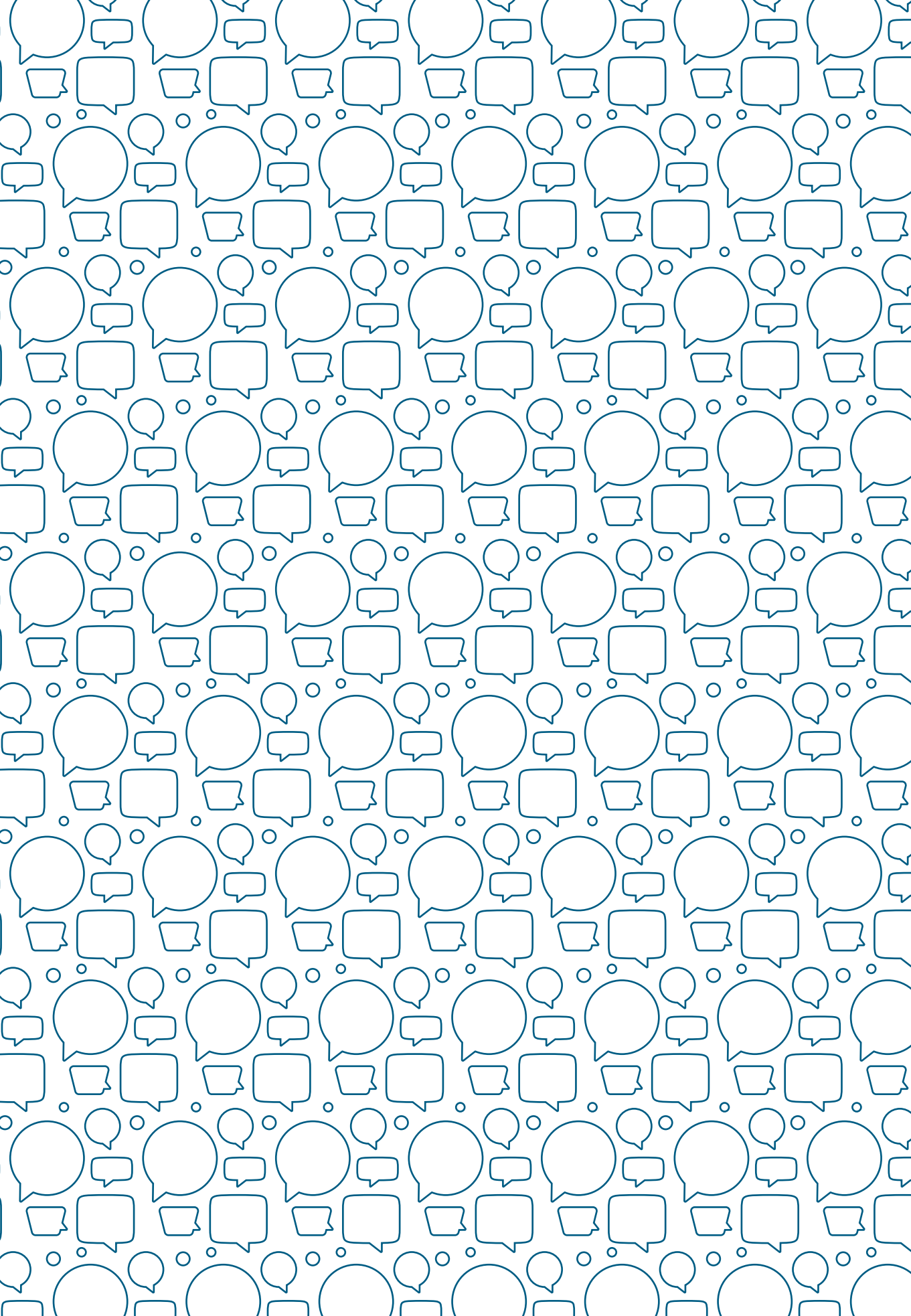


# CONCEPTOS Y APUESTAS PARA UN ESTADO NECESARIO E INCLUYENTE

LILIAN SOTO



**TODASLASVOCES**  
PARA TRANSFORMAR EL ESTADO



# Conceptos y apuestas para un Estado necesario e incluyente

LILIAN SOTO

**P**ara analizar lo que implica reformar el Estado es importante pensar en qué es el Estado y la forma más básica de definirlo es que se trata de una organización. Esta organización incluye a todas las personas que habitan un territorio geográfico determinado y tiene el poder de establecer reglas para la convivencia.

La organización estatal existe porque las personas tienen necesidades que no pueden resolver por sí solas y por eso se asocian. De ahí que el Estado tenga como fin la satisfacción de las necesidades humanas y el bien común.

La idea de bien común se refiere a aquello que beneficia a todas las personas y es de interés general. Esta idea encuentra un marco de consensos en los derechos humanos y en la democracia. Sin embargo, hay tensiones e incluso polarizaciones entre lo que se consideran intereses particulares y generales. Esto es objeto de permanentes disputas y negociaciones en diversos ámbitos y también en el Estado.

En este contexto, la reforma del Estado implica un conjunto de cambios que se decide realizar en la organización estatal. Para llevarla a cabo resulta clave comprender qué y para qué se quiere cambiar y si lo que se propone reformar significará que el Estado tenga o no mejores posibilidades de cumplir con sus fines. Esto es importante porque la orientación de los cambios puede dirigirse a garantizar mayores derechos y garantías para la población o, por el contrario, puede conducir a la consolidación de sistemas de dominación y exclusión.

# QUÉ SE PUEDE REFORMAR Y QUÉ ANALIZAR PARA DECIDIR SI SE REFORMA

Para pensar en qué reformar es útil identificar los componentes básicos de la organización estatal, examinar cuál es su situación actual y, a partir de ahí, proponer los cambios necesarios para que el Estado pueda cumplir su rol de garantizar el bien común, considerando las propuestas planteadas por diferentes grupos sociales. Los componentes principales que pueden modificarse en un proceso de reforma del Estado son los siguientes:

- Las estructuras o la forma en la cual se organiza el Estado.
- Las personas que hacen funcionar la organización (funcionariado público).
- Los procesos que desarrolla la organización (políticas públicas).
- Los ingresos públicos, tributos o impuestos.

En las estructuras es necesario analizar la cantidad, tipo y competencias de las instituciones públicas que conforman la organización estatal, sus configuraciones jerárquicas (a quién reportan o de quién dependen), grados de autonomía (capacidad de tomar decisiones políticas) y de autarquía (capacidad de ejecución de presupuesto). Además, es importante identificar la existencia de articulaciones o coordinaciones interinstitucionales que faciliten el accionar gubernamental coherente.

En relación con el funcionariado público, el análisis debe comprender los arreglos para el acceso y la permanencia de las personas en el empleo público. Esto se denomina profesionalización del servicio público. El análisis implica identificar cómo se desarrolla cada uno de los subsistemas de la profesionalización: planificación y organización de los puestos de trabajo; sistemas de reclutamiento e ingreso; desarrollo en la carrera o sistemas de promoción; remuneraciones e incentivos; y desvinculación. Asimismo, es necesario identificar la cultura política y organizacional que influye en el comportamiento del funcionariado público.

***En relación con el funcionamiento público, el análisis debe comprender los arreglos para el acceso y la permanencia de las personas en el empleo público. Esto se denomina profesionalización del servicio público.***

En términos de las políticas públicas, es importante identificar cuáles acciones existen y cuáles faltan. Respecto de las políticas públicas en marcha, es necesario revisar sus diversas etapas, identificando sus procesos de formulación, los instrumentos que las legitiman, el accionar de los entes que las implementan, la transparencia y participación ciudadana, los sistemas de monitoreo y evaluación, entre otros aspectos.

