



Clientelismo y el Juego Político de Profesionalizar el Empleo Público en Paraguay

Documento de Trabajo

J.W. Christian Schuster¹

Julio de 2013

¹El autor es candidato a *Ph.D* por la *London School of Economics (LSE)* e investigador visitante del CADEP. El autor agradece al CADEP por facilitar la investigación de campo que sustenta a este documento de trabajo, y a las 64 personas que dieron su tiempo para las entrevistas - en particular a José Tomás Sánchez (ex Secretario de la Función Pública) y a Humberto Peralta (Director General del Servicio Civil), quienes proveyeron además las estadísticas sobre el empleo público. Además, se reconoce con gratitud el apoyo financiera para la investigación de campo por el Gilchrist Educational Trust y la *London School of Economics*. Contacto: j.w.schuster@lse.ac.uk

Resumen Ejecutivo

Un creciente número de estudios estadísticos asocia la profesionalización de servicios civiles clientelistas con resultados positivos – como la reducción de pobreza y de corrupción – desde la óptica del desarrollo. Sin embargo, el clientelismo sigue vigente en muchos servicios civiles. Al examinar el caso de las reformas del servicio civil en Paraguay bajo la Administración Lugo, este trabajo intenta contribuir al estudio académico de las condiciones bajo las cuales políticos tienen incentivos para renunciar el clientelismo y profesionalizar el empleo público.

Aunque sin ser explícita, la estrategia de profesionalización y des-partidización de la función pública del gobierno de Lugo tuvo siete componentes: (i) la introducción de procedimientos de gestión de personal en base al mérito; (ii) la regulación de la gestión de personal con un decreto ejecutivo; (iii) la reforma de la ley 1626 de la función pública; (iv) la implementación de un sistema de información y control (SICCA); (v) la racionalización de la política salarial; (vi) la introducción de incentivos de desempeño; y (vii) la des-precarización de condiciones laborales. Fueron formuladas o desarrolladas – aunque no implementadas – políticas o sistemas para todos estos componentes. Medidas con ámbito de aplicación para toda la administración gubernamental, como la reforma de la ley 1626, un decreto ejecutivo, SICCA y una reforma de la política salarial fracasaron en sus intentos de adopción u implementación. En contraposición, medidas puestas en marcha incrementalmente – en particular, procedimientos meritocráticos para el ingreso e ascenso de personal (de aquí en adelante abreviados por ‘mérito’) si avanzaron hacia la implementación.

Por tanto, el mérito es el objeto de explicación principal de este estudio. Como se detalla en el estudio, procedimientos meritocráticos se introdujeron ambos formal e informalmente en el servicio civil paraguayo bajo la Administración Lugo, aunque solo en una minoría de instituciones y vacancias. Esta introducción selectiva del mérito se limitó principalmente a las instituciones de provisión de servicios sociales y a programas y proyectos presidenciales. Paralelamente, el mérito pre-existente en instituciones del sector financiero-público se mantuvo o fue fortalecido.

Este hallazgo se basa en una investigación en tres etapas. En primer lugar fueron analizados los datos disponibles – aunque limitados – sobre selecciones de personal formalmente competitivas (es decir por concurso de oposición), supervisadas por la Secretaria de Función Pública. De acuerdo a los datos, estas selecciones formalmente meritocráticas aumentaron del 0% de todas las vacancias durante el Gobierno de Duarte a aproximadamente el 26% durante el gobierno de Lugo (basados en datos de 2008 a 2011).

Segundo, fue realizada una encuesta con expertos para medir la percepción del grado en que los reclutamientos formalmente meritocráticos son también sustancialmente meritocráticos. Injerencias indebidas – como frecuente en el poder judicial del país por ejemplo – pueden

socavar la base meritocrática de procesos formalmente competitivos. La encuesta de expertos arroja el siguiente resultado: aproximadamente 22% de todas las vacancias en la administración Lugo – frente al 4% durante la administración de Duarte – fueron ocupadas a través de selecciones percibidas como sustancialmente competitivas y meritocráticas. El Banco Central mantuvo sus elevados niveles de reclutamientos competitivos y meritocráticos. El Ministerio de Salud, la Secretaría de la Niñez, y en menor medida, los ministerios de Educación y Agricultura y la Secretaría de Acción Social, entre otros, avanzaron hacia selecciones competitivas.

En tercer lugar, en la encuesta se midió el ‘mérito informal’, - o las selecciones discrecionales de personal que priorizan el criterio profesional por encima de criterios partidarios o personales. Los resultados sugieren que en promedio las calificaciones profesionales ganaron y la afiliación partidaria perdió en importancia en la selección de personal durante la Administración Lugo en comparación con el Gobierno anterior. Sin embargo, esta profesionalización informal durante la Administración Lugo estuvo limitada a unas pocas instituciones, en particular al Ministerio de Salud, así como al Banco Central y al Ministerio de Hacienda, estas dos últimas continuando una trayectoria de profesionalización iniciada en gobiernos anteriores.

¿Cuáles factores pudieran explicar que al mismo tiempo se introducen exitosamente de manera selectiva medidas meritocráticas en la gestión de personal pero no se logran adoptar u implementar medidas universales de reforma de servicio civil? Para responder a este interrogante, este trabajo pone a prueba una serie de hipótesis relevantes en la literatura sobre la economía política de reformar burocracias clientelistas. A diferencia de la convicción convencional, la implementación de mérito en la burocracia paraguaya no resultó de un aumento de las demandas de la ciudadanía, de las agencias internacionales o de los funcionarios públicos. En lugar de estos factores de demanda, el estudio argumenta que la introducción de meritocrática fue incentivada por la incapacidad del gobierno de Lugo de competir exitosamente en elecciones si moviliza apoyo político únicamente por la provisión de bienes clientelares. Dos factores subyacen a esta incapacidad. En primer lugar, la estabilidad laboral en la burocracia paraguaya impidió la sustitución de empleados públicos abrumadoramente afiliados al Partido Colorado, en un contexto en el que el empleo público es el principal medio para el intercambio clientelar. En segundo lugar, los principales competidores políticos de Lugo – la ANR y el PLRA - mantuvieron poderes clientelares mediante el control de puestos en el gabinete, del poder judicial, de las gobernaciones y del Congreso - y por lo último del anexo de personal del Presupuesto General de la Nación (PGN). Incapaz de movilizar apoyo político y competir exitosamente en elecciones únicamente en base de la provisión de bienes clientelistas, la administración Lugo introdujo selecciones meritocráticas principalmente para cargos técnicos con mucha relevancia para entregar bienes públicos visibles para el electorado, es decir primordialmente en los programas presidenciales insignia y en los servicios sociales que benefician a (potenciales) adherentes de la Administración Lugo. En menor medida, el mérito se introdujo también donde el gobierno de Lugo no pudo tomar control de las redes clientelares; donde carecía de clientes (adherentes) propios para cubrir los puestos; ante los requisitos de mérito de los

puestos financiados por cooperantes o; donde trató de protegerse de las demandas de los legisladores, de los sindicatos y de otros padrinos-políticos por otorgar puestos de trabajo.

Sin embargo, factores políticos por el lado de la oferta también determinaron el alcance limitado del mérito y el fracaso de reformas universales del servicio civil paraguayo. La gobernabilidad legislativa y una latente amenaza de juicio político contra Lugo exigían concesiones a los competidores clientelistas, en particular, al PLRA; frente a una demanda social por bienes clientelistas - incluyendo empleos públicos - sectores de la izquierda optaron por el clientelismo en lugar del mérito (y, como tal, de la capacidad estatal para entregar bienes públicos) como la estrategia más viable para movilizar apoyo político; la competencia dentro y entre los partidos de izquierda incentivó la construcción de maquinarias de campaña clientelistas para sobrevivir a los retos electorales internos y externos; y un presunto nepotismo de Lugo aumentó los costos políticos de hacer mandatorio selecciones meritocráticas en todo el gobierno; finalmente, incluso algunos campeones de reforma dudaron de la utilidad de reclutamientos meritocráticos para des-partidizar el servicio civil paraguayo: como la ANR contaba con acceso privilegiado a la educación durante 61 años, reclutamientos meritocráticos podrían haber 'coloradizado' aún más una burocracia abrumadoramente afiliada a este partido.

El estudio de caso deriva en tres conclusiones más amplias sobre la economía política de reformar burocracias clientelistas. En primer lugar, factores de la oferta política pueden explicar reformas inclusive en ausencia de cambios en incentivos por el lado de la demanda. En segundo lugar, entre las variables de la oferta destaca la capacidad de Presidentes de movilizar apoyo político y competir exitosamente en elecciones en base de la entrega de bienes clientelares. Esta capacidad presidencial es a su vez en gran medida resultado de cuantos poderes clientelares controla el Presidente titular en comparación con sus opositores políticos. Una serie de factores puede disminuir el control clientelar de los Presidentes, incluyendo la permanencia de funcionarios reclutados por gobiernos previos, posiciones minoritarias en el legislativo y una incapacidad para tomar el control de las redes clientelares heredadas. Y en tercer lugar, bajo determinadas condiciones, el 'mérito informal' - o, por llamarlo así, un clientelismo meritocrático - puede ser preferible a concursos públicos por oposición (es decir una meritocracia formal) para maximizar la capacidad estatal y la entrega de bienes públicos.

Para Paraguay, estas conclusiones representan buenas y malas noticias. En el lado positivo, las reformas meritocráticas pueden ser políticamente atractivas incluso cuando sociedades carecen de capacidad de demandar reformas por falta de organización colectiva. Sin embargo, las constelaciones necesarias por el lado de la oferta política tienden a ser contingencias históricas - como en el caso de Lugo que alcanzó la Presidencia en un sistema cuasi-parlamentario sin contar con un fuerte partido propio y que enfrentó a competidores políticos que controlaban gran parte de los recursos clientelistas. En ausencia de otra contingencia histórica o un cambio socio-económico rápido en el país, pues es probable que la meritocracia solo haya sido sino una breve incursión en la forma de vida clientelar de la burocracia paraguaya.

Prólogo: Recomendaciones de políticas

Aunque este artículo se centra en el juego político, y no en las políticas públicas, el análisis permite ensayar propuestas a través de ocho delineamientos que buscan guiar la definición de una estrategia de reforma del servicio civil bajo la Administración Cartes. La plataforma electoral del Partido Colorado enfatizó la construcción de un estado fuerte y eficiente; las recomendaciones están en sintonía con este objetivo:

1. **Se recomienda que la Secretaría de la Función Pública (SFP) se enfoque en la aplicación selectiva de la meritocracia**, es decir, apoyando y supervisando los concursos públicos de oposición y los procedimientos meritocráticos de ascenso en las instituciones que así lo deseen. Con una sociedad que continúa exigiendo bienes clientelares (incluyendo puestos estatales), las reformas meritocráticas solo avanzarán de forma incremental y en un grupo cambiante de instituciones, dependiendo de la combinación de bienes públicos y clientelares que el Ministro de turno considere oportuna entregar. Por tanto, en el mejor de los casos, normas meritocráticas universales para el gobierno obtendrán aprobación sin pleno cumplimiento. Esto daría prioridad a enfocar los recursos de la SFP en apoyar la implementación de la gestión de personal basada en mérito en instituciones con voluntad de participar por encima de una reforma de la ley 1626, por ejemplo. Facilitando la implementación de concursos y otras herramientas meritocráticas, la administración Cartes heredará – a diferencia de administraciones anteriores – instituciones con experiencia en métodos meritocráticos de reclutamiento e ascenso supervisados por la Secretaría de la Función Pública.
2. **Se recomienda que la Secretaría de la Función Pública se enfoque en implementar sistemas y políticas existentes**, en lugar de reinventar la rueda con el desarrollo de sistemas o políticas renovadas de gestión de recursos humanos. A diferencia de sus predecesores, la administración Cartes heredará una política de gestión del funcionariado público considerada buena práctica, instrumentos para implementarla y un sistema de información (casi completo) para administrar y controlar la carrera administrativa (SICCA).
3. **Se recomienda que la Secretaría de la Función Pública siga recibiendo y publicitando quejas públicas sobre aquellas instituciones que incurran en procesos de selección de personal basados en el clientelismo**, y debe motivar a los sindicatos a presentar acusaciones de dichos procesos. Con poca demanda de reforma por parte de la sociedad y de los funcionarios públicos mismos, la institucionalización de las reformas meritocráticas iniciadas por la Administración Lugo dependerá de la creación de incentivos pro-reforma adicionales, incluyendo las quejas públicas sobre selecciones basadas en el clientelismo.
4. **Se recomienda que la Secretaría de la Función Pública active nuevas bases de apoyo para la reforma del servicio civil**. Para remediar la débil demanda por una reforma, la SFP – o los actores fuera del Estado como una coalición de ONGs - podrían, por ejemplo, colocar en un ranking anual a las instituciones en base de su uso

de métodos meritocráticos para reclutar personal. Este ranking se podría basar en el porcentaje de vacancias ocupadas por medio de concursos públicos por oposición supervisados por la SFP. Una vez en funcionamiento, el SICCA podría facilitar los datos para este tipo de ‘benchmarks’.

5. **Se recomienda que la Secretaría de la Función Pública continúe buscando el apoyo del Ministerio de Hacienda con respecto al SICCA.** Como lo evidencia el destino de sistemas de información anteriores, la co-propiedad con el Ministerio de Hacienda será determinante para la implementación efectiva del SICCA.
6. **Se recomienda que se mantenga el staff técnico de la Secretaría de la Función Pública.** Una rareza en el sector público, la disponibilidad de algún personal calificado para proveer asistencia técnica y supervisar procesos meritocráticos de ingreso e ascenso de personal es una ventaja clave de la administración de Cartes. Este mantenimiento de personal técnico clave también requiere salvaguardar las asignaciones presupuestarias a la SFP, que ya se encuentran a niveles bajos en comparación con las responsabilidades que esta cartera de Estado debe asumir.
7. **Se recomienda que la Secretaría de la Función Pública sea encabezada por un Ministro con firmes credenciales técnicas.** Un pre-requisito a las recomendaciones anteriores es la continuidad de un Ministro con un perfil político, pero con firmes credenciales técnicas. Gran parte del valor agregado de la Secretaría de la Función Pública proviene del ‘sello de aprobación’ que otorga a los procedimientos meritocráticos de selección de personal llevados a cabo por las instituciones estatales. Si la SFP se re-partidizara, la supervisión de concursos por parte de la SFP ya no garantizaría que estas sean sustancialmente meritocráticas.
8. **En el largo plazo, las políticas complementarias para reducir la demanda ciudadana por beneficios clientelares (y en particular empleos públicos), son claves para crear un ambiente que permita reformas universales del servicio civil, tales como una escala salarial racional general y concursos públicos en todas las instituciones.** Como tal, a falta de una repetición de la constelación política inusual de 2008-2012, políticas exitosas para estimular, por ejemplo, la creación de empleos formales en el sector privado y el aumento de las competencias profesionales de la población, son un requisito previo para la des-partidización y profesionalización de la burocracia paraguaya a largo plazo.

1. **Introducción: El inesperado ascenso de Lugo a la Presidencia**

En el 2008, Paraguay tuvo su primera alternancia partidaria en el poder desde 1947. Hasta entonces, con más tiempo en el poder que cualquier otro partido del mundo, el Partido Colorado (ANR) había gobernado durante 61 años, de los cuales 35 años en un régimen autoritario. Para sorpresa de una mayoría de observadores internacionales, la ANR perdió el control del poder cuando un *outsider* – el ex obispo Fernando Lugo - encabezaba una ‘Alianza Patriótica para el Cambio’ con el Partido Liberal (PLRA), el partido tradicional de la oposición, para llegar a la Presidencia.

Lugo había hecho campaña sobre una plataforma de cambio, uniendo demandas por reformas socio-económicas para hacer frente a la pobreza, la desigualdad y la falta de tierras, con otras por una reforma del Estado para hacer frente a la corrupción y las fallas en la entrega de servicios públicos (USAID, 2009). La reforma del servicio civil fue parte clave de este programa de reforma del Estado. El ‘Plan Estratégico Nacional’ de Lugo buscó "legar a la sociedad paraguaya, en el 2013, un funcionariado público ético, profesionalizado, eficiente y eficaz, capaz de producir las transformaciones que necesita y merece nuestra sociedad." (Citado en PNUD, 2009, p. 7) Este objetivo no ofrecía casi ninguna semejanza con las prácticas anteriores. El control sobre el empleo público había sido la columna vertebral de la base de poder de la ANR.

Por otra parte, el contexto político de la victoria de Lugo auguraba que la reforma que se proponía, iba a enfrentar fuertes resistencias. Lugo había llegado a la Presidencia, pero la ANR a la mayoría de los cargos electos (parlamento y gobernaciones). La ‘Alianza Patriótica para el Cambio’ se había consolidado con el objetivo de desalojar a la ANR del poder, aunque no sobre una plataforma política común. Dependía, en particular, de apoyo del PLRA, partido tradicional con bases clientelares. Por su parte, Lugo carecía de una base electoral propia y definida. Los movimientos de izquierda se habían dividido en diez listas diferentes, obteniendo sólo dos escaños en la Cámara de Diputados y tres escaños en el Senado. Sin embargo, Lugo necesitaba el apoyo de al menos un tercio de los legisladores para evitar el juicio político. Al perder tal apoyo en junio de 2012, fue derrocado de su cargo (Marsteintredet, Llanos, & Nolte, 2013).

Con estos antecedentes, el presente trabajo analiza el juego político de introducir una gestión de personal basada en mérito en el servicio civil paraguayo desde la asunción de Lugo en 2008 hasta su destitución en 2012; la validez de una serie de hipótesis de la literatura sobre este tipo de reformas es puesta a prueba en este proceso. Con tal fin, en la sección 2 se hace una revisión de la literatura de forma breve. La sección 3 presenta una descripción de los datos recolectados. Posteriormente, se discuten las variables explicativas (secciones 4 y 5), el proceso de reforma (sección 6) y su impacto en la meritocracia en la burocracia paraguaya (sección 7). Por último, el poder explicativo de cada hipótesis es evaluada (sección 8). El documento concluye con generalizaciones sobre el juego político de profesionalizar servicios civiles clientelares (sección 9).

2. Revisión de la literatura: La economía política de reformar las burocracias clientelistas

Un creciente número de estudios vincula la profesionalización de las burocracias clientelares con resultados de desarrollo positivos, ya sean estos el crecimiento económico, el desarrollo democrático, la reducción de la pobreza o la reducción de la corrupción (véase, por ejemplo, Dahlstroem, Lapuente, y Teorell, 2011; Evans y Rauch, 1999; Henderson, Hulme, Jalilian, y Philips, 2003; Iyer y Mani, 2008). Sin embargo, para la mayoría de los países en desarrollo, la introducción de la meritocracia en las burocracias clientelares - o, en breve, la des-partidización - ha sido tan importante para su desarrollo como difícil de alcanzar políticamente. Con esto en mente, los investigadores han puesto un interés cada vez mayor en el juego político de reformas que buscan profesionalizar y des-partidizar las burocracias clientelares. Es decir, reformas que reemplazan el poder político discrecional sobre la gestión del empleo público con procedimientos transparentes y meritocráticos, dirigidos hacia el reclutamiento y el ascenso de los candidatos más preparados para puestos en el sector público.

A pesar que se encuentra fuera del alcance de este trabajo revisar todas las hipótesis en la literatura, los factores causales más importantes son esbozados brevemente para dar un contexto a las variables que se pondrán a prueba. Los abordajes de la teoría de la elección racional sustentan a la mayoría de estos factores. Los mismos conceptualizan a los actores políticos como interesados en maximizar su utilidad, buscando llegar a cargos públicos o mantenerse en sus cargos para alcanzar otros objetivos. De una forma simplificada se puede afirmar que para asegurar su re-elección, actores políticos pueden aprovechar sus cargos para proveer bienes públicos y privados al electorado. Los bienes públicos que benefician a una población en su conjunto son aquellos caracterizados por la no-rivalidad y la no exclusión de beneficiados ciudadanos; por el contrario, los bienes privados - o bienes clientelistas cuando los bienes privados representan un intercambio con clientes que reciprocán con apoyo político - son beneficios particulares restringidos a determinadas bases de apoyo electoral. De acuerdo a estudios estadísticos globales, el mérito tiende a aumentar la capacidad burocrática y la cantidad de bienes públicos que los políticos pueden entregar para movilizar apoyo político (Dahlstroem et al, 2011; Rauch y Evans, 2000; Treisman, 2000). Al contrario, el clientelismo en el empleo público (o *patronage* como se suele llamar en inglés), al beneficiar discrecionalmente a grupos u individuales específicos con puestos de trabajo, ascensos o aumentos de sueldo, tiende a aumentar la cantidad de bienes privados que los políticos pueden entregar para movilizar apoyo político.

Teniendo esto en cuenta, y con fines heurísticos², las variables causales expuestas en la literatura pueden ser separadas entre factores de la demanda y factores de la oferta. La demanda suele provenir principalmente de la sociedad, de los burócratas y de los cooperantes e organismos internacionales. Los primeros estudios históricos en esta materia se han concentrado en examinar coaliciones cívicas reformistas que se movilizan contra presuntos sistemas corruptos clientelares, para asegurar la elección de políticos reformistas en favor del

² Como es probable que estas variables interactúen una con otra causalmente, esta es solo una categorización descriptiva.

mérito (ver para la reforma en los Estados Unidos, por ejemplo, Van Riper, 1958). Sin embargo, estudios recientes arrojan dudas sobre esta tesis, señalando que los ciudadanos carecen de incentivos para movilizarse en ausencia de beneficios selectivos para los participantes o de normas sociales fuertes de cooperación ciudadana. Y de hecho, estudios comparativos de reformas de mérito apuntan a la movilización ciudadana como una "anomalía en lugar de una constante." (Grindle, 2012) En cambio, se argumenta que las presiones de la demanda inciden en fomentar reformas de forma indirecta al alterar los costos y beneficios electorales del clientelismo y del mérito, respectivamente. Para ilustrar, aumentos de los niveles de ingreso per cápita y de educación pueden incentivar reformas ya que suelen aumentar la demanda de los ciudadanos por la provisión de bienes públicos (y así los beneficios políticos de su entrega), mientras se reduce la demanda ciudadana por la provisión de bienes privados - y por lo tanto el clientelismo (Joseph D. Reid y Kurth, 1988; 1989). Las desigualdades educativas también pueden incentivar reformas, aunque mediante un mecanismo distinto. En tales contextos, el mérito puede reforzar los privilegios de clase: solo las élites cuentan con la educación para competir exitosamente en reclutamientos competitivos y meritocráticos; por ello presionan por el mérito para salvaguardar su acceso privilegiado al empleo público (Grindle, 2012).

Algunos estudios identifican a los burócratas como potenciales fuentes de demanda de reforma, más allá de la sociedad civil. Estos estudios tienden a asumir que los burócratas preferirán el mérito como regla del juego para las decisiones sobre el personal, por temor a la discrecionalidad arbitraria de las autoridades transitorias en los sistemas clientelistas. Hammond (2003), por ejemplo, plantea la hipótesis que los burócratas son particularmente exitosos en impulsar una reforma bajo gobiernos divididos, cuando los actores con capacidades directivas son múltiples, complicando el control de los burócratas. Otros estudios añaden influencias externas - y en particular la presión de las agencias e organismos internacionales de cooperación - como fuente de demanda. El acceso a la ayuda exterior de los cooperantes puede estar condicionada a reformas de las burocracias clientelares (G. Reid, 2010). De forma similar, para países que tratan de imitar las burocracias profesionales de economías más avanzadas, la ayuda exterior puede facilitar la transferencia de políticas induciendo a un isomorfismo mimético (de imitación) antes que coercitivo (Laking y Norman, 2007; Mavima, 2008).

Las variables por el lado de la oferta tienen un mayor destaque en la literatura. La literatura atribuye poder explicativo a, en particular, la competencia política, los horizontes temporales de los políticos, la magnitud de redes clientelares, la capacidad de controlar el clientelismo, los actores con poder de veto y la protección a la permanencia de los burócratas. De forma más controversial, se ha planteado que la competencia política y los horizontes temporales políticos, pueden impulsar tanto como bloquear una reforma. Entre varios otros autores, Folke, Hirano y Snyder (2011) sostienen que los Presidentes titulares empujan la reforma cuando temen perder las próximas elecciones con miras a: i) preservar las posibilidades electorales de futuros candidatos amistosos contra un futuro titular hostil, donde los beneficios clientelistas son desproporcionadamente útiles para el titular; ii) perpetuar la agenda política del titular ya que la reforma impide que futuros gobiernos puedan sustituir a

los burócratas políticamente leales (Mueller, 2009); y iii) asegurar la permanencia de clientes del titular en sus cargos (Skowronek, 1982). Por el contrario, otros estudios ven un efecto contrario. Besley y Persson (2010), por ejemplo, sostienen que la competencia electoral frustra el mérito y otras medidas de construcción de capacidad estatal ya que los titulares buscan limitar la capacidad estatal disponible a sucesores hostiles de manera a reducir su capacidad para aplicar políticas perjudiciales al titular. En la misma línea, Lapuente y Nistotskaya (2009), entre otros, proponen que la competencia política impide la reforma ya que acorta los horizontes temporales de los titulares y en consecuencia, disminuye su expectativa de cosechar los beneficios a largo plazo de un aumento de capacidad estatal como producto de la reforma. Una tercera serie de estudios sugiere que las competencias políticas no tienen ningún efecto en absoluto (Manow, 2002).

En lugar de centrarse en la intensidad de la competencia política, Geddes (1996) argumenta que un sistema partidario que se caracteriza por partidos de igual fuerza, es hipotéticamente más propicio para la reforma; en dicho sistema, las reformas supondrían costos similares de pérdida de control clientelar a partidos dependientes del clientelismo, a la par que le permitirían al titular una pequeña ganancia electoral en términos de mayor provisión de bienes públicos. Gault y Amparan (2003) se centran igualmente en la competencia política, aunque con la particularidad del caso de un político ‘outsider’ que llega al poder en un contexto de fusión, de muchos años, entre las élites burocráticas y políticas. La reforma es incentivada por ‘outsiders’ que no están en deuda con un aliado a la élite burocrática que vetaría una reforma.

De forma similar, Geddes (1996) señala a la competencia política, aunque entre el poder legislativo y el ejecutivo, como motor de la reforma. En su análisis, los presidentes que suben al poder independientes de un partido o pese a la oposición de líderes establecidos de los partidos, promueven la reforma tanto para socavar la base de poder clientelista de los opositores en la legislatura y porque los presidentes con carácter de outsiders carecen de (grandes) redes de operadores políticos (es decir, clientes que los titulares buscarían insertar en la burocracia). Por el contrario, Johnson y Libecap (1994) sostienen que en lugar de la competencia política, es la incapacidad de controlar la red clientelar la que impulsa la reforma. Una masa de trabajadores gubernamentales cada vez mayor da lugar a problemas de agente-principal. Por un lado, los clientes (por ejemplo, operadores clientelares locales) se encuentran cada vez más alejados de los principales padrinos (como los presidentes y legisladores). Por otro lado, los costos de transacción del sistema clientelar aumentan para los titulares, con nombramientos que van tomando una creciente e inmanejable porción del tiempo de los presidentes y legisladores.

Investigaciones más recientes han señalado una importante insuficiencia en los estudios citados: las variables dependientes miden la sustitución lineal del clientelismo con una burocracia des-partidizada y profesionalizada. Esta limitación ha contribuido a que los signos de los efectos causales de las variables independientes - particularmente, la competencia política - son contradictorios entre las hipótesis. Esto ocurre ya que las reformas de distintas partes de la carrera burocrática – como los reclutamientos basados en concursos públicos

meritocráticos por un lado y la protección contra los despidos injustificados por otro lado – se caracterizan por juegos políticos relacionados pero distintos. A modo de ilustración, Schuster (2012) sostiene que titulares nuevos que heredan una masa de burócratas cuya estabilidad laboral está protegida son más incentivados a llevar a cabo reformas en base a méritos. La protección a la permanencia en el cargo, impide la sustitución masiva de los adherentes de los predecesores en la burocracia por operadores políticos del nuevo titular. Como tal, restringe el presupuesto del nuevo titular para la entrega de empleos públicos y, por lo tanto reduce su competitividad electoral si se basa únicamente en la entrega de bienes clientelares.

En síntesis, una serie de factores pueden incentivar la reforma - y por lo tanto deben tenerse en cuenta al examinar el juego político de las reformas de servicios civiles clientelares. La Tabla 1 proporciona una visión general de las variables examinadas, añadiendo dos variables de control - legados administrativos y prácticas de gestión del empleo público pre-reforma - para clasificar a la burocracia paraguaya como un caso de clientelismo antes de la reforma.

Tabla 1. Resumen de variables explicativas

VARIABLES DE CONTROL	VARIABLES DE LA OFERTA	VARIABLES DE LA DEMANDA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legados administrativos ▪ Prácticas de gestión del empleo públicos pre-reforma 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actores de veto ▪ Competencia política y horizontes temporales ▪ Estabilidad laboral ▪ Disponibilidad de redes de clientes ▪ Capacidad de control del clientelismo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Demanda ciudadana de bienes públicos ▪ Influencia externa (de los cooperantes e organismos internacionales) ▪ Demanda de burócratas de reforma

3. Recopilación de Datos

La recopilación de datos comprendió en primer lugar, una revisión de la literatura sobre el sistema político de Paraguay y su burocracia; en segundo lugar, solicitudes de datos a la Secretaría de la Función Pública y a direcciones de recursos humanos de varias instituciones donde no se aplica La Ley de la Función Pública; y finalmente, 69 entrevistas personales semi-estructuradas con 64 participantes (anexo A). El muestreo de los entrevistados fue inicialmente intencional para incluir una variedad de antecedentes y así evitar sesgos; y, subsecuentemente a través del muestreo por cadenas de referencia para mejorar acceso a actores claves. Entre los encuestados se encuentran (vice-) ministros anteriores o actuales, legisladores, jueces, directores y asesores en las instituciones estatales, dirigentes sindicales, analistas de ONGs, cooperantes y periodistas (figura 1).³

Fueron administrados tres protocolos de entrevista (figura 2). El primer protocolo abarcó el proceso de reforma, su contenido y los razonamientos políticos detrás. Esto se complementó con una encuesta de expertos, codificada, semi-estructurada sobre el clientelismo y la meritocracia en el empleo público, y su relación con la reforma en cinco sectores claves de

³ Ya que las carreras de los entrevistados incluyeron a menudo varias categorías de encuestados, el tipo de encuestado se basa en la experiencia de trabajo de mayor relevancia del entrevistado para responder a las preguntas.

políticas públicas.⁴ Para captar la variación inter-institucional dentro de estos sectores, la encuesta se centró en quince instituciones públicas que en su conjunto representan el 74% del total del empleo público (véase el anexo B). Las estimaciones de la encuesta no son más que aproximaciones: como un fenómeno de la política informal, el clientelismo en el empleo público no se puede medir con precisión (véase Kopecky, Mair, y Spirova, 2012). Además, las estimaciones de los expertos podrían ser afectadas por mala memoria, error de juzgamiento o sesgo estratégico - a pesar de la selección de entrevistados con diversos antecedentes. Por lo tanto, a modo de cuidado, las estimaciones fueron cruzadas con un tercer conjunto de entrevistas a nivel país para captar la variación percibida en el clientelismo y el mérito en el empleo público entre las quince instituciones incluidas en la encuesta.

