

GERMINAL

DOCUMENTOS DE TRABAJO

PUBLICACIÓN PERIÓDICA DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS
SOBRE LA REALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA DEL PARAGUAY

La función pública en Paraguay
Aspectos históricos, situación actual y
perspectivas para una reforma del estado

Marcello Lachi

N. 5 - Junio 2010

Centro de Estudios y Educación Popular Germinal
Asunción - Paraguay



1. Una introducción histórica al problema de la función pública en Paraguay

1.1 La administración pública después del golpe

Con el fin de la dictadura de Stroessner el país se encontró con una administración pública totalmente plagada de clientelismo y corrupción. Los funcionarios públicos en su gran mayoría respondían a padrinos políticos insertados en los diferentes niveles del régimen dictatorial y generalmente asumían ciertos cargos a fin de garantizar a éstos la posibilidad de realizar diferentes negociados con las arcas del estado. Los funcionarios públicos no tenían carreras ni incentivos y sus salarios eran muy malos; pero en compensación a esto la corrupción y la coima eran ampliamente toleradas y casi nunca penadas por la dictadura.¹

Frente a esta realidad la sociedad democrática que iba formándose en el país empezó a poner en el centro del debate político la necesidad de modernizar la administración pública para sacar al país del atraso y poner punto final a la corrupción ampliamente presente en ella. En este sentido, como estaba de moda en toda América Latina en los años noventa, se empezó a pedir con cada vez más fuerza la privatización de los servicios públicos, como medida para mejorar la calidad de los mismos y también reducir la corrupción que estaba causando estragos.

Claramente junto con el pedido de privatizaciones llegó también el pedido de *achicamiento del estado* (del cual hablaremos más detenidamente más adelante) pero siempre teniendo como horizonte la necesidad de reorganizar la administración pública para que se volviera más eficiente y con niveles de corrupción mucho más soportables.

El presidente Wasmosy fue el principal teorizador de esta nueva “época” de la administración del estado. Fue durante su gobierno (1993-1998) que se empezó el proceso de privatizaciones con la venta e Aceptar, Cañas Paraguayas, y la Flota mercante del estado; también durante su gobierno se empezó a discutir el proyecto de ley de la Función pública (que se aprobaría recién en el año 2000), mientras se promulgó la ley 508 sobre la contratación colectiva en el sector público.

Uno de los mayores obstáculos que encontró Wasmosy en sus proyectos fue la conformación, después de la promulgación de la Constitución de 1992, del movimiento sindical del sector público (hasta el momento prohibido) que en seguida se demostraría como un rival importante para las prácticas reformistas neoliberales de Wasmosy.

El sindicalismo paraguayo después de la dictadura estaba en su mayor auge, la CUT era en este entonces un sindicato muy poderoso con fuerza hasta para participar exitosamente en campañas electorales como aquella realizada con Constitución para Todos en 1991. La liberalización en el sector público de la posibilidad de conformar sindicatos fortaleció aún más esta organización y en general el movimiento sindical, y esto permitió poner un freno importante a la acción privatizadora de Wasmosy.

¹ Céspedes, R., Roberto, L. *Relaciones de Trabajo en el Sector Público. Paraguay 1989-1993*, En Revista Paraguaya de Sociología, Año 30 n,88 del Septiembre- Diciembre 1993. Asunción, Paraguay.

En cuanto a las tentativas de reforma organizativa y funcional de la administración pública, será la misma Constitución nacional quien pone temporalmente punto final, aunque de una manera inesperada para muchos.

1.2 Entre la urgencia de potenciar los servicios públicos y el mantenimiento de la estructura de dominación clientelar

Tanto el Gobierno Wasmosy como los que lo siguieron, más allá de tener una efectiva voluntad de reformar la administración pública, tuvieron que enfrentarse con un escenario político y social que complicaba tremendamente la concreción de este objetivo.

Paraguay tiene un crecimiento democrático tardío, y en ese entonces, casi el 70% de su población tenía menos de 30 años. Esta situación ha obligado los gobiernos de la transición democrática a confrontarse con un incremento exponencial de niños en edad de ingresar en el sistema educativo público, y también con la necesidad de gozar de un mínimo de asistencia médica y cobertura de salud.

Además, la nueva situación democrática del país, hizo que los sectores más desaventajados y desprotegidos dejaran de lado los miedos albergados durante la dictadura y empezaran a realizar pedidos al nuevo Gobierno para mejores y más amplios servicios públicos para sí y sus familiares; obligando esta situación al estado, más allá de su voluntad efectiva, a aumentar considerablemente sus actividades y funciones, con el consecuente aumento de funcionarios como maestros, doctores, enfermeras, técnicos.

Así que más que achicarse, el estado estuvo progresivamente agrandándose a partir de los años '90; más todavía cuando la nueva Constitución, impulsando el voto directo en las elecciones internas de los partidos políticos puso nuevamente en gran auge la conformación de clientelas electorales.

En efecto el voto directo en las internas partidarias (aunque permitió una democratización de los niveles directivos de los partidos), debido a la pobreza generalizada de la población y a la ausencia de una cultura política democrática después de tantos años de dictadura, produjo un crecimiento exponencial del clientelismo político. La búsqueda de votos para la conquista de cargos determinó principalmente en los dos partidos tradicionales (Colorado y Liberal) un progresivo incremento de estructuras clientelares, en donde el candidato no solamente ofrecía víveres, medicinales, chapas, pago de facturas, etc.; sino que - sobre todo en el caso del partido Colorado en el gobierno - ofrecía también puestos de trabajo en la administración pública.

Esta combinación de clientelismo y necesidad de nuevos servicios, para una ciudadanía cada vez más necesitada, hizo finalmente que la reforma del estado no se desarrollara concretamente durante los años noventa y la cantidad de funcionarios públicos continuara creciendo de manera exponencial.

1.3 El Gobierno de Unión Nacional y el intento de Reforma del estado

Entre los años 1999 y 2000, acabada la breve experiencia del Gobierno Cubas Grau, es instalado el Gobierno de Unión Nacional guiado por el ex presidente del congreso Luís Ángel

González Macchi (ANR). Uno de los puntos centrales en la Agenda del nuevo gobierno se refería nuevamente a la “reforma” del estado.

No resulta extraño entonces que justamente durante este periodo se aprobara finalmente en el parlamento la ley 1626, “De la Función Pública”, después de muchos años de debate parlamentario, y sobre todo que se instalara una Mesa de negociación Gobierno-Sindicatos coordinada por el entonces ministro Juan Ernesto Villamayor, responsable de la Secretaría de la Reforma del Estado, y también a cargo del proceso de privatización de las empresas estatales.

Pero lo que empezó como reforma del estado muy rápidamente se redujo esencialmente a privatizaciones de las empresas públicas, especialmente de la telefónica y de la aguatera. Y la confrontación entre el gobierno y los sindicatos nunca se enfocó en cómo reorganizar la administración pública para dar un mejor servicio a la ciudadanía, sino que se limitó a la búsqueda de un arreglo que permitiera que los sindicatos dieran vía libre a las ventas de las empresas el estado.

Pero el proceso empezado en el 2000 acabó trágicamente en junio de 2002, después que violentos enfrentamientos entre sindicatos y organizaciones populares contrarias a las privatizaciones por un lado y policía por el otro, dejaron como saldo un manifestante muerto y varios heridos; situación que estremeció al país e hizo que el parlamento decidiera suspender los efectos de la Ley 1615 de privatizaciones, poniendo de hecho punto final a todo el proceso.

1.4 El gobierno Nicanor o de la reforma “aparente”

Con la llegada a la presidencia de Nicanor Duarte Frutos en el 2003, pareció que el interés en realizar una verdadera reforma del estado volvería a ser parte de la agenda política del país. Además el presidente Nicanor Duarte Frutos hizo comprender al poco tiempo que no tenía intención alguna de privatizar las empresa del estado, y esto permitió centrar la atención del gobierno en los verdaderos temas relacionados a la construcción de una administración pública eficiente y efectiva.

Una de las medidas más importantes tomada por el nuevo gobierno en este sentido fue sin duda la ley de Reordenamiento Fiscal, que no solamente puso orden en el sistema fiscal paraguayo, sino que también permitió reorganizar de manera eficiente y operativa toda la estructura administrativa del Ministerio de Hacienda, que en 5 años consiguió importantes estándares de eficiencia y efectividad, mejorando notablemente su trabajo con respecto a la situación existente durante los gobiernos anteriores.

También se puso orden al sistema de compras del estado con la ley de Contrataciones Públicas y la instalación de una Dirección central normativa y técnica con la función de vigilar sobre todo el sistema.

En general, además, se buscó mejorar y modernizar el trabajo en ventanilla de los diferentes ministerios de manera a mejorar la atención a los ciudadanos, y en este sentido en algunas dependencias se empezó también a simplificar los trámites y a poner un freno a los pedidos de coimas.

Y para demostrar su voluntad de luchar contra la corrupción y construir una administración pública eficiente y moderna, el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos hasta llegó a firmar en el 2005 un acuerdo de cooperación con la organización de la sociedad civil Transparencia Paraguay, abriéndoles la puertas de la administración pública para que vigilara más directamente el manejo de la cosa pública.

Pero esta buena voluntad manifestada por el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos no pudo pasar la prueba de los hechos, demostrándose finalmente que el intento de reforma de la administración pública se daba más en apariencia que en sustancia.

Según estudios realizados por Transparencia Paraguay durante el periodo 2005-2007, mediante investigaciones empíricas y encuestas de opinión², la administración pública, más allá de algunas mejoras en limitados sectores no se volvió durante el Gobierno Duarte Frutos ni más eficiente ni más transparente, manteniendo todos los malos hábitos de los años anteriores. El acceso a la información quedó prácticamente cerrado a la ciudadanía, los informes de Contraloría continuaron señalando un mal manejo de los fondos, la coima mantuvo su constante presencia y los trámites continuaron complicados y farragosos.

En general, no se mejoró la organización del trabajo en las oficinas públicas, no se simplificaron los trámites a los ciudadanos, ni se implementaron infraestructuras adecuadas. Mientras que el manoseo a los funcionarios y el clientelismo político se quedaron inalterados, así como se habían conformado en la década anterior.

Con el fracaso también de Nicanor Duarte Frutos la esperanza de una efectiva reforma de la administración pública quedó nuevamente en manos de la buena voluntad del nuevo gobierno que asumió el 15 de agosto de 2008: El Gobierno del Presidente Fernando Lugo.

2. Un análisis de la Función Pública paraguaya en la actualidad

2.1 Sector publico ¿chico o gigante?

Refiriéndose a la administración pública, una de las definiciones más utilizadas en estas dos décadas democráticas ha sido aquella de “estructura gigantesca repleta de funcionarios en cantidad excesiva”; afirmación ésta que en sí ya presentaba las semillas para la consecuente propuesta de política pública llevada adelante durante toda la transición democrática por importantes sectores políticos, económicos y sociales; y que se resume en la frase “achicamiento del estado”. Es decir que, dado que se consideraba al Estado excesivamente grande y “costoso” para un país como Paraguay, resultaba necesaria e improrrogable la necesidad de reducir sus dimensiones a partir de una disminución sostenida del número de los funcionarios públicos.

² *Índice de Transparencia Integridad y Eficiencia 2004, Índice de Transparencia Integridad y Eficiencia 2005, Índice de Transparencia Integridad y Eficiencia 2006, Encuesta nacional sobre Corrupción, 2004, Encuesta nacional sobre Corrupción, 2005, Encuesta nacional sobre Corrupción, 2007.* Todos publicados por Transparencia Paraguay.

Lo más interesante, y bastante llamativo, es que esta misma propuesta se hacía en 1990, cuando los funcionarios públicos eran 127.000³, y se hace hoy en día cuando los funcionarios públicos son alrededor de 215.000⁴.

La propuesta de *achicar el estado* ha sido sin duda el *leitmotiv* portante del debate político y ciudadano concerniente al tema de la reforma del estado en estos 20 años de democracia, asumiendo el valor de “verdad revelada” sin necesidad de ser justificada y argumentada, por el solo hecho de haber sido repetida de manera incesante y hasta el cansancio por una parte relevante de la intelectualidad económica, política y social del país.

Pero, si queremos ir más allá de los dogmas impuestos por la cultura neoliberal imperante en la década de los años noventa y verificar empíricamente la exactitud de esta afirmación asumida en Paraguay a nivel de verdad absoluta e inviolable, es necesario realizar un trabajo de análisis comparado, que nos permita relativizar nuestra visión de lo que es un estado *gigante* o *chico*, mediante una evaluación de cómo los países cercanos al nuestro, y con similar estructura económica y social, tienen estructuradas sus propias administraciones públicas.

Un elemento muy utilizado para evaluar la incidencia del sector público en la estructura económica y social de un país es el número de funcionarios públicos existentes con respecto a la población económicamente activa (PEA). Este dato en efecto nos permite evidenciar tanto la incidencia del número total de trabajadores públicos con respecto a los trabajadores del sector privado, como también el nivel efectivo de presencia de la acción pública de gobierno en el contexto de cada sociedad nacional.

En este sentido, y según datos recolectados en 1999⁵, los únicos disponibles actualmente para una comparación global, en el Paraguay los funcionarios públicos representan el 8,1% de la PEA⁶, un dato bastante reducido si lo confrontamos con aquellos que se registran en Argentina y Uruguay, donde en el primer caso los trabajadores públicos son el 11,7% de la PEA y en el segundo caso son el 14,6% de la PEA. Solamente en el caso de Brasil encontramos una incidencia similar a la de Paraguay con el 7,5% de trabajadores públicos con referencia a la PEA.

Si dejamos de lado a Brasil, que teniendo una población enormemente mayor que la de Paraguay y de los otros dos países citados, consigue como aquellas economías de escala reducir los costos (también de personal) en los servicios públicos; en los otros casos es posible verificar cómo Paraguay posee una incidencia de trabajadores públicos bastante menor que en Argentina y Uruguay con respecto a la totalidad de las personas en edad de

³ Céspedes, R., Roberto, L. *Relaciones de Trabajo en el Sector Público. Paraguay 1989-1993*, En Revista Paraguaya de Sociología, Año 30 n. 88 de Septiembre- Diciembre 1993. Asunción, Paraguay.

⁴ 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 pública, 11-12 septiembre 2008, Asunción Paraguay.

⁵ Carlson I. y Payne M. “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*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

⁶ Según datos de la Encuesta de Hogares del 2007 actualmente el porcentaje de trabajadores públicos con respecto a la PEA ascendió al 8,5%, dato de poco superior a cuanto relevado en el 1999. Ver Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, *Encuesta de Hogares 2007*, en línea: www.dgeec.gov.py

trabajo; siendo los trabajadores públicos en este último país prácticamente el doble que los de Paraguay.

Pero, como argumento para sostener la necesidad de achicamiento del estado no solamente se utiliza el “extraordinario” número de funcionarios públicos existentes en el país, sino se evidencia también cómo en el presupuesto del estado los salarios de los funcionarios públicos inciden de manera extremadamente alta, sumando el 64,3% del total de los ingresos fiscales del mismo.⁷ Afirmación sin duda correcta y hasta preocupante, pero que asume otra dimensión cuando se relativiza, evaluando el nivel de la presión fiscal existente en Paraguay (es decir de ingresos por impuestos sobre el Producto Interno Bruto del país - PIB) con respecto a aquélla existente en países vecinos como Brasil, Argentina y Uruguay.

En este caso las diferencias resultan ser aún mayores que en el caso anterior. Porque si Paraguay recolecta el 12,6% del Producto Interno Bruto en impuestos, Uruguay recolecta el 24,1%, Argentina el 29,2% e Brasil el 35,6%.⁸

Datos éstos que cambian de manera radical la perspectiva del argumento recién señalado, en cuanto aunque efectivamente resulta ser verdad que una enorme parte de los impuestos se utiliza exclusivamente para pagar salarios a los funcionarios públicos en vez de invertir en infraestructuras, educación y salud; esto no depende de la excesiva presencia de funcionarios públicos en el estado, sino más bien de los bajos niveles de recaudaciones fiscales en Paraguay, que resultan ser la mitad de las de Uruguay y un tercio de las de Brasil.

Los datos en este sentido hablan claro, es suficiente una simple proporción matemática: con la incidencia de recaudaciones fiscales de Uruguay, el costo en salarios de los funcionarios públicos estaría alrededor del 33% sobre el total de los ingresos fiscales del estado; con la incidencia de recaudaciones fiscales de Argentina, el costo en salarios de los funcionarios públicos estaría alrededor del 27% del total de los ingresos fiscales del estado; y con la incidencia de recaudaciones fiscales de Brasil, el costo en salarios de los funcionarios públicos sería menor al 22% del total de los ingresos fiscales del estado paraguayo.

De esa forma nos parece que resulta evidente cómo el concepto de estado *grande* o *chico* no puede ser estructurado solamente a partir de unos datos estadísticos asumidos en sentido absoluto, sin relativizarlos y confrontarlos con otras realidades de países con estructura socioeconómica similar a la del Paraguay; porque en caso contrario lo que para nuestro sentido común puede parecer *grande* para otros, en cambio, puede parecer muy chico.

Finalmente definir una administración pública *grande* o *chica* entonces, no puede depender de un análisis numérico simple y llano, sino más bien debe tomar en consideración las funciones que el estado se da en su Constitución y en sus leyes, en cuanto es justamente con respecto a los resultados que debe concretar, debido a las tareas que la normativa le impone cumplir, que se puede calcular cuáles deberán ser las necesidades efectivas de la administración pública, tanto en términos económicos como de recursos humanos; que sólo una vez fijadas se podrá

⁷ PNUD, *Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano Paraguay 2008: Equidad para el desarrollo*. Pág. 135Asunción, 2008.

⁸ CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Págs. 356 y 357, Naciones Unidas, Santiago del Chile, 2008

finalmente establecer si la cantidad de funcionarios prevista en el Presupuesto General del estado es excesiva o insuficiente.

2.2 La organización en la función pública

Como hemos visto el concepto de achicamiento del estado, sobre el cual en los últimos 20 años se ha centrado gran parte del debate público acerca de la reforma de la administración pública, es un falso problema; en cuanto parte desde un presupuesto equivocado, es decir que tenemos información cierta e irrefutable de las dimensiones actuales del estado paraguayo.

Además hemos visto que, con respecto a nuestros países vecinos, Paraguay no tiene proporcionalmente más funcionarios públicos, pero sí recauda una cantidad de impuestos mucho menor, lo que hace que los gastos de personal acaben por ser muy relevantes en el conjunto del presupuesto general del estado. Y también hemos visto que el tamaño de un estado no lo decide el número de funcionarios existentes, sino más bien la presencia o no presencia de la cantidad oportuna y necesaria de funcionarios con respecto a las funciones y tareas concretas que debe cumplir el estado, según lo establecido por la Constitución y la normativa vigente.

El problema surge cuando se busca definir concretamente esta cantidad “oportuna” de funcionarios públicos, en cuanto, actualmente, este cálculo resulta ser sustancialmente imposible. En la administración pública paraguaya no existe un diseño estructural y orgánico de cuáles son las funciones específicas de cada uno de los departamentos y oficinas públicas, ni tampoco (y sobre todo) de cuáles son las cargas de trabajo necesarias para que cada uno de estos departamentos y oficinas públicas puedan cumplir con esas funciones.