Finalmente, es necesario analizar los ingresos con que cuenta el Estado para invertir en políticas públicas. Esto implica, básicamente, estudiar si la presión fiscal y el sistema tributario son adecuados y justos, y sobre quiénes recaen las responsabilidades de aportar a la organización estatal, entre otras cuestiones.

# EL ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL EN LOS PROCESOS DE REFORMA



# ¿POR QUÉ SE QUIERE REFORMAR? LOS CAMBIOS BUSCADOS

Para identificar los cambios que se necesita, es importante caracterizar al Estado paraguayo y diagnosticar la situación de cada componente de la organización estatal. Para ello cabe recordar que la Constitución de 1992 expresa que el Estado paraguayo es un “Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado” (Art. 1 CN).

Sin embargo, las características generales que se observan permiten definirlo como colonial, patrimonialista, clientelar, sectario, excluyente, centralizado, ineficiente e ineficaz en numerosas áreas, mal distribuido, machista, patriarcal y hetero-centrado. Una reforma estatal transformadora debería apuntar a enmarcarlo en lo que establece la Constitución Nacional y convertirlo en un Estado profundamente democrático, participativo, eficiente y eficaz, descentralizado, incluyente y enfocado a la igualdad.

En términos de componentes, las características que deberían ser objeto de modificaciones son las siguientes:

- Estructura poco funcional, con una gran cantidad de entidades dependiendo directamente de la Presidencia de la República, incluso con duplicación de competencias, dificultando con ello la coherencia del accionar gubernamental. Entidades centralizadas en pocas ciudades, dejando vastos territorios geográficos sin cobertura. Articulaciones escasas que dificultan la implementación eficaz de las políticas públicas.
- Funcionariado público fundamentado en una cultura política clientelar y prebendaria, escasamente preparado en algunas áreas, sin evaluaciones apropiadas ni escalafones salariales basados en competencias.
- Políticas públicas inadecuadas e insuficientes; escasos sistemas de monitoreo transparente de las políticas existentes y vacíos de competencias (por ejemplo, quién se ocupa de la discriminación).

- Ingresos basados en impuestos regresivos y presión tributaria ínfima.

Partiendo de este marco, es posible identificar algunos de los objetivos de una reforma estatal orientada a que el Estado cumpla con su fin primordial: garantizar los derechos humanos de toda la población.

- Estado con dimensión suficiente para garantizar el bienestar y goce de derechos económicos, culturales y sociales.
- Fortalecimiento de las capacidades de instituciones responsables para abordar las desigualdades y los rezagos que existen en la sociedad y establecimiento de competencias para las áreas aún sin cobertura.
- Políticas públicas que consoliden la universalidad de derechos, la igualdad y la equidad.
- Mecanismos adecuados y suficientes de participación y transparencia.
- Funcionariado público profesionalizado que accede a través de procesos que garanticen la igualdad y la adecuada evaluación de conocimientos, aptitudes y actitudes para los puestos de trabajo (concursos públicos de oposición), incluyendo competencias sobre derechos humanos, género, interseccionalidad, interculturalidad, diversidad y donde estén incluidos dispositivos para el acceso de personas de sectores excluidos.
- Tributación progresiva, incluyendo nuevos objetos imposables que brinden los recursos necesarios para el fortalecimiento del estado.



# LAS PROPUESTAS DE REFORMA QUE ESTÁN HOY EN MARCHA Y SUS ANTECEDENTES

A inicios del periodo de pandemia, el actual gobierno lanzó la idea de la reforma estatal, y de inmediato se hicieron sentir voces que propusieron el achicamiento de la estructura del Estado.