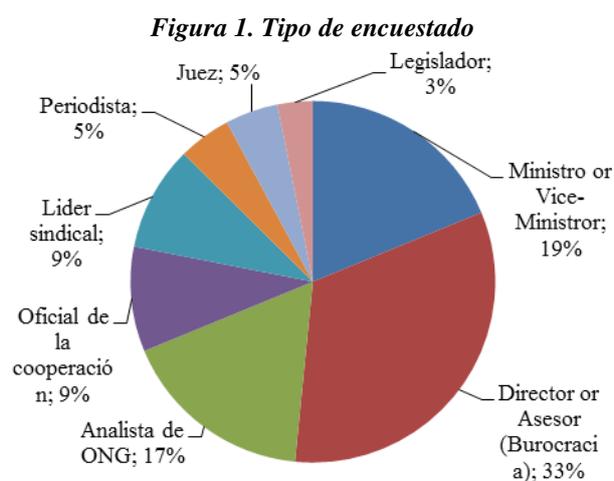


Figura 2. Protocolo de entrevista administrado



Fuente: elaboración propia del autor

4. Legados Administrativos y Prácticas de Gestión de Personal Antes de 2008

Como se detalla en esta sección, Lugo heredó una administración pública donde, por mucho tiempo, la regla de juego principal de gestión de personal ha sido el clientelismo. La competencia política desde el 1989 ha fragmentado y ha intensificado la lucha por el control del clientelismo, mientras que el legislativo ha sido dotado de poderes excepcionales en comparación con otros países en términos de control sobre la gestión clientelar de personal.

4.1 El legado administrativo de 61 años de gobierno Colorado

Durante los 35 años de su gobierno autoritario (1954-1989), Stroessner desarrolló una identificación casi completa entre la ANR y el Estado. Mientras que el Estatuto del Servicio Civil de 1970 estableció la idoneidad como criterio de selección de personal para un cargo, en la práctica las recomendaciones – principalmente de los jefes del partido – tomaron precedencia y la afiliación a la ANR era obligatoria para todos los empleados públicos. Por

⁴ De las 36 entrevistas a nivel sectorial, solo 30 fueron codificadas; las seis restantes se centraron en instituciones pequeñas no mapeadas para la codificación o tuvieron encuestados que no pudieron proveer estimaciones codificables.

otra parte, la ANR era financiada en parte por deducciones automáticas de los salarios; muchos empleados públicos eran ‘planilleros’ que trabajaban en las oficinas del partido de la ANR; se esperaba que éstos participen en sus reuniones y en los desfiles; y recibían una remuneración limitada, aunque con cheques en blanco para complementar sus ingresos por medio de la corrupción (Cespedes, 1997; Lambert, 1997). El propio Stroessner se refería a la corrupción oficialmente tolerada como el ‘precio de la paz.’ Las instituciones fueron divididas como botín en feudos de élites militares y del partido, con responsabilidades poco claras y limitadas cadenas formales de mando o mecanismos de coordinación (Banco Mundial, 2005). La demanda por el botín impulsó el aumento del empleo público, de 81,400 en 1980 a 152,705 en 1989. A la par, la membresía de la ANR creció de 142,000 en 1947 a 1,7 millones en 1989, en una población de 4,1 millones de personas (Setrini, 2011; Banco Mundial, 2012).

La ANR se convertía así en "uno de los más poderosos y mejor organizados movimientos políticos de América Latina." (Sanders, 1989, p.3) La Junta de Gobierno del partido, encabezada por Stroessner controlaba una red de 236 seccionales del partido y cientos de sub-seccionales. La democratización iniciada en 1989, controlada y manejada por la élite, trajo consigo no un fin al clientelismo, pero su propia ‘democratización’: el control jerárquico de la ANR sobre el clientelismo fue sustituido por la fragmentación, con disputas para controlar el poder clientelar de facciones distintas del partido, de partidos opositores y de otros actores (Setrini, 2011)

4.2 La gestión de personal en la era pre-Lugo: De Jure, De Forma y De Facto

A primera vista, la normativa legal prepara a Paraguay para una burocracia weberiana profesionalizada. La Ley 1626 de la Función Pública, del año 2000, exige entre otras cosas, concursos públicos de oposición para reclutamientos; provee permanencia en el cargo después de dos años de servicio, precedida de evaluaciones favorables a esta permanencia; introduce una jornada laboral de ocho horas; y crea una Secretaría de la Función Pública con la tarea de supervisar la aplicación de la ley (Secretaría de la Función Pública, 2012b). La cobertura de la ley se extiende a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y a los gobiernos descentralizados; y dentro de éstos, a la carrera administrativa.⁵ Los maestros, jueces y diplomáticos, entre otros, cuentan con carreras separadas, mientras que el personal temporal y de servicio está regulado por el Código Civil y del Trabajo (Congreso Nacional de la República del Paraguay, 1992).

Sin embargo, se estima que la ley 1626 ha recibido entre 800 a 1000 - el número exacto se desconoce - recursos de inconstitucionalidad a pocas semanas de su promulgación (Banco Mundial, 2005). Los artículos que han sido objeto de recursos incluyen los reclutamientos basados en concursos por oposición, el servicio mínimo de dos años antes de adquirir permanencia en el puesto y la jornada laboral de ocho horas (Nickson, 2009). Paralelamente, instituciones importantes - incluyendo la Corte Suprema, la Fiscalía General, el Tribunal

⁵ Al carecer su propia ley sobre carrera, el staff de salud está también sujeta a la ley 1626.

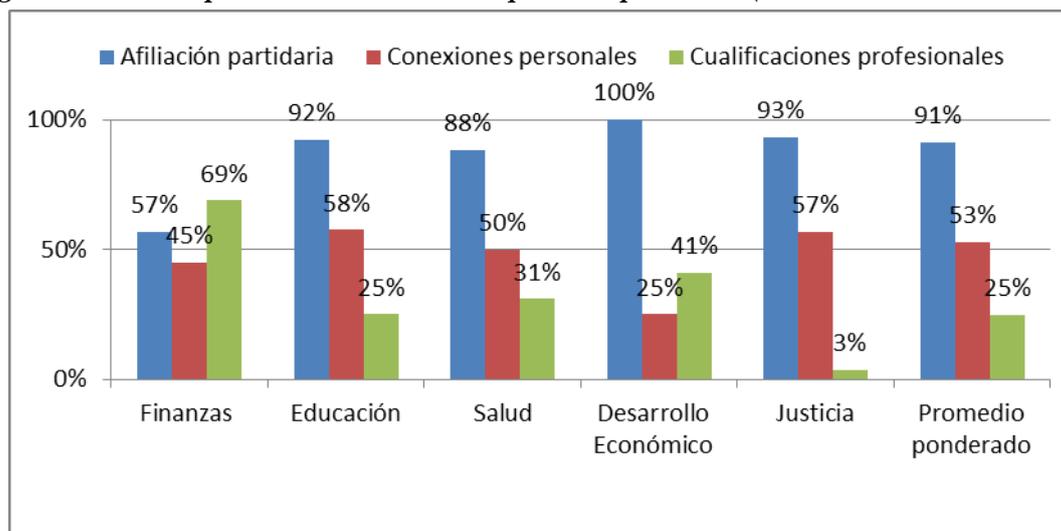
Superior de Justicia Electoral (TSJE), el Banco Central, el Instituto de Previsión Social y las universidades públicas – han apelado la ley señalando que viola su autonomía (Ramírez Osorio, 2008). La Corte Suprema respondió suspendiendo provisionalmente la ley para las instituciones o personas que presentasen los recursos de inconstitucionalidad y para los artículos que han sido apelados - pero sin emitir un juzgamiento sobre la mayoría de las apelaciones hasta la fecha. Respecto a los recursos de inconstitucionalidad sobre artículos de la ley, los empleados que han apelado siguen regulados por el Estatuto de los Funcionarios de 1970 (Sosa Arrúa, 2011). Pero como no existe un registro completo de apelaciones, a menudo no queda claro qué ley se aplica a quien (Entrevista Rolón Luna, 2012). La respuesta del Ejecutivo ante este escenario fue no emitir un decreto para implementar la ley.

La incertidumbre jurídica es reforzada por ambigüedades legales en la Ley. El alcance de los nombramientos políticos formales (los *cargos de confianza*) no está claramente delimitado. Por otra parte, los legisladores que se oponen a la reforma introdujeron artículos legales para complicar la implementación de la Ley 1626 (Entrevista Abente Brun, 2012; Lachi, 2009b). Para ilustrar, la ley impone una selección competitiva para el cargo del Secretario de la Función Pública, bajo la supervisión de representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Siendo que el Poder Legislativo y el Poder Judicial no participan, el Secretario no puede ser seleccionado de acuerdo a la ley, disminuyendo por tanto su autoridad. Además, la ley encomienda a la Secretaría la tarea de supervisar las selecciones de personal. Sin embargo, no la faculta para sancionar a las instituciones que no cumplen. Por último, la implementación de la ley se ve afectada por responsabilidades formales diluidas, particularmente concerniente la política salarial.

Estas ambigüedades jurídicas han sido acompañadas por instrumentos de gestión de personal poco desarrollados. Por nombrar algunos, los cargos carecían de descripciones claras; no estaban definidas las carreras administrativas; los concursos de oposición para reclutamiento e ascenso carecían de regulación; y no se aplicaban escalas salariales coherentes (González de Asís, 2003; Iacoviello y Zuvanic, 2006; Banco Mundial, 2009). Las direcciones de recursos humanos en las instituciones competentes se dedicaban casi solo a procesar documentos, como el pago de salarios y el control de asistencia (Secretaría de la Función Pública, 2010a). A su vez, no se encontraban disponibles informaciones claves sobre el personal público. Por ejemplo, el sistema nacional de administración de recursos humanos (SINARH) registraba la información requerida para pagar salarios por vía bancaria, pero carecía de información sobre, entre otros, reclutamientos, historiales de trabajo o grados de educación del personal (Secretaría de la Función Pública, 2008). Dado que los instrumentos de selección e ascenso estaban poco desarrollados, las carreras eran manejadas de manera informal, a través del clientelismo, principalmente. El clientelismo en los concursos se extendía a selecciones formalmente discrecionales y a selecciones formalmente competitivas. Antes del 2008, tuvieron lugar algunos procedimientos formalmente competitivos para jueces, maestros y contrataciones financiadas por agencias de cooperación, entre otros, así como para ciertos cargos en las entidades binacionales (Itaipú y Yacyretá) y la Empresa Nacional de Electricidad (ANDE). Sin embargo, con la excepción del Banco Central, estos procedimientos carecían de credibilidad. Según la encuesta de expertos, concursos percibidos

como sustancialmente competitivos y meritocráticos determinaron los resultados de selección de personal para solo el 4% de las vacancias durante el gobierno de Duarte Frutos (2003-08). Como tal, el reclutamiento se basó casi únicamente en la discrecionalidad en vez de concursos competitivos. En estos reclutamientos discrecionales, la afiliación partidaria fue el criterio dominante de selección según la encuesta, seguido por las conexiones personales. Excepto el sector de finanzas públicas y monetarias, las cualificaciones profesionales eran de menor importancia (figura 3).

Figura 3. Criterios para el reclutamiento de personal por sector (Gobierno de Duarte Frutos)⁶



Fuente: encuesta de experto del autor, año 2012

El clientelismo también ha tenido una influencia importante en la fijación de salarios e ascensos. Como los salarios se vincularon como puntos fijos a categorías jerárquicas, los ascensos equivalieron a la re-categorización de funcionarios hacia categorías salariales mayores. No había criterios explícitos para la asignación de puestos a estas categorías. Aunque alrededor del 30 por ciento del personal era evaluado formalmente cada año, en la práctica, los aumentos salariales - cuando no eran generalizados - eran realizados discrecionalmente (Banco Mundial, 2009). A modo de ilustración, del 2005 al 2007, el Congreso aumentó el número de sub-categorías de 285 a 435 en el anexo del personal público del PGN, con 82 subcategorías creadas específicamente para empleados públicos individuales (Manning & Lafuente, 2010).

Los aumentos salariales también se generaban al añadir un segundo o tercer contrato en educación, investigación o - a pesar de ser inconstitucional -, en salud. A través del control de las bonificaciones, los ejecutivos también tenían (cierta) influencia sobre algunos aumentos salariales: las bonificaciones promedian un 14 por ciento de los gastos de personal, y

⁶ Las respuestas contextualizadas de expertos están codificadas como sigue: competencia profesional/afiliación partidaria/conexiones personales: son un requisito: siempre o la mayor parte de veces (100%), aproximadamente la mitad de veces (50%), poco frecuente (25%), nunca o casi nunca (0%). El porcentaje de cada institución representa la respuesta promedio de los expertos. Los porcentajes agregados para los sectores de políticas públicas y el promedio general se basan en la suma de los porcentajes institucionales, ponderados por la contribución relativa de cada institución al total del empleo público.

umentan hasta un 60 por ciento para personal selecto (Arrobio y Lafuente, 2008; Green & Lafuente, 2010). El resultado ha sido una estructura salarial verticalmente desigual, con una baja descompresión salarial (entre 3 y 5) y por lo tanto con perspectivas limitadas para hacer carrera dentro de las instituciones estatales (Banco Mundial, 2009). Los salarios del sector público superaban en promedio aquellos en el sector privado por el 17%, en comparación al 4% en América Latina (Panizza, 1999). Los niveles salariales en el sector público fueron particularmente superiores para los niveles inferiores del funcionariado pero no así para los niveles altos (Otter, 2005). Las desigualdades verticales en la estructura salarial se complementaban con las desigualdades horizontales. En el 2007, por ejemplo, algunos funcionarios de niveles asistenciales (cargos secretariales) recibían salarios-base superiores a los de los Directores Generales (Manning & Lafuente, 2010).

Ya que los vínculos políticos y personales superaban los criterios meritocráticos para hacer carrera, los funcionarios públicos solían buscar en el trabajo conformidad con los procedimientos formales; en vez de desempeño, el activismo político-partidario servía para obtener ascensos, a través, por ejemplo, de proveer transporte en los días de votación o de contribuir financieramente con la campaña del partido. Además, existía una búsqueda del enriquecimiento ilícito. De acuerdo a una encuesta de 2005, un 80% de usuarios de servicios públicos consideraban que los sobornos o ‘coimas’ mejoraban la calidad de los mismos (Molina y Pérez-Liñán, 2005).

Con niveles salariales superiores, oportunidades de enriquecimiento, pensiones, semanas de trabajo más cortas, acceso a la educación y la permanencia en el cargo, la mayoría de los funcionarios prefieren trabajar en el sector público (Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad, 2005). El acceso a la educación también ha producido funcionarios relativamente educados: 60.8% posee un título universitario, frente al 13,7% de la población (citado en Lachi, 2009b). Sin embargo, a menudo las cualificaciones no corresponden con las necesidades ministeriales; por ejemplo, la mayoría del personal técnico del Ministerio de Agricultura realizan tareas administrativas en Asunción, en lugar de trabajar como agrónomos en el campo (Entrevista Franco, 2012).

Con los salarios y beneficios superiores garantizando una demanda social para empleos públicos, y el grado de discreción permitiendo una oferta política de empleos públicos, la competencia política después de 1989 ha conllevado a un rápido crecimiento del empleo público, de 152.705 en 1989 a 260.965 en 2010 (Secretaría de la Función Pública, 2011a). Representando un 11% de la población, frente a un promedio latinoamericano de 13%, el empleo público en Paraguay no es sobredimensionado en relación a la población (Secretaría de la Función Pública, 2009). Sin embargo, los salarios representan el 46 por ciento del total de gastos públicos, quitándole espacio para las inversiones públicas y otros gastos esenciales (Mariano Lafuente, próxima publicación).

Cuatro características convierten los puestos de trabajo en el sector público en un bien clientelar particularmente atractivo para políticos. En primer lugar, el mero intercambio de puestos de trabajo por votos asegura una base electoral importante: los funcionarios públicos y sus familias representan más del 20 por ciento del electorado (Casals & Associates, 2004).

En segundo lugar, el empleo público permite la contratación de operadores políticos (*punteros*). Estos han suplantado a las seccionales o comités de los partidos como los actores clave en la entrega de bienes clientelistas. Mientras que las seccionales o comités del partido entregaban bienes clientelares en calidad de intermediarios de las redes clientelistas jerárquicas encabezadas por los líderes partidarios, los *punteros* ahora emprenden la misma tarea como intermediarios de políticos individuales - en lugar del partido (Morínigo, 2008). Así, los *punteros* proveen asistencia social puerta-a-puerta en los barrios, tales como ayuda con el pago de facturas atrasadas, medicamentos de emergencia o facilitando trámites en dependencias del Estado - esperando un *quid pro quo* en elecciones internas o generales. El día de la votación, los *punteros* transportan a los electores a los centros de votación. Como ejemplo, en el 2008, el aparato partidario de la ANR y PLRA transportaron a entre un cuarto y un tercio del electorado (USAID, 2009). Además, los *punteros* facilitan la compra de votos: el 27 por ciento del electorado admite vender su voto (citado en Morínigo, 2008). Aquellos empleos públicos para los cuales no se verifica presencia física o asistencia permanente en los lugares de trabajo son especialmente codiciados, para que de esta forma los *punteros* sean financiados de forma permanente y puedan apoyar a las campañas sucesivas de sus políticos padrinos.

Tercero, este tipo de “empleados públicos” facilitan otro tipo de intercambios para los políticos-padrinos, a través del tráfico de influencias en las licitaciones públicas, del direccionamiento de la prestación de servicios hacia beneficiarios específicos, o de la asistencia a los cercanos o adherentes del político en sus relaciones con el estado. En cuarto lugar, el empleo público es el gasto presupuestario más controlado por los legisladores. Las promesas del Ejecutivo de privilegiar partidas presupuestarias no rígidas - como proyectos de inversión local - a cambio de la aprobación legislativa del presupuesto público, carecen de credibilidad. Una rápida mirada a las brechas entre aprobación y ejecución de partidas presupuestarias confirma esta apreciación: estas brechas son mayores para los proyectos de infraestructura y muy pequeñas en el caso de los salarios públicos (Banco Mundial, 2005). No debería sorprender entonces que los legisladores privilegian a las líneas presupuestarias rígidas, como el empleo y las pensiones, para el intercambio clientelar. En este contexto, el empleo público ofrece a los legisladores la ventaja adicional de controlar su composición hasta en el detalle de las remuneraciones individuales en el anexo del personal público del Presupuesto General de la Nación (PGN). En este anexo, cada legislador busca incorporar la mayor cantidad de nuevos cargos o aumentos de sueldo como sea posible - sin internalizar los costos fiscales (Molina y Pérez-Liñán, 2005). Como lo explica un ex presidente de la Comisión de Presupuesto del Congreso, "Es [el proceso] más ... des-institucionalizado que vos te podés imaginar ... funciona en base a grupos de amigos, que cruzan las líneas partidarias ... [ellos] dicen ‘Vamos a ayudarnos. Yo necesito esto. Yo esto. Yo esto.’ ... Entonces es más fácilmente defendible y además no es de un partido ... ‘Acá estamos todos los paraguayos, esta es una necesidad nacional’." (Entrevista Abente Brun, 2012) Como los legisladores pueden crear sub-categorías en el anexo de personal pero no imponer el nombramiento de beneficiarios específicos en estas sub-categorías, “negocian” (presionan) a la par con ministros del Poder Ejecutivo - a pesar que las leyes prohíben el tráfico de influencia. Los ministros responden negociando el apoyo legislativo para sus presupuestos y

para incluir en el anexo de personal algunos aumentos salariales y reclutamientos de su propia preferencia. Por tanto, frecuentemente las instituciones pasan por alto al Ministerio de Hacienda para negociar los presupuestos directamente con los legisladores. La confluencia de estos factores convierte "a cada parlamentario [en] una agencia de empleo" (Entrevista C. Martínez, 2012).

En resumen, antes del 2008, la administración pública de Paraguay se ha presentado como un modelo casi arquetípico de clientelismo, con las particularidades de, por un lado, un predominio excepcional de empleo público en comparación con otros bienes frecuentemente entregados de manera clientelistas como la asistencia social y, otro lado, el control parlamentario de facultades de gestión del personal que por lo general son asignadas al Ejecutivo. En este contexto de legado administrativo y prácticas de gestión de personal, las variables de la oferta y de la demanda ofrecieron a primera vista incentivos ambiguos para la reforma en el caso paraguayo.

5. Las variables explicativas: Factores de la oferta y de la demanda

Por el lado de la oferta, las elecciones de 2008 trajeron la alternancia en el control político de la Presidencia, pero no del Parlamento ni de los tribunales o – por la permanencia de los funcionarios – de los sindicatos del sector público. Además, las redes de afiliados-clientes y los objetivos clientelistas de los miembros del gabinete de Lugo, presentaban divergencias. Por tanto, las reformas del empleo público serían llevadas a cabo dentro de un marco de fragmentación sobre el control del sistema clientelista, múltiples espacios de veto, estabilidad laboral de los funcionarios heredados del Gobierno anterior, competencia política, horizontes temporales breves y disponibilidad divergente de clientes-afiliados, con la ANR y el PLRA con extensas bases de afiliados - y los partidos de izquierda careciendo de éstas. El lado de la demanda tuvo pocos cambios en el 2008: una población empobrecida y desmovilizada que seguía priorizando el acceso a los empleos públicos por encima de una acción colectiva por la reforma de la función pública. Por otra parte, los cooperantes e organismos internacionales tenían poca influencia financiera para demandar la reforma y la demanda de funcionarios públicos se vio afectada por su desproporcional afiliación a la ANR.

5.1 Los factores de la oferta

En las elecciones del 2008, los partidos que apoyaban a Lugo obtuvieron 18 de los 45 escaños en el Senado. El PLRA, partido de apoyo principal a Lugo, obtuvo 15, el movimiento Popular Tekojoja (MPT) obtuvo 1 y otros partidos de centro-izquierda, 2 escaños. La ANR y el UNACE - un partido escindido de la ANR - consiguieron una mayoría. En la Cámara de Diputados conformada por 80 miembros, la alianza de Lugo obtuvo 31 escaños - 29 en poder del PLRA, uno del MPT y uno de otro partido de centro-izquierda. Con su grupo núcleo de apoyo obteniendo un único escaño en cada cámara, Lugo fue un Presidente *de facto* sin representación parlamentaria, dentro de lo que algunos analistas denominan un "sistema cuasi-parlamentario" (PNUD, 2009, p. 39).