La inexistencia de una estructuración bien definida del estado paraguayo para que éste pueda cumplir armoniosamente las funciones que la constitución y la leyes le encomiendan a través de un conjunto de oficinas y departamentos organizados para cumplir con la carga de trabajo necesaria con respecto a las funciones establecidas, es lo que impide sustancialmente al estado mismo de ser eficaz y eficiente en sus prestaciones de servicios y diferentes actividades al servicio de la ciudadanía

Esta realidad es posible constatar en la gran mayoría de las oficinas públicas del país, donde la organización del trabajo no está diseñada concretamente a partir de una evaluación de las funciones a cumplir y de la demanda efectiva del servicio a proporcionar a la ciudadanía, sino más bien se origina de la “tradición” histórica de la oficina misma, con una réplica permanente de la organización del trabajo preexistente sin que la misma tenga una real adherencia a las necesidades del servicio público que se quiere proporcionar. O, en caso de oficinas nuevas, dependiendo exclusivamente de las posibilidades coyunturales de dotarlas de recursos económicos y humanos disponibles en ese momento para el efecto, sin ninguna evaluación previa y efectiva de la conformidad de los mismos a las funciones que deberán cumplir o a los servicios públicos que deberán proporcionar.

Transparencia Paraguay, entre 2004 y 2007, ha realizado una serie de estudios en muchas dependencias de diferentes instituciones públicas⁹ que han confirmado empíricamente esta realidad, es decir: una organización del trabajo basada sobre la tradición y no sobre el estudio de la necesidad de la demanda de servicios de la ciudadanía, y manuales de funciones que cuando existían estaban estructurados de manera “ideal”, sin adherencia precisa a las tareas efectivas a cumplir por los diferentes funcionarios. Sin contar que en muchas ocasiones ni siquiera los mismos funcionarios conocían sus contenidos, siendo finalmente su horizonte de trabajo exclusivamente limitado a “lo que se le explicó que tenían que hacer cuando entraron a trabajar”.

A todo esto tenemos que sumar también la inexistencia en Paraguay de una ley del “procedimiento administrativo” que defina las reglas generales relacionadas al mismo, estableciendo: características, formas, tiempos de duración, responsabilidades; de manera a uniformar los trámites administrativos en toda la administración pública, central o descentralizada. Condición ésta que además está en el origen de la casi total ausencia de manuales de procedimiento en la administración pública, donde finalmente los trámites no se realizan según un claro esquema de procesos lógicos a realizar y de controles técnicos a impulsar para la obtención de la mejor calidad del servicio, sino más bien se realizan según la “experiencia” del funcionario encargado de turno y por ende de su discrecionalidad, y del “humor” del día; con resultados, en términos de eficacia y eficiencia, cuyo bajo nivel están a la vista de todos.

Así que de hecho la administración pública paraguaya trabaja a ciegas, sin elementos de gestión organizativa que le permitan definir cómo estructurarse de manera operativamente eficiente, cómo proporcionar adecuadamente los servicios que le son encomendados y cómo evaluar los recursos humanos y económicos necesarios para cumplir eficazmente con las demandas de servicios de la ciudadanía. Una administración pública entonces para la cual hablar de *agrandamiento* o *achicamiento* pierde totalmente de sentido, considerando que no hay puntos de referencia con respecto a los cuales definir qué hay que agrandar o qué hay que achicar.

2.3 Infraestructuras y recursos económicos

La ausencia de una administración pública orgánicamente estructurada, que tenga claridad de funciones, procedimientos y carga de trabajo, de manera así a cumplir con los servicios públicos de calidad que requiere la ciudadanía; se origina en parte en lo que dijimos más arriba, es decir, en la inexistencia de una organización del trabajo que permita eficacia y eficiencia en los trámites públicos; pero se debe también a otros elementos estructurales que igualmente influyen de manera importante y decisiva en la baja calidad de los servicios ofrecidos. Uno de ellos es la insuficiente infraestructura de las oficinas estatales y los limitados recursos económicos a disposición de la administración pública paraguaya.

La muy reducida presión impositiva del estado paraguayo, como ya señalábamos más arriba, por sí misma resulta ser un elemento que limita de manera sustancial la posibilidad del estado

⁹ El estudio denominado Gestión Administrativa Íntegra y Transparente fue aplicado a: Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Educación y Cultura. Instituto de Previsión Social, Honorable Cámara de Diputados, Gobernación del Departamento Central, Petropar, Corte Suprema de Justicia. Parte de estos estudios ha sido publicada en el volumen: “*Contrataciones Públicas Transparentes*”, Transparencia Paraguay, Asunción, 2005.

de dotar sus oficinas y servicios públicos con las herramientas técnicas y logísticas necesarias para cumplir un trabajo efectivo y eficiente. Y aunque durante el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos algunas instituciones públicas pudieron mejorar de manera importante sus infraestructuras, como por ejemplo el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Industria y Comercio, estas mejoras no fueron universalizadas a toda la administración pública, tanto que importantes sectores de la administración central como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud continúan permaneciendo en estructuras viejas e inadecuadas, con un uso extremadamente limitado de la moderna tecnología de la información y un método de trabajo que muy poco ha cambiado en los últimos treinta años.

En el ya citado estudio de Transparencia Paraguay sobre las instituciones públicas,¹⁰ se puede verificar cómo los más bajos valores de transparencia, integridad y eficiencia relevados en las dependencias públicas evaluadas, se encuentran justamente con el indicador *“infraestructura adecuada para la realización de las funciones exigidas”*; donde individualizamos índices bajísimos y siempre en la categoría *“insuficiente”*, que nos señalan concretamente la escasez de herramientas físicas de trabajo así como de recursos económicos adecuados para las tareas a cumplir y para los servicios públicos a realizar (desde edificios inadecuados, a PCs inactivas, impresoras sin tinta, falta de papel, bolígrafos y otros insumos de oficina). Además de esto el estudio nos señala que estas faltas se repiten de manera *“ecuaníme”* a lo largo de la gran mayoría de las instituciones públicas del país, cada una de las cuales sencillamente no dispone de los recursos económicos y físicos necesarios para cumplir con sus funciones.

Así que finalmente la indisponibilidad de los recursos infraestructurales y económicos adecuados es un elemento determinante, que impide a la administración pública realizar sus tareas de manera eficiente y eficaz, y acaba de esta forma por tener efectos muy negativos en la misma calidad de los servicios públicos prestados.

2.4 La Profesionalidad de los funcionarios públicos

Durante las últimas dos décadas, en el debate acerca de la reforma del estado, el funcionariado público ha sido constantemente indicado como la causa principal de la ineficiencia e ineficacia de la administración pública, siendo acusado de ser conformado por incompetentes, planilleros, haraganes, operadores políticos del partido oficialista, y en general por personas que no tienen ningún interés en que la administración pública funcione y que sólo piensan a su propios beneficios salariales.

Tanto ha sido así que, si analizamos los estudios realizados acerca de la administración pública en estos últimos quince años, podemos verificar como éstos solamente se han dirigido hacia el problema de la falta de profesionalidad de los recursos humanos de la función pública, sin siquiera aludir a problemáticas como los límites organizacionales y la falta de recursos económicos, que como hemos visto, son también causas centrales de la ineficiencia de la administración pública paraguaya.

¹⁰ *“Contrataciones Públicas Transparentes”*, Transparencia Paraguay, Asunción, 2005.

Tanto los trabajos de de Marta López¹¹ y Amelio José Yegros¹² para el Banco Mundial, como los trabajos de Beatriz Guinovart¹³ y de Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic¹⁴ para el Banco Interamericano de Desarrollo, como el trabajo de Thomas Otter¹⁵ para la JICA, y finalmente también el trabajo de Friedhelm Guttandin y Hedy Penner¹⁶ para la GTZ, se han concentrado casi exclusivamente en el análisis de la problemática del servicio civil desde la óptica del funcionariado público, focalizando su atención exclusivamente sobre las carencias de este sector, generalmente acusado de escasa profesionalidad e incompetencia.

Ahora bien, más allá del hecho que, como pudimos demostrar en las páginas anteriores, la ineficiencia de los servicios públicos no se identifica en una sola causante, sin duda hay que reconocer que los recursos humanos tienen su cuota de responsabilidad en la falta de eficacia y eficiencia generalmente registrada en la administración pública paraguaya. Sin embargo, la falta de profesionalidad no parece ser la respuesta más acertada como causal de las ineficiencias de la administración estatal a imputarse a los funcionarios públicos, en cuanto, si analizamos los datos presentados en setiembre de 2008 por la Secretaría de la Función Pública en el *Foro de derechos humanos y servicios de calidad en la función pública*, y que se refieren al nivel académico de los trabajadores del estado, podemos verificar empíricamente que la formación profesional es justamente la que menos hace falta en las oficinas públicas.

Según esos datos el 60,8% de los funcionarios públicos tiene un título de nivel universitario o superior, otro 36,2% tiene título de educación secundaria (9,5% técnico, 26,7% bachiller) y solamente el 2,9% tiene solamente estudios de primaria.¹⁷ Una incidencia de formación académica muy alta para los estándares educativos de la población paraguaya, si consideramos que según la encuesta de hogares 2007 solamente el 13,7% de los paraguayos con ocupación laboral tiene nivel de estudios universitarios, que solamente el 21,4% tiene un nivel de estudio secundario y que la gran mayoría de los trabajadores, es decir el restante 64,9% del total, no ha superado los estudios primarios.¹⁸

La visión de un funcionariado público sin profesionalidad no se basa entonces sobre la realidad de los hechos, sino más bien, como ya hemos visto ocurrir a menudo cuando se habla de función pública paraguaya, sobre una suerte de prejuicio que se ha instalado en el sentido común ciudadano gracias a su repetición constante a lo largo de estas últimas dos décadas, aunque como hemos visto éste no tenga ninguna pertinencia con la realidad efectiva.

¹¹ López, Marta. *Consultoría para la elaboración de un informe sobre los componentes de la carrera del Servicio Civil*, Banco Mundial.

¹² Yegros, Amelio José. *Investigación, diagnóstico y propuesta técnica sobre el anexo de personal y sus componentes*. Banco Mundial, 2004.

¹³ Guinovart, Beatriz. *Diagnóstico Institucional del sistema de Servicio Civil, el caso de Paraguay*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

¹⁴ Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura. "Diagnostico caso Paraguay", en Echevarria, Koldo, *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

¹⁵ Otter, Thomas. *Estudio sobre la situación actual de los recursos humanos del sector público en el Paraguay*, JICA, 2005.