Es importante recordar que el tema surge periódicamente, y pocas veces considera lo ya sucedido históricamente en cuanto a la reforma del Estado paraguayo. Algunos de estos hitos en el periodo post dictatorial fueron: la sanción de la Constitución Nacional de 1992 que creó instituciones y estableció compromisos de enfoques de las políticas públicas; la aprobación de la ley de privatización de 1991 por la que se vendieron cuatro empresas públicas (LAPSA, FLOMERES; ACEPAR y CAPASA); y la sanción de la ley que creó la Secretaría de la Función Pública en año 2000, entre otros. También es destacable que en el año 2000 se sancionó la ley 1615 General de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración que volvió privatizables otras empresas, pero el proceso fue frenado por la movilización ciudadana.

A fines del mes de marzo de 2020, en una reunión de los tres poderes con representantes del sector empresarial y de partidos políticos, se anunció la intención de reformar el Estado con el objetivo de “achicar el aparato estatal, optimizando la inversión pública, eliminando gastos superfluos, nivelando los salarios del sector a la realidad”. En abril de 2020, por Ley 6304/2020, se crea la Comisión Bicameral de Reordenamiento de la Estructura del Estado.

A partir del inicio de este proceso se han hecho públicas algunas propuestas en las áreas de finanzas, función pública y previsión social, entre otras.

- En el área de finanzas se ha anunciado una propuesta de modificación de la Ley de responsabilidad Fiscal que establece

topes al déficit fiscal y al aumento de los gastos corrientes, lo que significa la posibilidad de aumentar el déficit o saldo rojo del Presupuesto General de la Nación. Además, hay una propuesta de Ley de manejo de Pasivos que permitiría al Ministerio de Hacienda negociar deudas y se anunció una ley que transforma el Ministerio de Hacienda en un Ministerio de Economía.

- En el área de la función pública fueron presentados tres proyectos de leyes, dos propuestos por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y uno por el Ministerio de Hacienda (MH), donde se visualiza claramente un conflicto dado que el MH pretende que la SFP pase bajo su dependencia. Esto constituye un problema porque se reduce el objetivo de profesionalización del funcionariado público a los recursos financieros, ignorando el carácter multidisciplinar y complejo de este proceso y las tendencias en toda la región hacia la conformación de Ministerios de Administraciones Públicas que se ocupen de los procesos de transformaciones y planificaciones con toda su complejidad.
- En el área correspondiente a la previsión social, si bien no se conocen proyectos de leyes, se han mencionado las siguientes propuestas: la creación de una Superintendencia de las cajas previsionales, el paso del sistema jubilatorio solidario (donde las personas que más tienen colaboran con las que pueden menos) al sistema de capitalización individual (donde cada persona aporta por su cuenta desentendiéndose de la suerte de las demás), la separación de jubilación y salud y la autorización para el uso de fondos previsionales para otros fines que no sean la cobertura de las jubilaciones.
- Se han mencionado también algunas ideas respecto de cambios del sistema de salud y en áreas como el Ministerio de Desarrollo Social y las políticas relativas a la pobreza, pero sin que se conozcan los proyectos, si bien existen algunos que están siendo estudiados desde hace más tiempo como el Proyecto de Ley que Establece Lineamientos para la eliminación de la pobreza en la República del Paraguay. Desde el gobierno se ha anunciado que también habrá una nueva Ley Sanitaria y una nueva Ley de la Educación Paraguaya, pero aún se desconoce los contenidos.

## PREGUNTAS PARA LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

- **¿Cuáles son las instituciones públicas más problemáticas? ¿Qué obstáculos o limitaciones tienen esas instituciones?**
- **¿Qué mecanismos de participación ciudadana en el Estado podrían ser eficaces e incluyentes?**
- **¿Cuáles son las propuestas, de las que se conocen, más preocupantes para las organizaciones?**
- **¿Qué políticas públicas, de las existentes, necesitan cambios que respondan a las necesidades de las organizaciones sociales? ¿Qué políticas no existen y les gustaría sean consideradas?**
- **¿Qué información se necesita para analizar la reforma que está en marcha?**

Impulsa:



Con apoyo de:

