectores políticos que votaron al Presidente Lugo?

2b. (Sólo si hubo cambios) ¿Cuáles fueron esos cambios, y por qué ocurrieron?

3. ¿Cuáles son los principales sectores políticos (partidos, fracciones o alianzas) que votaron a otros candidatos en las últimas elecciones nacionales?

4a. Desde las últimas elecciones hasta hoy, ¿hubo algún cambio importante en las posiciones de esos sectores políticos que no votaron al Presidente Lugo ("la oposición")?

4b. (Sólo si hubo cambios) ¿Cuáles fueron esos cambios en la oposición, y por qué ocurrieron?

5. Pensando ahora en las fuerzas políticas opositoras en las últimas elecciones nacionales, ¿alguna de ellas está hoy más cerca del gobierno que del resto de la oposición? (Sólo si las hay) ¿Cuáles serían esas fuerzas, y en qué aspectos estarían más cerca del gobierno que de la oposición?

6. Pensando ahora en las fuerzas políticas que apoyaron al Presidente Lugo en las últimas elecciones nacionales, ¿alguna de ellas está hoy más cerca de la oposición que del gobierno? (Sólo si las hay) ¿Cuáles serían esas fuerzas, y en qué aspectos estarían más cerca de la oposición que del gobierno?

7. A su juicio, ¿el gobierno está tratando de enfrentar los principales problemas del país? (Cualquiera sea la respuesta) ¿Por qué razón o razones piensa Ud. de esa manera? ¿Cuáles son las acciones o circunstancias que indican que el gobierno efectivamente lo está intentando / no lo está intentando?

7a. (Sólo si la respuesta 7 es afirmativa) ¿Y cuál sería el resultado más probable de esos esfuerzos para enfrentar los problemas? ¿Más bien éxito o fracaso? ¿Por qué razones?

7b. (Sólo si la respuesta 7 es negativa) ¿No intenta resolver esos problemas porque no los ve con claridad (mal diagnóstico), porque no tiene voluntad política, o porque no puede (no tiene los recursos políticos necesarios para intentarlo)?

8. Si el Presidente Lugo le preguntara a Ud. cuál debería ser, a su juicio, la primera prioridad de su gobierno, ¿qué le diría Ud.?

9. ¿Y cuál debería ser la segunda prioridad de su gobierno?

Específicas

10a. Pasando al tema de la administración pública, ¿considera usted que una reforma en la administración pública es necesaria?

10b. (Sólo en caso de que crean que es necesaria) Y si bien es necesaria, ¿Qué prioridad debe tener esta reforma?

11a. ¿Y qué actores cree usted que estarían más interesados en debatir este ámbito de reforma?

11b. ¿Y hay otros actores que podrían interesarse en la reforma a la administración pública? Le menciono algunos actores y dígame si alguno de ellos (o todos ellos), y en qué medida, estaría interesados en una reforma a la administración pública:

- Aquellos actores ligados al ámbito empresarial
- Aquellos actores ligados a las organizaciones sindicales (campesinos e indígenas)
- Aquellos actores ligados a la administración pública (funcionarios públicos o sindicatos de la administración pública)
- Aquellos actores ligados a los sectores sociales como educación o salud
- Aquellos actores ligados al ámbito partidario
- Aquellos actores ligados a los gobiernos departamentales y municipales
- Otros

12a. ¿Considera usted que hay relación entre estos actores, y en caso afirmativo, qué tipo de relación es ésta y qué efectos políticos tendría sobre el gobierno?

12b. ¿Y cómo considera usted que el gobierno debería relacionarse con estos actores tanto si se emprende una reforma a la administración o si no se la hace?

13. En todo caso, ¿cree usted que la administración pública actual, así como hoy se presenta, ofrece beneficios al gobierno, y de ser así cuáles son?

14a. En ese sentido, ¿cree usted que el gobierno tiene algún plan específico para relacionarse con la administración pública o, en su defecto, tiene al menos alguna iniciativa respecto a la administración pública?

14b. (Sólo en caso afirmativo). Y, en ese sentido, ¿adónde apunta el gobierno impulsando esta reforma?

15a. Asimismo, ¿qué factores cree usted que dificultarían la puesta en marcha de una reforma a la administración pública?

15b. ¿Y son factores que tienen posibilidad de ser resueltos y en caso afirmativo, de qué manera?

16. De todos modos es fundamental saber si la reforma, en caso de darse, ¿debe ser total o parcial?

17. Y, en ese sentido, ¿quiénes ganarían y quiénes perderían con una eventual reforma a la administración pública?

18. ¿Qué ganan y qué pierden con una eventual reforma a la administración pública los actores en juego que le menciono a continuación?

- los partidos, y si hay diferencias entre éstos
- los empresarios
- los sindicatos campesinos e indígenas
- los sindicatos de la misma administración pública
- otros

19a. De todos modos, cuando se habla de reforma a la administración pública, ¿a qué cree usted que se hace referencia?

19b. Y en ese sentido, ¿qué elementos mínimos de reforma cree usted que podrían llevar se cabo ya mismo y cuáles en un plazo medio y/o largo?

19c. Y para emprender esas reformas, ¿con quiénes hay que negociar y de qué manera?

20. ¿Usted considera que se podría iniciar esta reforma al menos en algunas dependencias estatales que posiblemente lo requieran con mayor urgencia?

21. ¿Usted cree que el tema de la administración pública es un tema que se relaciona con otras políticas públicas, y de ser afirmativa la respuesta, dígame cómo?

22a. Finalmente, ¿cómo considera usted que ha funcionado la gestión pública en lo que se refiere a la atención en los servicios públicos?

22b. Y, ¿en ese sentido, qué cambios serían bien recibidos por la población, favoreciendo la imagen del gobierno, o, en otras palabras, en qué ámbitos de los servicios públicos se tendrían más impacto?

23. ¿Está Ud. al tanto del rol que cumple la Secretaría de la Función Pública? ¿Cree Ud. que esta Secretaría está en condiciones de llevar adelante los procesos de reforma de la función pública que necesita el país? ¿Cuáles considera que son sus fortalezas y debilidades?

24. ¿Qué expectativas tendría respecto al rol y funciones de esta Secretaría?

25. ¿Cree usted que en la actual administración gubernamental se han

visto cambios en las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos? Si es así, a su juicio, ¿qué es lo que se ha percibido como mejoras hasta el momento? ¿Qué papel ha jugado la Secretaría de la Función Pública en estas mejoras?

26. ¿Considera Ud. que el tema del ingreso a la función pública debe estar regulado por un órgano centralizado? ¿Cree Ud. que esto contribuiría a la transparencia de estos procesos o los entorpecería?

Respecto a la Ley del funcionariado público

28. A su juicio, ¿qué aspectos de esta Ley deberían ser reformulados? Por ejemplo, en relación a la estabilidad del funcionariado público, ¿cree Ud. que es fundamental preservarla? ¿Se debe preservar la estabilidad funcionaria en las mismas condiciones en las que ha funcionado hasta ahora, o en otras condiciones? ¿Cuáles y por qué?

29. ¿Cree Ud. que es posible introducir un sistema de evaluación y promoción del funcionariado público basado en resultados o se debe mantener y perfeccionar el sistema disciplinario basado en el control de horario y cumplimiento de asistencia?

30. ¿Qué opina de la propuesta que ha hecho la Secretaría de Función pública respecto a la obligatoriedad de cumplimiento de una jornada de ocho horas diarias para el funcionario público?

31. ¿Qué opina sobre los planteamientos actualmente existentes en sentido de abolir los puestos de confianza o que estos no sean considerados parte del sistema de inamovilidad funcionaria?

32. ¿Cuáles serían los elementos fundamentales que debería contemplar un sistema de "trato justo" al funcionariado público?

33. A su juicio, ¿es importante la profesionalización del funcionario público? Si es así, ¿qué factores considera que facilitarían la aceptación de concursos de mérito para ingreso y promoción del funcionariado? ¿Qué factores pueden incentivar al funcionariado a aceptar las nuevas condiciones de este tipo de sistema?

34. La capacitación parece ser un factor preponderante en el proceso de profesionalización del funcionariado. En su opinión ¿Que se debería enfatizar en un programa de capacitación para el funcionariado público, los valores de servicio público o las capacidades técnicas para un trabajo eficiente?

35. A su juicio ¿Qué reparticiones estatales existen en el país que puedan considerarse un ejemplo en el avance hacia la profesionalización del funcionariado? ¿Qué factores considera que han hecho posible esos avances?

¿Cree que estos se pueden replicar en otras reparticiones? ¿Cuáles serían las reparticiones que requerirían cambios de manera prioritaria?