¹⁶ Guttandin, Friedhelm y Penner, Hedy. *Administración y Cultura en el Paraguay, desde la perspectiva del funcionario de alto rango*, GTZ, 2005.

¹⁷ 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 pública, 11-12 septiembre 2008, Asunción Paraguay.

¹⁸ Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, *Encuesta de Hogares 2007*, en línea: www.dgeec.gov.py

Sin duda el origen de este prejuicio deriva de la efectiva realidad de una administración pública donde no se entra por selección o concurso, sino más bien por clientela, amistad, pertenencia partidaria o parentesco. Y efectivamente durante todo el periodo de la transición democrática estos han sido los métodos comúnmente utilizados para la integración del personal a la función pública, pero sin que esto signifique automáticamente que los actuales trabajadores del estado no estén a la altura intelectual o formativa del trabajo que deben realizar, se da más bien el caso contrario, como demuestra el vistazo sobre la composición estadística del nivel académico de los funcionarios que recién presentamos.

Y el hecho de que la casi totalidad de los funcionarios públicos haya accedido a su cargo mediante los métodos no muy transparentes indicados, es por sí mismo una clara señal de que esto no puede ser automáticamente definido como un indicador de incapacidad de los funcionarios públicos mismos, en cuanto la ausencia de métodos formales de selección no dejaba otro método de ingreso a la administración pública que los anteriormente señalados, Y que si por un lado esto puede haber permitido el ingreso de personal incompetente en la administración pública debido a causas clientelares, por otro lado también ha permitido a muchos cuadros intermedios del estado realizar selecciones propias de personal, identificando las figuras profesionales más adecuadas para el trabajo a realizarse en su área, trayendo de esta forma a la función pública óptimos profesionales, aunque sin pasar por un concurso público de oposición.

Así que finalmente, ciertamente es posible encontrar en la función pública personas sin la preparación adecuada, y generalmente incluidas en el personal estatal para que cobren un sueldo como planilleros y continúen trabajando como “punteros” de este o aquel político oficialista; pero también se pueden encontrar muchos óptimos profesionales que en esta situación de falta de métodos de selección formales y abiertos a todos, debido a amistades, parentesco, pertenencia partidaria o sencillamente debido al respecto profesional que les tenía algún funcionario público con responsabilidades, han entrado sin concurso en la administración pública; pero poseyendo todos los elementos intelectuales y de formación profesional necesarios para realizar un trabajo más que adecuado en el cargo que se le ha otorgado.

No es entonces en la supuesta falta de profesionalidad que hay que buscar la cuota de responsabilidad de los funcionarios públicos en la ineficiencia e ineficacia de la administración del estado; consideramos que son otras las causas de esta situación. El funcionario público, por la manera en la cual está organizada la administración del estado y son manejados los recursos humanos en la misma, es empujado a buscar exclusivamente “sobrevivir”; evitando cualquier complicación que lo ponga al centro de la atención de la autoridad de turno y escondiéndose en los pliegues de la burocracia, cumpliendo solamente con lo estrictamente necesario para justificar su trabajo, y manteniendo finalmente como único horizonte concreto no el estar al servicio de la ciudadanía sino más bien esperar el cobro del salario a fin de mes.

En ningún momento la estructura organizativa estatal busca y pretende que el funcionario público tenga iniciativa propia, que asuma responsabilidades, que busque esmerarse en su trabajo apuntando a una realización personal en su profesionalidad. En ningún momento la administración pública impulsa en el funcionario público el sentimiento de servir a la

ciudadanía; al contrario, hasta llega a castigar una excesiva disponibilidad a servir al ciudadano, cuando esto significa no servir a los intereses de la autoridad de turno.

El funcionario público no tiene ningún estímulo para trabajar con calidad y esmero. En primer lugar su esfuerzo difícilmente será premiado, ya que la carrera administrativa, es decir la posibilidad de subir en la escala de cargos y responsabilidades (y consecuentemente de salario), sustancialmente no existe; y las recategorizaciones no dependen de la calidad el trabajo realizado por el funcionario, sino de las relaciones que éste tiene con la autoridad o la conducción administrativa, que podrán ser de parentesco, de pertenencia al mismo movimiento político, de amistad o de adulación, siendo estos los elementos que influirán en su “crecimiento profesional”.

Además, aunque a través de la demostración constante de una alta calidad del trabajo realizado un funcionario público consiga efectivamente mejorar su categoría profesional, subiendo la escala de la carrera administrativa por méritos (algo no muy común pero tampoco imposible), igualmente es muy raro que pueda llegar a los cargos de conducción administrativa solamente por su esmero, profesionalidad o competencia, en cuanto estos cargos generalmente no son repartidos mediante concurso público, como la ley 1626 prevé, sino más bien se los otorga a personas de “confianza política” (partidaria o personal) de la autoridad de turno, y esto aunque la ley sólo permita que, entre los cargos de conducción, exclusivamente la Secretaria General y la Dirección Administrativa pueden ser entregados a personal de confianza, mientras que todos los otros cargos (direcciones generales, direcciones y jefaturas) deberían ser cubiertos por concurso de oposición.

En este sentido el mismo gobierno de Fernando Lugo, en total desprecio de esta disposición legal, y también claramente de la profesionalidad de los funcionarios públicos de carrera, ha entregado en muchos ministerios cargos de dirección general y de dirección (que como señalamos no son de confianza) a personas de confianza política de la autoridad, y esto sin concursos ni otra forma de selección. Personas que en algunos casos han sido elegidas por su competencia en la materia, pero que en otros casos solamente han sido contratadas en su calidad de correligionarios o amigos personales de la autoridad política.

Pero hay más. A la imposibilidad de competir a fin de realizar una carrera en la administración pública, se suma también la actitud muy común en los años pasados por parte de las autoridades a cargo de las diferentes instituciones, de ejecutar acciones de mobbing (o hostigamiento sistemático y recurrente) hacia aquellos trabajadores que “perdían” la confianza de la autoridad, o porque no aceptaban realizar aquellas medidas administrativas ilegales que ésta solicitaba, porque pertenecían a movimientos o partidos políticos diferentes, porque en su cargo se prefería poner otra persona más “confiable”, o sencillamente porque no tenían una “cara” o una “actitud” considerada “favorable” por la autoridad misma.

Todo estos funcionarios, despojados de su cargo, eran enviado a recursos humanos, o, como es tristemente conocido, al *freezer*; en donde, sin funciones específicas, aunque manteniendo su salario, pero siendo fundamentalmente privados del trabajo al cual había dedicado su vida, se encontraban abandonados como desechos aunque fueran óptimos profesionales; sufriendo en este sentido no solamente un daño en sus derechos laborales sino también fuertes repercusiones en su condición psicológica y en su calidad de vida.

Esta violenta separación del funcionario público del cargo que ocupaba (que en muchos casos había llevado adelante con esmero durante años), realizada además en gran medida sin causa justificada ni tampoco sumario administrativo regular, ha sido uno de los elementos centrales en determinar la actitud que actualmente muchos funcionarios públicos tienen con respecto a su trabajo.

El no buscar esmerarse, el evitar “complicarse”, el centrarse exclusivamente en cumplir el trabajo estrictamente necesario para pasar desapercibido, han sido finalmente para muchos funcionarios públicos los únicos recursos disponibles a fin de poder quedarse “tranquilos” y evitar problemas con la autoridad.

Condición ésta del funcionario público que encuentra ulteriores elementos de cristalización cuando evaluamos también el salario que los mismos perciben por sus trabajos y que en la gran mayoría de los casos resulta ser bastante reducido, hasta resultar inferior al mínimo legal para 51.000 de ellos (el 23,8% del total de los trabajadores del estado) según datos de la Secretaría de la Función Pública.¹⁹

Si por acaso hacía falta, junto a lo que vimos anteriormente, este último elemento negativo completa el cuadro de desincentivación de los trabajadores del estado para que cumplan sus funciones con calidad y esmero, en cuanto su problema principal en la mayoría de los casos ya no resulta ser el cumplir con sus tareas, sino más bien encontrar la manera para garantizarse ingresos suficientes a fin de cubrir las necesidades vitales de su familia.

En efecto no son pocos los funcionarios públicos que en ausencia de un salario digno proporcionado por el estado, están obligados a buscarse un segundo trabajo en el sector privado, de manera así a conseguir los medios económicos necesarios para garantizar las necesidades básicas de su familia. Y esta situación que les impone trabajar un promedio de 10-12 horas por día claramente no ayuda a que trabajen con la mejor eficacia y eficiencia cuando están en su lugar de trabajo en la función pública.

Así que finalmente tenemos un cuadro claro y bien pormenorizado de cómo, durante estas dos décadas democráticas, se ha obrado para impedir que se conformara un funcionariado público al servicio de la colectividad, que encontrara, en el trabajo para el estado las mejores condiciones posibles para esmerarse y crecer profesionalmente explotando todo su potencial como ser humano, o como ya hace cien años señalaba Rafael Barrett *comprender que su fuerza y su prestigio consisten en ser el mejor funcionario posible. (...) a medida que sienta lo fecundo de su obra, y vea el medio de ser directamente útil a su nación (...)*²⁰.

Ninguna posibilidad de carrera, riesgo constante de mobbing y salarios extremadamente bajos, han sido los instrumentos para que los trabajadores públicos perdieran el sentido del estado y se preocuparan exclusivamente de su supervivencia laboral; condición esta que ha acabado por ser el principal sustento a la ineficiencia e ineficacia de la administración pública, pero de la cual los funcionarios públicos más que responsables han sido las víctimas predestinadas.

¹⁹ Secretaría de la Función Pública, *Análisis del Salario Mínimo*, documento presentado durante el Foro de derechos humanos y servicios de calidad en la función pública, 11-12 septiembre 2008, Asunción Paraguay.