Cuestionario cerrado "tipo Delphi"

Con fines comparativos, se aplica el mismo cuestionario que en diciembre de 2008

ANEXO III. LISTA DE LÍDERES ENTREVISTADOS

Diciembre de 2008

	Nombre
1	Acosta, Alberto
2	Acosta, Oscar
3	Aguayo, Luis
4	Alderete, Alberto
5	Altamirano, José
6	Aquino, Pablo
7	Bareiro, Luis
8	Benítez, Rogelio
9	Borda, Dionisio
10	Cabrera, Felipe
11	Codas, Daniel
12	Espínola, Odilón
13	Feliciángeli, Mina
14	Flecha, Eladio
15	Franco, Federico
16	González, Stella
17	González Quintana, Enrique
18	Kanonnikoff, Guillermina
19	López Perito, Miguel Ángel
20	Medina, Ramón
21	Mello, Ana
22	Mello, Ladislao
23	Palau, Tomás
24	Plate, Alfredo
25	Rivas, Oscar
26	Rolón Luna, Jorge
27	Royg, Pilar
28	Rubiani, Pascual
29	Samaniego, Lilian
30	Sawatzky, Gustav
31	Soares, Camilo
32	Soto, Clyde
33	Stroessner, Alfredo
34	Torales, Juan
35	Volpe, Gustavo
36	Wiens, Arnoldo

Mayo de 2009

	Nombre
1	Acha, Sebastián
2	Balbuena, Belarmino
3	Barreto, Reinaldo
4	Benítez, Rogelio
5	Bordón, Gustavo
6	Buzó, José
7	Castiglioni, Luis Alberto
8	Cristaldo, Héctor
9	Del Puerto, Erico
10	Franco, Julio César
11	Ledezma, José
12	López Perito, Miguel Angel
13	Machi, Beltrán
14	Ovelar, Blanca
15	Oviedo, Lino
16	Pineda, José
17	Riart, Luis Alberto
18	Rivarola, Milda
19	Steigler, Horst
20	Tiepermann, Romy
21	Torales, Juan
22	Vera Venialgo, Ramón
23	Vera, Arminda
24	Zuccolillo, Aldo

ANEXO IV. MAPEO DE LOS 32 GRUPOS FOCALES

Diciembre de 2008 a mayo de 2009

Ciudadanos

Grupos ciudadanos		Apoya al gobierno		No apoya al gobierno	
Edad	Nivel educativo	20 a 35 años	36 años o más	20 a 35 años	36 años o más
	Hasta nivel primario	1 y 9	2 y10	3 y 11	4 y 12
	Bachillerato completo, técnico universitario o más	5 y 13	6 y 14	7 y 15	8 y 16

Abril de 2009

Ciudadanos

Grupos ciudadanos		
Vive en zona residencial de ingresos medios/altos	Vive en zonas de ingresos medios	Vive en zonas periféricas de ingresos bajos
17 y 18	19 y 20	21 y 22

Funcionarios

Grupos	Permanentes		Contratados	
	Antiguos	Nuevos	Antiguos	Nuevos
Directivos intermedios y profesionales/universitarios	23	24	25	26
Técnicos no profesionales ni universitarios y personal no calificado	27	28	29	30

Maestros	Médicos y enfermeras
31	32

ANEXO V. PROTOCOLOS DE GRUPOS FOCALES

(CIUDADANÍA)

Objetivo:

Tener una conversación muy libre y muy abierta sobre cómo ven ustedes los cambios políticos recientes en el Paraguay.

El 20 de abril de este año, el Tribunal de Justicia Electoral de Paraguay anunciaba el triunfo electoral de Fernando Lugo y la Alianza Patriótica para el cambio (APC). Esa misma noche miles de personas salían a festejar. ¿Qué festejaban los Paraguayos?

Pregunta de refuerzo:

En su opinión, ¿es importante este triunfo? ¿Por qué?

¿Qué significa este cambio para el Paraguay?

1. Se dice en el Paraguay que Fernando Lugo ganó porque es la imagen del cambio, otros, en cambio, dicen que ganó porque la gente estaba harta de un solo partido en el poder.

   1.1 En su opinión, ¿por qué ganó Lugo?

   1.2. Los paraguayos(as) quieren el cambio? En su opinión, ¿qué significa cambio?

2. Según una encuesta latinoamericana (Latino barómetro) la mayoría de los paraguayos ven con esperanza el futuro. Otro grupo, sin embargo, ve el futuro con preocupación.

   2.1. ¿Cómo ven ustedes el futuro?

   2.2. ¿Qué esperan los paraguayos de este nuevo gobierno?

   2.3. ¿Qué les preocupa?

3. En estos pocos meses del nuevo gobierno ¿Se puede decir que el Paraguay está empezando a cambiar?

   3.1. ¿Cómo definirían la situación actual del país?

   3.2. ¿Qué creen que esté cambiando?

   3.3. ¿Qué creen que esté mejorando?

   3.4 ¿Qué creen que esté empeorando?

4. En su opinión ¿Cuáles son los principales problemas que tiene que atacar el actual gobierno?

   4.1. En su opinión, ¿Cuán preparado está el nuevo gobierno para enfrentar esos problemas?

   4.2 ¿Cuáles son sus principales fuerzas y cuáles sus principales impedimentos?

5. ¿Qué opinan sobre cómo se están manejando los problemas de Itaipú y los conflictos por la tierra?

6. Hay quienes dicen que las expectativas de los paraguayos respecto a este gobierno son muy grandes y que si el gobierno no da señales de cambio, los paraguayos empezarán a decepcionarse y le quitarán su apoyo. Otros dicen que los cambios no son fáciles y que hay que darle tiempo al gobierno. ¿Qué opinan ustedes?

   6.1. ¿Se deben exigir cambios rápidos?

   6.2. ¿Se debe dar tiempo al gobierno?

7. Para cerrar ¿Cómo ven el país de aquí a cinco años (mejor, peor o igual que ahora)? ¿Por qué?

CIERRE

Señales y límites del cambio: La ciudadanía	
Objetivo: Tener una conversación muy libre y muy abierta sobre cómo ven ustedes la administración pública, los servicios públicos (trámites de identificación, pagos de impuestos, calidad de los servicios que presta el Estado) y sobre los cambios que el Presidente Lugo quiere introducir en este sector.	
1.	Grupos de ciudadanos con los que hemos estado reunidos igual que ahora con ustedes, decían que la pobreza en Paraguay, la deficiencia en los servicios sanitarios, la falta de oportunidades para educarse y la delincuencia que crece cada día, se debe en gran parte a que el Estado es ineficiente porque los funcionarios públicos no cumplen una verdadera función de servicio a la ciudadanía y a su país.
	1.1 ¿Creen ustedes que esto es cierto? 1.2 ¿Por qué creen que la gente ve tan negativamente a los funcionarios públicos en Paraguay? 1.3 ¿En su opinión cómo se puede cambiar esas percepciones negativas de los funcionarios públicos? ¿Se necesitan hacer cambios? En su opinión qué cambios se necesitan hacer en la administración pública para cambiar esas percepciones tan negativas? 1.4 En su opinión, ¿cómo sería una función pública más orientada al servicio a la gente y al país? 1.5 En su opinión, ¿qué se debería cambiar en la función pública para que la gente reconozca y valore el trabajo de los funcionarios públicos?
2.	Por las investigaciones que hemos estado realizando hasta ahora, la gente que hemos entrevistado nos ha dicho que la ciudadanía es la más interesada en que el actual Gobierno realice importantes cambios en las reparticiones del Estado.
	2.1. ¿Es verdad esto? 2.2. ¿Creen ustedes que la ciudadanía apoyaría decididamente estos cambios? 2.3. ¿En su opinión qué acciones se podrían desarrollar desde la ciudadanía para apoyar estos cambios?
3.	¿Conocen la Secretaría de la Función Pública? ¿Qué opinión tienen de esta Secretaría? ¿Conocen sus propuestas? ¿Qué opinión les merecen sus propuestas?
	3.1. Si ustedes tuvieran que tomar las decisiones y tuvieran que sentarse en una mesa a negociar los cambios más importantes para el funcionariado público, ¿qué cambios propondrían? 3.2. ¿Qué cambios le sugerirían a la Ministra de la Función Pública que haga y que ustedes sienten que los beneficiaría de manera directa?