²⁰ Barret, Rafael, *La verdadera política*, artículo publicado en *El Diario* del 26 de enero de 1905, En Barret, Rafael, “Obras Completas Tomo IV” Pág. 61, RP Ediciones, Asunción, 1990.

2.5 El triángulo de la ineficiencia

En el análisis realizado hasta el momento hemos visto que el problema de la falta de eficiencia y eficacia de la administración pública paraguaya no puede ser imputado exclusivamente a los funcionarios públicos y a su supuesta falta de profesionalidad y competencia en el trabajo, como muchas veces hemos escuchado en el pasado; sino que se origina de una amplia serie de factores, que aunque de diferente origen, acaban por interactuar uno con el otro hasta llevar al resultado conocido: una administración pública que no cumple con su rol de servidor público de la ciudadanía y que presenta constantemente bajos niveles de eficiencia, eficacia, transparencia e integridad; una administración pública, en pocas palabras, que no sirve al desarrollo armónico de una nación.

Podríamos definir estos factores que sustentan el actual mal funcionamiento de la administración pública paraguaya como el “*triángulo de la ineficiencia*” (pero también de la ineficacia, de la falta de transparencia, de la falta de calidad, etc.), y no solamente porque, como vimos, son principalmente tres; sino también porque cada uno de ellos tiene el mismo nivel de influencia negativa en el desarrollo de los servicios de la función pública paraguaya, y porque cada uno de ellos debe ser resuelto concretamente y conjuntamente si queremos construir una administración pública realmente útil para desarrollo del país y al servicio de la ciudadanía.

Resumiendo lo que ya hemos señalado a lo largo de este trabajo, los tres vértices del triángulo son: la organización deficiente de la estructura administrativa pública, la disponibilidad absolutamente limitada e inadecuada de recursos económicos e infraestructuras, la existencia de un personal público que ha quedado sin ningún estímulo positivo hacia la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en su trabajo.

Tres problemáticas que, como hemos señalado, son interdependientes entre sí y se impulsan una a la otra, de manera que cada una de ellas se reproduce constantemente y sin solución de continuidad. Así que la resolución de estos tres elementos problemáticos no puede darse de manera separada, sino debe ser enfrentada de manera conjunta, so pena de no resolver adecuadamente la temática de la ineficiencia de la función pública y verla después de un tiempo reaparecer más fuerte que nunca.

No se puede esperar resolver los problemas relacionados a los recursos humanos si concomitantemente no se les proporciona los recursos económicos y organizativos suficientes para cumplir las tareas que se les requiere; no se puede esperar resolver el problema de la desorganización de los servicios públicos sin que haya una participación activa de los funcionarios públicos en éstos y se disponga de recursos económicos suficientes para el efecto; tampoco se puede pretender que infraestructuras eficientes y recursos económicos adecuados sean condición suficiente para producir servicios de calidad sin intervenir al mismo tiempo en la organización del trabajo público y en las condiciones en las cuales los funcionarios públicos los realizan .

Es necesario entonces actuar de manera múltiple y con acciones de diferente índole y de diferente alcance para intervenir y corregir los diferentes problemas señalados, sin privilegiar una de las problemáticas con respecto a la otra, sino más bien proponiendo soluciones conjuntas y armónicas que permitan finalmente reconstruir una administración pública

paraguaya al servicio de la colectividad y no en el beneficio de unos pocos. En las siguientes páginas indicaremos algunas de las posibles acciones a realizar para lograr el objetivo indicado.

3. Hacia una reforma del sector público

3.1 Indicios de buena predisposición del Gobierno

Del tema de la reforma de la administración pública, como hemos podido señalar en diferentes ocasiones a lo largo de estas páginas, se está hablando en Paraguay prácticamente desde hace el fin de la dictadura y el inicio de la transición democrática; y en cierta medida, como vimos en la primera parte de este trabajo, durante estos 20 años se han llevado adelante, de una forma u otra, diferentes acciones cuyo objetivo era justamente conseguir esta esperada reforma.

Pero los resultados que encontramos todos los días, al evaluar el trabajo de las oficinas públicas estatales, continúan siendo poco alentadores y nos demuestran que todavía mucho hay que trabajar si se quiere efectivamente construir una administración pública eficaz y eficiente al servicio de la ciudadanía y del desarrollo del país

Desde su asunción en agosto de 2008, el nuevo Presidente de la República, el ex obispo Fernando Lugo, ha declarado en diferentes ocasiones, de las cuales ha sido la principal su intervención en el *Foro de derechos humanos y servicios de calidad en la función pública* organizado en septiembre 2008, su firme intención de impulsar una reforma del estado; y en este sentido tanto el mismo Gobierno como la Secretaria de la Función Pública en estos últimos meses han llevado adelante diferentes actividades con el objetivo de concretar esta aspiración.

Ejemplos concretos de esta actitud, por parte de la Secretaria de la Función Pública, han sido: la implementación de un reglamento para los concursos de oposición, la activación de la campaña *Descongelamos el freezer* para recuperar de la inactividad a los funcionarios separados de su cargo, y la conformación de una Mesa de diálogo con los Sindicatos sobre la reforma de la ley de la Función Pública. En cuanto al Gobierno en su conjunto, a parte la reactivación de la Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública, una de las señales más interesantes hacia la reforma ha sido la conformación de una Mesa de Concertación global con la Mesa Intersindical del Sector Público (que representa a más del 85% de los funcionarios públicos sindicalizados) para definir acuerdos compartidos sobre presupuesto, jubilaciones y contratación colectiva.

Aunque podemos entonces asumir como cierta la voluntad del nuevo gobierno de actuar concretamente para reconstruir una administración pública eficiente y eficaz, al servicio del ciudadano y del desarrollo del país; no por esto tenemos que considerar automáticamente que las acciones que se quieren llevar adelante para lograr este objetivo resulten ser todas acertadas, o que el mismo gobierno tenga una visión clara y correcta de cuáles son las causas reales que han producido esta situación y por consiguiente de cuáles deben ser los cambios a impulsar para que el anhelado cambio se concrete.

En este sentido creemos oportuno indicar a continuación algunos elementos de análisis que, en función de los argumentos tratados en las páginas anteriores, consideramos pueden ser de utilidad para identificar las acciones más correctas a implementar y los actores políticos y sociales más interesados en activarse, para la concreción de una reforma de la administración pública que cumpla finalmente con su rol institucional y con las expectativas de eficiencia y eficacia de la ciudadanía.

3.2 Derrotar al triangulo de la ineficiencia

Como hemos señalado en el capítulo anterior, el problema central a resolver en la construcción de un proceso de reforma de la administración pública paraguaya no puede ser otro que la derrota de aquel *triangulo de la ineficiencia* del cual ya hablamos, y que está constituido por la deficiente organización de las oficinas públicas, la ausencia de recursos económicos e infraestructuras adecuadas y un personal público sin estímulos para actuar con eficiencia y eficacia en el trabajo.

También subrayamos que los tres elementos citados son interdependientes entre sí, y que por esto deben ser resueltos conjuntamente y contemporáneamente si se quiere impulsar una solución definitiva y duradera a la problemática de la ineficiencia e ineficacia en la función pública.

En este sentido resulta evidente que una acción de Gobierno que busque dar solución a la problemática señalada debe ser de amplio espectro, incluyendo a todos los estamentos relacionados con los elementos de ineficiencia señalados; condición ésta que le obligará asumir, como blancos de su actuar, tanto la esfera legislativa, como la esfera presupuestaria, como también la esfera organizacional. Porque solamente interviniendo en estos tres campos simultáneamente se podrán lograr soluciones que afecten de manera decisiva a los elementos que señalamos como parte del *triangulo de la ineficiencia*.

3.2.1 La reforma organizacional

Cuando anteriormente señalábamos como una de las principales causas de la ineficiencia y de la falta de efectividad, transparencia e integridad de las instituciones públicas, a la ausencia en la administración del estado de un sistema organizacional adecuado de funciones, reglas y procedimientos que permitiera definir correctamente la forma y el alcance de las tareas a realizarse en cada oficina pública; también sustentábamos este análisis indicando cómo de hecho no existen en la gran parte de las dependencias y oficinas públicas manuales de procedimientos, ni tampoco organigramas funcionales; mientras que los manuales de funciones, cuando están presentes, se encuentran bastante desligados de la realidad del trabajo a realizar y generalmente son desconocidos por los mismos funcionarios a los cuales están dirigidos.

Esta situación de ausencia reglamentaria es justamente la que debe resolverse de manera concluyente, si se quiere apuntar a una organización eficiente y eficaz del trabajo en la administración pública.

Aunque una ley del procedimiento administrativo resultaría sin duda una herramienta muy útil para lograr el resultado señalado, en su ausencia igualmente resulta posible impulsar en las

oficinas públicas un proceso de reglamentación y estructuración procedimental del trabajo que apunte a estandarizar y ordenar el mismo en pos de una administración más eficiente y eficaz.

En este sentido el primer paso a cumplir será la definición correcta y puntual de las funciones de cada oficina pública, así como lo establecen las leyes y normativas vigentes, pero también teniendo en consideración la actividad real de todos los días. Simultáneamente se deberá calcular la exigencia efectiva de profesionalidades necesarias para la concreción de las funciones identificadas, así como la carga de trabajo (semanal, mensual y anual) a realizarse en cada oficina, de manera finalmente a identificar las necesidades efectivas de personal de las mismas.

Otro paso esencial a realizarse deberá ser la identificación y protocolarización de todos los trámites y servicios que cada oficina realiza, según procedimientos bien definidos y pormenorizados, los cuales deberán formalizarse posteriormente en reglamentos; para así poder ser realizados sin ninguna posibilidad de discrecionalidad o de trato diferente según la “cara del cliente” (ciudadano) como actualmente ocurre.

Estos elementos señalados, y que apuntan a la realización de un trabajo de formalización de la función pública más amplio y universal, permitirán el fin de la discrecionalidad en la administración del estado y el mejoramiento de la productividad de los funcionarios públicos, dando al mismo tiempo certeza a los trámites administrativos. Condiciones éstas que permitirán también un sensible mejoramiento de la satisfacción de los ciudadanos con respecto a la actividad de la administración pública, ya que el ciudadano estará mucho más conforme frente a procedimientos y tiempos de resolución de los trámites definidos claramente y de manera transparente.

3.2.2 La ley de la función pública

Si la reorganización masiva de las oficinas y dependencias públicas, debido a la implementación generalizada de manuales de funciones y procedimientos y la estructuración de organigramas funcionales coherentes con la efectiva carga de trabajo presente en las mismas, es fundamentalmente un trabajo a cargo del Gobierno nacional y que, en presencia de una efectiva voluntad en este sentido, él mismo puede concretar sin necesidad de aportes externos; diferente resulta la situación cuando el aporte necesario para la solución de los problemas de la administración pública pasa por sujetos institucionales diferentes, como por ejemplo el parlamento.

En efecto, como ya hemos señalado anteriormente, un instrumento fundamental para poder derrotar el ya citado *triangulo de la ineficiencia* es también la acción legislativa, que hay que impulsar para conformar aquellos instrumentos legales actualmente inexistentes y que son esenciales para realizar una reforma de la administración pública realmente oportuna y concluyente.

Ya citamos la ley del procedimiento administrativo, que aunque puede ser suplida como se ha señalado por un amplio sistema de manuales de procedimientos, igualmente sería una herramienta importante para concretar una buena reforma de la administración pública. Pero aún más importante que ésta resulta ser la promulgación de una ley de la función pública, que

representa la piedra angular de cualquier reforma de la administración pública que quiera ser global y efectiva.

En Paraguay, desde el año 2000, existe una ley de la función pública, precisamente la ley 1626/2000. Pero esta ley, que después de años de encajonamiento en las comisiones parlamentarias fue rápidamente aprobada y promulgada gracias al ambiente “reformista” que acompañó los primeros años del Gobierno de Unión Nacional que siguió del Marzo Paraguayo, no se constituyó como una ley útil para concretar una administración pública más eficiente y eficaz.

Al contrario, siendo una ley impuesta por el parlamento, sin una concertación global y previa con los diferentes actores afectados, su aprobación desató un conflicto sindical e interinstitucional muy duro, que produjo la presentación de miles de acciones de inconstitucionalidad a la ley misma en la Corte Suprema de Justicia, que acabaron finalmente por bloquear de manera indefinida su aplicación concreta.

Los sindicatos del sector público acusaron a la ley de mermar muchos de los derechos que habían adquirido hasta su promulgación, como los que estaban establecidos por el Código del trabajo, referentes a beneficios laborales y libertades sindicales, que la ley 1.626 limita considerablemente, así como también de anular derechos acordados en Contratos colectivos vigentes, pidiendo en este sentido la aplicación irrestricta del artículo 102 de la Constitución Nacional donde se establece que los funcionarios públicos gozan de los mismos derechos laborales que los trabajadores del sector privado dentro de los límites establecidos por la ley pero “...con el resguardo de los derechos adquiridos”.

La ley 1.626 no solamente reducía ciertos beneficios previstos en la anterior legislación - pasando el horario de trabajo de 30 a 40 horas semanales (sin ningún aumento de salario en compensación), reduciendo la cantidad de vacaciones anuales, ampliando los tiempos previstos para el periodo de prueba y para la concreción de la estabilidad laboral, limitando los permisos para salud y educación - sino también imponía toda una serie de reglas leoninas para la conformación de sindicatos y para la realización de huelgas, mucho más rígidas que aquellas previstas en el Código Laboral, y en muchos casos claramente anticonstitucionales y contrarias a los Convenios de la OIT ratificados por Paraguay. Finalmente no establecía claramente el destino de los Convenios Colectivos firmados por diferentes instituciones en los años anteriores, ponía automáticamente en riesgo su continuidad en el tiempo, dejada de hecho a la buena voluntad de las autoridades de turno y en caso de desentendimiento por parte de éstas (como ocurrió en el IPS), a la decisión de las instancias judiciales.

Por otro lado hay que señalar como también varias instituciones públicas pertenecientes principalmente al Poder Judicial (la Justicia Electoral, el Ministerio Público, y también la misma Corte Suprema) se opusieron a la implementación de la ley 1.626, denunciando que ésta mermaba aquella autonomía administrativa que la Constitución reconocía a este poder.

Como hemos señalado, estos conflictos bloquearon la aplicación concreta de la ley, también de aquellas disposiciones que nada tenían a que ver con las críticas señaladas; como por ejemplo los procedimientos de ingresos a la función pública y los concursos para la carrera administrativa, que el Gobierno nunca puso en práctica porque tampoco estaba interesado en hacerlo, no habiendo participado en su elaboración y estando en este sentido más interesado

en mantener activo el sistema clientelar y prebendario que desde el 1989 había regulado tanto el ingreso como la carrera en la administración del estado.

Así que finalmente la Ley 1.626, acosada por todos lados, aunque manteniendo su vigencia, quedó fundamentalmente inaplicada, situación que se mantiene hasta hoy.

En esta nueva coyuntura, la experiencia vivida por la Ley 1626, puede ser muy útil para evitar repetir los errores que la llevaron a su pronta muerte (o por lo menos a su concreta inaplicación). En primer lugar resulta claro que una ley de semejante alcance, que afecta a más de 215.000 funcionarios públicos y a las autoridades de los tres poderes del estado, no puede ser realizada sin una amplia concertación que involucre a todos estos actores y busque encontrar acuerdos lo más amplios y compartidos posible, a fin de volverla una ley universalmente aceptada y por ese mismo motivo concretamente aplicable.

Pero también resulta importante asumir que los contenidos de esta ley deben esencialmente apuntar a la efectiva necesidad de construir una administración pública más integra, transparente, eficiente y efectiva; evitando de ocuparse de argumentos, como por ejemplo los derechos sindicales, que no son temas referentes a la función pública (y en efecto generalmente a nivel internacional los derechos sindicales no son contenidos en este tipo de legislación) y que además pueden producir indeseables conflictos que finalmente pueden dejar la ley aunque promulgada, sin concreta aplicación ni efecto.

Resulta entonces ser la elección más correcta y efectiva la de elaborar una ley que se ocupe exclusivamente de temas como: características del funcionario público, modalidad para el ingreso y la carrera, remuneración, carga horaria, derechos y obligaciones, régimen disciplinario; así como es fundamental que la misma sea redactada de manera conjunta y concertada entre los representantes de los tres poderes del estado (legislativo, ejecutivo y judicial), los sindicatos del sector público y la sociedad civil. Porque solamente de esta forma podremos tener una ley de la función pública que produzca efectos, en cuanto su elaboración común entre todos los sectores involucrados, al momento de su promulgación, hará que su concreta aplicación se realice sin conflictos ni resistencias.

Actualmente la Secretaría de la Función Pública (SFP) ha abierto una Mesa de negociación con los sindicatos del sector público para realizar una nueva ley, pero todavía el proceso no ha sido muy fluido, teniéndose mucha dificultad de comunicación entre la SFP y los sindicatos, sobre todo con aquellos reunidos alrededor de la Mesa Intersindical del Sector Público. Después de 5 meses de discusión (la Mesa de diálogo se reunió por primera vez en octubre de 2008) poco o nada se ha progresado, y mientras la Mesa Intersindical del Sector Público ya presentó una propuesta de temas sobre los cuales buscar un acuerdo, todavía la SFP no parece tener una contrapropuesta válida para dar un más rápido desarrollo al debate.

Los puntos a debatir todavía son muchos, considerando que la SFP todavía no ha presentado una propuesta orgánica ni tampoco ha presentado comentarios a la propuesta de la Mesa Intersindical del Sector Público. El debate hasta el momento se ha desarrollado principalmente alrededor de las afirmaciones de principios desde los cuales debería estructurarse la nueva ley. En este sentido aparte de los principios base de la ley misma (dentro de los cuales los sindicatos rechazan la inclusión del principio de austeridad, ya que consideran algo cuyo cumplimiento está a cargo de las autoridades en gestión y no de los

funcionarios) la discusión se ha bloqueado sobre dos temas bastante centrales en el equilibrio de la ley: el pedido de los sindicatos de que todo tema sindical y contractual pase bajo el control del Viceministerio del Trabajo (considerado su lugar natural en cuanto la SFP representa en la relaciones laborales la “patronal” y no puede en este sentido ser juez y parte), condición ésta fuertemente rechazada por la SFP; y que se eliminen dentro de la carrera administrativa (es decir dentro de la estructura de cargos que va desde director general hasta ordenanza) los cargos de confianza, dejando para este rol solamente a los cargos de asesoría para la autoridad (en la cual podrían estar también el asesor jurídico y el auditor) de manera que los cargos de confianza se trasformen en contralores del manejo legal de la gestión administrativa por parte de los funcionarios, pero que no tengan injerencia directa en ésta. También en este tema la SFP se ha demostrado de opinión contraria, en cuanto considera que los cargos de dirección general deben ser todos de confianza, siendo seleccionado personal con las competencias adecuadas, pero elegidos “a dedo” por la autoridad.

El conflicto surgido alrededor de estos dos temas ha jugado un rol importante en el actual enfriamiento del trabajo de esta Mesa de negociación, pero la apertura en febrero de 2009 de una Mesa de Concertación global Gobierno - Sindicatos del sector público, impulsada por el presidente Fernando Lugo, y de la cual la mesa de negociación sobre la ley se ha vuelto una sub-mesa de trabajo, podría devolver impulso al trabajo sobre la nueva ley y permitir que un texto concertado pueda ser presentado en el parlamento antes de finalizar este año.

3.2.3 Recursos económicos para la reforma

Quizás la dificultad más grande que el Gobierno encontrará para derrotar al *triangulo de la ineficiencia* y poder así realizar una reforma del estado efectiva y consecuente, está en la necesidad de dotar la administración pública de los recursos económicos e infraestructurales necesarios para que pueda cumplir concretamente con las funciones y tareas que le son encomendadas.

A primera vista esta podría aparecer como la tarea más simple con respecto a lo visto hasta el momento; de hecho se trata solamente de verificar de manera correcta las necesidades de cada oficina pública, algo que la reorganización prevista de las misma debería facilitar; e instalar estas necesidades en el presupuesto general del estado, que aunque finalmente será aprobado por el congreso, es de mucho más simple aprobación de lo que será por ejemplo la nueva la ley de la función pública.

Pero la realidad es mucho más complicada que lo que fue arriba señalado. Porque el problema de conseguir los recursos económicos necesarios para que la administración pública pueda cumplir con sus funciones y obligaciones, no depende exclusivamente de una correcta identificación de las necesidades de cada institución pública, ni tampoco de la correcta inserción de las mismas en el presupuesto general del estado; más concretamente depende de la efectiva disponibilidad en las arcas públicas de la cantidad de recursos económicos necesarios para lograr este objetivo.

En efecto el problema real del estado paraguayo es que actualmente no está absolutamente en condición para poder conseguir todos los recursos económicos necesarios para poder concretar una administración pública que cumpla con todas las funciones y obligaciones que

la Constitución y las ley le imponen; sencillamente porque la recaudación impositiva del estado no alcanza para este objetivo.

Ya hemos señalado que Paraguay tiene una presión fiscal que es la mitad de la de Uruguay, el 40% de la de Argentina y un tercio de la de Brasil; y mientras que esta situación permanezca inalterada muy difícilmente la administración pública paraguaya podrá dotarse de los recursos en herramientas, insumos e infraestructuras suficientes para ser realmente efectiva y eficiente.

Si se quiere entonces derrotar definitivamente al *triangulo de la ineficiencia*, el problema de la reducida presión impositiva existente en Paraguay deberá finalmente ser enfrentado y resuelto, porque sin recursos económicos suficientes cualquier proyecto de reforma del estado está destinado al fracaso, o por lo menos a no conseguir los resultados que se propone.

3.2.4 Centralismo o descentralización

Una de las posibles soluciones a los problemas de la función pública, propuesta por ciertos sectores políticos e institucionales, ha sido aquella basada en la descentralización, ya que según sus promotores la devolución de funciones del estado a entidades administrativas más pequeñas (municipios y gobernaciones), permitiría hacer más eficiente y efectivo el trabajo de la administración pública.

Aunque desde un punto de vista teórico esta afirmación puede resultar válida, en la realidad de la administración pública paraguaya no encuentra sustento efectivo, en cuanto las pocas experiencias de descentralización existentes han demostrado escasa eficiencia, falta de institucionalidad, manoseo clientelar de los recursos humanos, desvío y malversación de los recursos económicos y financieros. Un par de ejemplos en este sentido pueden ayudar a comprender mejor estas afirmaciones.

Hace algunos años se ha descentralizado a nivel departamental la selección de los maestros para las escuelas del interior a través de un organismo en el cual tiene una cierta importancia el Gobernador; desde entonces muchas han sido las denuncias de injerencia política en la selección de los maestros y de mal manejo de los exámenes de selección, que apuntarían no ya a elegir los mejores sino a permitir que los “correligionarios” del gobernador se hagan finalmente de los cargos.

El año pasado en el departamento de Cordillera un candidato del Partido Liberal ganó las elecciones para la Gobernación, llegando este partido por primera vez al cargo que siempre estuvo bajo control del Partido Colorado. Inmediatamente el nuevo Gobernador despidió a todos los funcionarios contratados (casi 100 personas que representaban el 80% de los funcionarios de la Gobernación), también aquellos con estabilidad sindical o antigüedad de más de 10 años, para sustituirlos con correligionarios y amigos, sin concurso ni algún tipo de selección.

Estos dos ejemplo, de los tantos que se podrían citar, creemos muestran fehacientemente cómo en el interior del país la institucionalidad es algo todavía muy lejano del espíritu de las autoridades electas, y devolver a municipios y gobernaciones más funciones de las que ya tienen puede significar el fin de una administración pública al servicio de toda la ciudadanía -

cosa que actualmente gracias a su estructura centralizada todavía consigue ser - para volverse exclusivamente un instrumento de clientela política y electoral.

Por eso creemos que el primer desafío de una reforma de la función pública es conformar una administración pública eficiente y efectiva a nivel central, apuntando también a dar mayor institucionalidad a la administración pública descentralizada antes de pensar en devolverles funciones centralizadas; porque caso contrario el resultado podría ser la instauración de una gestión caótica y prebendaria de los servicios y una situación de conflicto permanente entre trabajadores y autoridades

3.3 Aliados y enemigos del proceso de reforma

Toda reforma que busque ser efectiva y producir cambios reales y permanentes en la administración del estado, necesita encontrar en los actores políticos, económicos y sociales, aliados que acompañen el proceso de impulso y concreción de la misma y la defiendan de aquellos otros actores que se oponen a que la reforma consiga sus objetivos.

Sin aliados generalmente resulta difícil o prácticamente imposible conseguir los cambios anhelados, porque los enemigos de las reformas no son pocos y la defensa del *statu quo* resulta sustancialmente más simple que construir procesos de innovación.

Entonces, para un proceso de reforma como el que hemos descrito en las páginas anteriores, que resulta complejo y rico de variables que deben ser enfrentadas y resueltas con múltiples acciones y soluciones conjuntas; es necesario identificar correctamente tanto los potenciales aliados como los potenciales enemigos del proceso mismo, tomando en consideración los principales ámbitos en donde el proceso de reforma se desarrollará, es decir: el parlamento, el funcionariado y la sociedad civil.

3.3.1 El Parlamento

Como hemos señalado anteriormente, el parlamento será uno de los lugares estratégicos donde deberán concretarse acciones esenciales para que el proceso de reforma del estado que estuvimos describiendo anteriormente pueda desarrollarse exitosamente. En el parlamento en efecto se votará la nueva ley de la función pública, así como el presupuesto estatal, eventuales nuevos impuestos y una posible ley de procedimiento administrativo.

Y no solamente resultará complejo impulsar en un parlamento sustancialmente conservador y repleto de exponentes de la oligarquía paraguaya, una mayor presión impositiva (que se dirigirá principalmente hacia los sectores económicamente más favorecidos) así como un presupuesto que garantice mejores servicios públicos para la ciudadanía; sino que también la misma aprobación de la ley de la función pública podría encontrar fuerte resistencia. En efecto una nueva legislación que regule forma de ingreso y carrera en la función pública podría afectar decididamente el manoseo clientelar y prebendario de los cargos públicos que siempre fue impulsado por las autoridades políticas (de mayoría y oposición) como instrumento de dominación del electorado, y en este sentido muchos parlamentarios podrían oponerse a que la nueva ley sea aprobada.

En este sentido resultará fundamental, para el Gobierno y los actores que impulsan la reforma de la administración pública, trabajar para conformar una mayoría parlamentaria favorable al cambio, identificando los diputados y senadores interesados en sostener la propuesta de manera transversal a los grupos políticos existentes, y realizando actividades de presión interna y externa para reducir la oposición de los enemigos de la reforma.

La actividad realizada por sindicatos y sociedad civil en este sentido podría revelarse muy importante para que parlamentarios de la oposición acepten apoyar la aprobación de la ley sumando sus votos con aquellos de los parlamentarios fieles al Gobierno.

3.3.2 Los funcionarios

Los funcionarios son sin duda un actor estratégico para concretar una reforma de la administración pública que consiga ser exitosa. Pero no solamente, como muchos pretenden, impulsando la profesionalidad de los mismos, que como ya señalamos anteriormente es un falso problema con respecto a las temáticas que efectivamente inciden en la baja efectividad y eficiencia de las oficinas del estado.

No, el rol estratégico del funcionario no pasa por una mejor formación de los mismos, (que de todos modos es algo siempre bien aceptado y deseable), sino más bien por su directo involucramiento en los procesos que hay que implementar para llegar a la reforma. El funcionario público debe ser, de hecho, partícipe tanto del proceso de reorganización de las oficinas públicas, del mejor manejo de los recursos económicos, como sobre todo de la escritura de las nuevas reglas que determinarán la futura gestión de la función pública.

Solamente si los funcionarios ven reconocida su experiencia y su conocimiento de la función pública, si se le hace comprender la importancia de su rol para un servicio público de calidad, si se le estimula con independencia, libertad, justicia y posibilidad de ascenso conforme a su valor y no a su pertenencia partidaria o amistades políticas, entonces será posible que los mismos se vuelvan aliados del cambio y se trasformen en los más convencidos y fieles sostenedores del proceso de reforma.

Esto en un aspecto general; pero también entre los funcionarios públicos, más allá del trato que se les reconozca, igualmente es posible encontrar muchos enemigos potenciales de la reforma, porque en la modificación del *statu quo* existente algunos funcionarios pueden en peligro el mantenimiento de su propia condición personal.

En este sentido consideramos oportuno realizar una pequeña descripción de los varios sectores en los cuales puede dividirse el funcionariado público, y cuáles de éstos pueden ser aliados y cuáles enemigos de la reforma.

Como señalábamos, muchos funcionarios públicos accedieron a su cargo gracias a apoyos políticos, amistades, parentesco, clientela electoral. Pero esto no significa que este primer contacto que les llevó al cargo público se mantenga inalterado en el tiempo.

Los partidos tradicionales tienen mucha movilidad entre sus dirigentes (tanto locales como nacionales) y son muchos los que en cada quinquenio electoral pasan del gobierno a la llanura. Esta situación determina que, después algunos años, los lazos que podían unir

funcionarios y políticos (o amigos) que los llevaron a la función pública tiendan a deshilacharse, y el funcionario pierda todo contacto con su “mentor”. De hecho esta es la situación más común en la administración pública considerando que la contratación clientelar o política en gran medida es parte de un proceso electoral, acabado el cual las relaciones pierden de importancia y sustento.

Diferente es la situación de aquellos allegados a un dirigente político que son incluidos en la función pública con finalidades perversas: o para obtener un salario que permita al político mantener operadores sin tener que pagarlos, o peor aún, para utilizar el cargo que se le entrega a fin de “recaudar” dinero, mediante prácticas corruptas, para sostener la actividad del político que lo colocó en ese cargo.

Ahora, si es claro que los funcionarios públicos pertenecientes a este último grupo son y serán constantemente enemigos de cualquier reforma de la administración pública, en cuanto pondría en riesgo su rol y su función; se da el caso contrario con los que pertenecen al grupo mayoritario de trabajadores, que aunque ingresaron en la función pública gracias a apoyos políticos ya no tienen conexiones con éstos, pueden tranquilamente ser conquistados por el bando de la reforma, obviamente si se le reconoce aquel trato digno que señalábamos más arriba.

Los sindicatos del sector público, en este sentido, pueden jugar un rol muy importante, ya que pueden actuar de garantes para los funcionarios públicos potencialmente aliados de la reforma, con respecto a la efectiva actitud del Gobierno de reformar las oficinas públicas en pos de una administración independiente, libre de toda ingerencia política y donde el funcionario pueda hacer carrera debido a sus calidades profesionales y no a su amistades.

Pero también hay que tener en cuenta que entre los sindicatos existen organizaciones de clase y organizaciones corporativas. Y si aparentemente con las segundas resulta más fácil encontrar acuerdos, teniendo en cuenta que es suficiente compensar su alianza con diferentes beneficios, en realidad, como el acuerdo al que se puede llegar con ellas no se basa sobre convicciones sino solamente sobre aspectos económicos, los pactos resultan muy frágiles y coyunturales, pudiendo romperse frente a cualquier obstáculo. En cambio, con los sindicatos de clase (entre los cuales en este momento se destaca la Mesa Intersindical del Sector Público) la alianza, aunque más difícil de construir, puede finalmente ser mucho más estable y ventajosa, porque se conformaría alrededor de una visión compartida y concertada de lo que debería ser la función pública y del rol del funcionario en la misma, y en este sentido, cuando concordada, puede transformarse en el cimiento mismo del proceso de reforma que se quiere implementar.

De todos modos no cabe duda que la relación con los funcionarios públicos resulta central para impulsar la reforma del estado; sin conformar una alianza clara y estable con este sector cualquier proceso reformador está destinado al fracaso y a no lograr el objetivo de construir una mayor eficiencia y eficacia en la administración pública.

3.3.3 La Sociedad civil

En cuanto a la sociedad civil, su rol como aliada de la reforma puede asumirse sobre todo en la actividad de presión que puede desenvolver hacia gobierno y parlamento, para la

construcción de una administración pública realmente al servicio de las necesidades de la ciudadanía.

En este sentido un rol importante pueden jugar las Organizaciones de la Sociedad Civil activas en el país y que ya en el pasado han desarrollado campañas a favor de la legalidad y la eficiencia en la administración pública. Organizaciones como por ejemplo Transparencia Paraguay, Semillas para la Democracia, CIDSEP, GEAM, CIRD, Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay, entre otras, tienen cierta incidencia en la opinión pública paraguaya y una importante credibilidad construida en años de trabajo por una sociedad más democrática, y en este sentido pueden ser un importante aliado de la reforma, impulsando campañas de información y movilización ciudadana a fin de contrabalancear aquellos enemigos de la reforma que vimos pueden encontrarse en el parlamento y en sectores políticos retardatarios.

Sin duda ninguna reforma del alcance de la que apuntamos para la administración pública paraguaya puede hacerse sin el respaldo fuerte y decidido de la ciudadanía y de las organizaciones que la representan; resulta entonces fundamental buscar desarrollar el debate público sobre el tema de la reforma del estado, y construir un gran movimiento de opinión que lo apoye y consiga empujarlo en todos los estamentos políticos e institucionales. Sólo de esta forma los aliados del cambio tendrán la fuerza suficiente para realizar una reforma que realmente valga la pena y permita construir una administración pública moderna y al servicio del desarrollo del país.

3.4. Perspectivas para la reforma

La llegada del ex - obispo Fernando Lugo a la presidencia de la República el 15 de agosto de 2008, la caída del Partido Colorado que había gobernado interrumpidamente por 61 años los destinos del país, y la contemporánea no llegada al poder del otro partido tradicional paraguayo, el Partido Liberal, que mantiene como el colorado una manera prebendaria y clientelar de manejar la administración pública (como es verificable en las gobernaciones y municipalidades que ha gobernado en estas dos décadas), han supuesto para el país un cambio radical del paradigma de gobierno, y una posibilidad importante de realizar cambios estructurales en la realidad socioeconómica nacional.

Nunca como en esta coyuntura política e histórica están dadas las posibilidades para realizar reformas efectivas y duraderas, que cambien la manera misma de entender las relaciones económicas, sociales e institucionales existentes en el país, apuntando a la construcción de una nueva forma de interactuar entre los ciudadanos y la sociedad.

La reforma de la administración pública, en este sentido, puede resultar una llave de vuelta fundamental para modificar la manera de entender la relación estado-ciudadano, puede ser el instrumento principal para destruir la cultura que ve al estado al servicio de la autoridad política y de la oligarquía económica y no del conjunto de la colectividad nacional.

Reformar la administración pública entonces no es solamente un trabajo necesario para devolverle eficiencia y eficacia en sus tareas al servicio del ciudadano; también es una oportunidad que debe aprovecharse para que las relaciones entre poder (económico y político)

y ciudadanía cambien profundamente, y que el estado finalmente exista para concretar el bienestar de todos y no solamente de unos pocos.

Consideramos que el desafío de la reforma de la función pública es algo que debe tomarse y llevar adelante con determinación y fuerza, porque no se trata solamente de reconstruir una administración más eficiente, eficaz, íntegra y transparente, en donde los funcionarios puedan esmerarse y crecer profesionalmente; sino más bien se trata de llevar adelante un proceso de restitución del estado a los ciudadanos, donde finalmente sean los intereses del ciudadano común los que primen y la administración pública sea un instrumento de crecimiento colectivo y no más un instrumento de enriquecimiento de reducidos sectores de privilegiados.

Si la reforma es encarada en manera seria y coherente como en este informe se ha propuesto, el resultado seguramente se logrará y el país entrará finalmente en una nueva era, donde el derecho del ciudadano por primera vez se volverá más sagrado e importante que los intereses particulares de aquellos pocos que hasta hoy han determinado los destinos de la nación.

3.5. Algunas propuestas concretas

Para concluir este informe nos parece oportuno señalar algunas propuestas concretas de trabajo que consideramos son de rápida aplicación y podrían encauzar el proceso de reforma de la administración pública paraguaya en el camino más oportuno; además de por lo menos darle un inicio concreto, dado que, por lo que comentamos a lo largo de este documento, esto no va a ser cosa fácil; ni mucho menos, rápida.

Con respecto a los problemas que son parte del ya citado *triángulo de la ineficiencia*, consideramos que sería interesante concentrarse inicialmente en la reorganización de las oficinas públicas; específicamente por lo que corresponde a la organización de las funciones de cada oficina, a la verificación de las efectivas cargas de trabajo de las mismas y de las profesionalidades que se necesitarían para cumplirlas, así como a los procedimientos a utilizarse para cada trámite que se realiza.

Dado que la solución a este problema no depende de ningún elemento externo al Gobierno (ni del parlamento, ni del poder judicial, ni de los sindicatos) y además, considerando que su costo es bastante limitado con respecto a otras problemáticas - y puede en buena parte ser asumido por organismos donantes y de cooperación internacional - resulta ser seguramente el de más fácil solución; aunque también en este caso no hay que dejarse llevar por fáciles entusiasmos en cuanto, como todos los otros problemas, para ser solucionado depende en buena medida de la voluntad de las autoridades a cargo de cada oficina pública, muchas de las cuales, teniendo todavía una visión clientelar y prebendarla del manejo de la administración pública, podrían no estar completamente de acuerdo en impulsar ese tipo de cambio en sus respectivas instituciones.

Otra propuesta, de costo tanto político como económico limitado, y cuya concreción podría dar una importante ayuda para encauzar correctamente el desarrollo de la reforma de la función pública, es la que se refiere al desarrollo de las relaciones con los sindicatos del sector público, sobre todo con aquellos que habiendo demostrado una mayor conciencia de clase y una voluntad de asumir un rol de actor sociopolítico en el debate nacional (y no solamente de

actuar en sentido puramente corporativo) podrían volverse importantes aliados en un proceso de reforma.

En este sentido la conformación de una mesa de negociación con la Mesa Intersindical del sector Público (que representa a casi el 80% de los funcionarios públicos afiliados a sindicatos), tanto referente a la elaboración de una nueva ley de la función pública como a la firma de un contrato colectivo nacional del sector público, podría volverse un elemento importante para llevar adelante un proceso de reforma compartido que permitiría reducir sustancialmente el conflicto y llegar a soluciones aceptadas por todos.

Finalmente otra medida que creemos podría implementarse rápidamente y ayudaría de manera sustancial al desarrollo futuro de un proceso de reforma de la función pública, es la que se refiere a la importancia de instalar en el debate nacional la necesidad de que el estado disponga de muchos más recursos económicos de lo que actualmente maneja para dar servicios de calidad; esto a través de foros, seminarios, campañas de opinión u otros tipos de actividades públicas que tengan resonancia nacional.

En este sentido, tanto la encuesta publicada en el Índice de Desarrollo Humano Paraguay 2008 del PNUD, en el cual se indica cómo una parte relevante de la ciudadanía estaría dispuesta a un incremento de los impuestos a cambio de mejores servicios, como los datos sobre la baja presión fiscal existente en el país y que indicamos más arriba, podrían ser los elementos de soporte para desarrollar una nueva visión en la ciudadanía, de manera a ayudar al gobierno a impulsar nuevas medidas impositivas, esenciales para conseguir una reforma de la función pública realmente efectiva, pero que será muy resistida por los sectores más pudientes de la sociedad.