Señales y límites del cambio: Los funcionarios públicos
Objetivo: Tener una conversación muy libre y muy abierta sobre cómo ven ustedes la reforma de la administración pública.
Se dice en el Paraguay e inclusive se escucha en otros países decir que el Estado Paraguayo es corrupto, que la mayoría de los funcionarios públicos entró por favores políticos y que está ahí para favorecer a esos "padrinos" que los pusieron en esos puestos. ¿Qué opinan ustedes de esto? Pregunta de refuerzo: En su opinión, ¿cómo se puede cambiar esas percepciones negativas de los funcionarios públicos? ¿Se necesitan hacer cambios? En su opinión, ¿qué cambios se necesitan hacer en la administración pública para cambiar esas percepciones tan negativas? Grupos de ciudadanos con los que hemos estado reunidos igual que ahora con ustedes, decían que hay mucha pobreza en Paraguay, que la gente no tiene adecuados servicios sanitarios, que no tiene buenas oportunidades para educarse y que la delincuencia crece cada día. Decía también que en parte esto se debe a que el Estado es ineficiente porque los funcionarios públicos no cumplen una verdadera función de servicio a la ciudadanía y a su país. - ¿Creen ustedes que esto es cierto? - ¿Por qué creen que la gente ve tan negativamente a los funcionarios públicos en Paraguay? - En su opinión, ¿cómo sería una función pública más orientada al servicio a la gente y al país? - En su opinión, ¿qué se debería cambiar en la función pública para que la gente reconozca y valore el trabajo de los funcionarios públicos? ¿Conocen la Secretaría de la Función Pública? ¿Qué opinión tienen de esta Secretaría? ¿Conocen sus propuestas? ¿Qué opinión les merecen sus propuestas?

La Secretaría de la Función Pública ha propuesto últimamente entre sus principales objetivos para los próximos 4 años:

A) Instaurar la Carrera del Servicio Civil

- Muchas de las personalidades que hemos entrevistado hasta el momento consideran que la instalación de la carrera del servicio Civil es un objetivo prioritario en este momento en el Paraguay. ¿Qué opinan ustedes? ¿Es realmente una prioridad?
- En su opinión, ¿de qué forma beneficiaría la instalación de la Carrera del Servicio Civil al funcionariado paraguayo?
- En su opinión, ¿lo perjudicaría? ¿En qué aspectos creen ustedes que la instalación de la Carrera del Servicio Civil perjudicaría a los funcionarios?
- ¿Ustedes sienten que este tipo de propuestas de cambio amenaza su trabajo y su estabilidad laboral? ¿De qué manera?

B) Ahora vamos a hablar de la Ley 1626 del funcionariado público.

- ¿Conocen esta Ley? ¿Qué opinión les merece?
- ¿Creen que es necesario introducir cambios en esa Ley?
- En su opinión, ¿qué se debería cambiar? ¿Y qué se debería mantener de esta Ley?
- ¿Creen ustedes que se puede llegar a cambiar esta Ley? ¿Qué factores impedirían que se la cambie?
- En su opinión, ¿quiénes creen que serían los que más se opondrían a que esta Ley se modifique?

Por lo que hemos estado investigando, hay una opinión casi generalizada en el país de que los funcionarios públicos serían los principales en oponerse a que hayan cambios en la administración pública. Se dice que los funcionarios son los más interesados en que todo se mantenga igual. ¿Creen ustedes que esto es cierto?

- ¿Por qué creen ustedes que los funcionarios públicos se opondrían a que se realicen cambios como la instauración de la Carrera del Servicio Civil o la modificación de la Ley 1626?
- ¿Qué cambios de los que se han propuesto en este Gobierno apoyarían los funcionarios públicos y qué cambios no dejarían que se hagan por nada del mundo?
- Si ustedes tuvieran que tomar las decisiones y tuvieran que sentarse a una mesa a negociar los cambios más importantes para el funcionariado público, ¿qué cambios propondrían?
- ¿Cuáles son los cambios por los que los funcionarios públicos se jugarían y hasta saldrían a las calles a defender?
- ¿Qué cambios le sugerirían a la Ministra de la Función Pública que haga y que ustedes estarían dispuestos a defender porque los beneficiaría?

Enmarcada en el objetivo estratégico de legar a la sociedad paraguaya un funcionariado público ético, profesionalizado, eficiente y eficaz, capaz de producir las transformaciones que necesita y merece nuestra sociedad, la Secretaría de la Función Pública presenta este documento como un insumo para acercar a sus lectores la dimensión política de lo público hoy en Paraguay.

Resultado de un proceso de investigación llevado a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay (PNUD), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y el Equipo Regional del PNUD "Programa de Análisis Político y Escenarios Prospectivos" (PAPEP), realizado entre octubre de 2008 y septiembre de 2009, el material permite conocer las percepciones de los principales actores políticos y de la ciudadanía paraguaya sobre el actual proceso político, identificar los escenarios políticos que se vislumbran en el corto plazo y visualizar los dilemas estratégicos a los cuales se debe dar respuestas para construir escenarios favorables en términos de gobernabilidad democrática y desarrollo humano en Paraguay.

El presente documento confía con ello contribuir, en lo posible, al debate más abierto sobre los temas que, según el criterio de los paraguayos y paraguayas, son cruciales para la gobernabilidad y para la democracia en el país.