Buscando revertir el excesivo poder presidencial bajo el régimen de Stroessner, la Constitución de 1992 convirtió al Congreso del Paraguay en uno de los más poderosos de la

región (Banco Mundial, 2005). Entre varias de sus atribuciones, puede nombrar o aprobar a los jueces de la Corte Suprema de Justicia, al Fiscal General del Estado, al directorio del Banco Central, a los directores de las binacionales de Itaipú y Yacyretá, y a oficiales de alto rango del ejército y la policía; puede anular vetos presidenciales con una mayoría simple de votos; y puede destituir al presidente por mal ejercicio de sus funciones con una mayoría de dos tercios en ambas cámaras. Como tal, dispone de un voto de no confianza *de facto*, como suele ser característico de los sistemas parlamentarios (Marsteintredet et al, 2013.).

Estos poderes en conjunto convirtieron al Congreso en un actor de veto, no sólo de la agenda de reformas de Lugo, sino también de la continuidad en su cargo: a los partidos de oposición faltaron pocos votos para alcanzar la mayoría requerida para el juicio político. La formación de coaliciones para superar los vetos de oposición en el parlamento se complicó por una competencia política entre y dentro de partidos basada en la entrega de bienes clientelares. A pesar de contar con un sistema de listas cerradas, el tamaño pequeño de los distritos electorales y las elecciones internas vinculan los legisladores con las estructuras de poder locales, fomentan campañas personalizadas y reducen la influencia de los líderes del partido (Molinas, Pérez-Liñán, Saiegh, y Montero, 2011). Debido a que las elecciones internas o generales se llevan a cabo cada 14 meses en promedio, los votos deben ser movilizados continuamente, fomentando por parte de los políticos la búsqueda de financiación independiente y de máquinas faccionalistas para poder defenderse de opositores internos en las primarias y externos en las elecciones generales (Morínigo, 2008; Banco Mundial, 2005). Como resultado, la disciplina partidaria es baja, la rotación legislativa es alta y los horizontes temporales políticos cortos. Las mayorías legislativas son conformadas mediante el intercambio de beneficios clientelares - principalmente empleos y pensiones graciabiles - por votos. Entre 1992 y 2003, de 1.710 leyes sancionadas por el Congreso un 60 por ciento consistieron en pensiones graciabiles (Molinas y Pérez-Liñán, 2005). En consecuencia, las mayorías son a menudo inestables e incoherentes, caracterizadas por, por ejemplo, coaliciones contradictorias entre el Senado y la Cámara de Diputados (Setrini, 2011).

Las divisiones existentes en el Poder Legislativo no han impedido el dominio de este último sobre el Poder Judicial y sobre los órganos de control del Ejecutivo, desde el momento en que los partidos se distribuyen cuotas para los nombramientos en cargos de alto nivel. Epitomizando la falta de independencia judicial, los medios de comunicación se refieren a los jueces por su afiliación política (Entrevista Marini, 2012). La politización coincide con la discreción judicial: las frecuentes contradicciones en la legislación dan libertad interpretativa a los jueces. En los órganos judiciales, el dominio es de la ANR. Cuando Lugo llegó al poder, cinco de los ocho miembros del Consejo de la Magistratura y seis de los nueve magistrados de la Corte Suprema estaban afiliados a la ANR (USAID, 2009). Sólo un juez de la Corte Suprema debía ser sustituido - y el candidato preferido de Lugo no logró aprobación (Lambert, 2011). Así, el dominio de la ANR y la discreción judicial transformaron a los tribunales en espacios adicionales de veto a la reforma de la función pública.

La peculiaridad de un presidente sin un partido (grande) pero con necesidad de apoyo legislativo hizo que el gabinete sea también otro espacio de veto, con nombramientos

beneficiando principalmente a aquellos que apoyaron la campaña de Lugo y que brindaron apoyo legislativo. La Vicepresidencia de la República, la binacional Itaipú, los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura e Industria, entre otros, fueron concedidos al PLRA; los Ministerios de Salud y Acción Social, entre otros, a afiliados al MPT; y el Ministerio de Hacienda a un tecnócrata (Hetherington, 2011; Vega, 2012). Con los políticos en control de las instituciones persiguiendo objetivos disímiles, se exacerbó la tendencia del Estado paraguayo a asemejarse a una confederación de ministerios. En palabras de la ministra de la Función Pública de Lugo, Lilian Soto (Entrevista 2012), el gabinete "era un espacio de contradicciones [y] conflictos." A modo de ilustración, después de varias semanas de la asunción de Lugo, el Vicepresidente Franco expresó que esperaba asumir la presidencia en breve (Entrevista Colman, 2012). A mediados de 2009, el Vicepresidente desprendió formalmente al PLRA de la "Alianza Patriótica para el Cambio", a pesar de que dos facciones mayoritarias del PLRA continuaban en el gobierno (Lambert, 2011).

Los objetivos antagónicos se habían podido esperar: los miembros del gabinete diferían marcadamente en el tamaño de sus redes clientelares. Al igual que la ANR, el suministro de afiliados del PLRA para cargos públicos, por la vía clientelista, fue en gran medida ilimitado. Los afiliados a la ANR y el PLRA, representaban conjuntamente el 80 por ciento de los electores registrados (Abente Brun, 2007; Paredes, 2007). Vínculos afectivos de lealtad al partido basados en la tradición familiar, una historia común de sufrimiento a causa de la violencia política y un culto al partido construido alrededor de símbolos y mitos (Lambert, 2006) – simbolizados en el término "correligionario" para referirse a los miembros del partido (Abente Brun, 2007, p. 18) – han facilitado la construcción de las relaciones patrón-cliente.⁷ Por el contrario, la membresía y la lealtad a los (nuevos) partidos de izquierda se ven limitadas: ninguno de los partidos cuentan con más de 41.000 afiliados (ABC Color, 2012b). En palabras de una analista, Lugo no tuvo "un partido [sino] un conglomerado de gente independiente." (Entrevista V. Serafini, 2012b)

La estabilidad laboral de los funcionarios permanentes limitó la capacidad del gobierno de Lugo de conformar su propia red clientelar. Los despidos a funcionarios públicos permanentes (78% del total) suelen ser imposibles incluso en casos de incumplimiento o corrupción. Mientras que la Ley de la Función Pública permite, entre otras cosas, despidos en casos de evaluaciones de desempeño negativas y mala conducta, la mayoría de estas disposiciones siguen sin ser aplicadas. Como tal, la permanencia también protege a quienes metafóricamente "deciden jubilarse en su puesto" (Banco Mundial, 2005, p. 73). Aquellos que incurren en faltas de conducta, pueden a su vez enfrentar acusaciones administrativas,

⁷ Sin embargo, la fuerza de los vínculos afectivos tiende a ser idiosincrática, al tener – a pesar de las prohibiciones legales – muchos miembros de los partidos varias afiliaciones partidarias, frecuentemente con miras a multiplicar su acceso a beneficios por votos en las internas. Hasta el 2012, la ANR ha contado con 1.300.000 afiliados únicos, a la par de 700.000 también afiliados a otros partidos. El PLRA por su parte ha contado 610.000 afiliados únicos, al mismo tiempo que 500.000 miembros con múltiples afiliaciones (Ultima Hora, 2012). Por otra parte, el Legislativo es – a pesar de la afiliación partidaria prevalente de la población – la segunda institución pública menos confiada a nivel nacional (Congreso Nacional de la República del Paraguay & PNUD, 2009). Por tanto, es probable que las motivaciones económicas por encima de las afectivas son las que dominan las relaciones patrón-cliente.

sujetas a apelaciones en la Corte Suprema. Rara vez las instituciones recurren a este proceso: es largo, costoso y, a menudo, no tiene éxito. Las acusaciones son supervisadas por jueces designados aleatoriamente por la Secretaría de la Función Pública de una parte de burócratas formados como abogados. Los jueces reciben una compensación mínima y son vulnerables a la corrupción; tienden a tener empatía con sus colegas burócratas; y carecen de las calificaciones requeridas, cometiendo errores que facilitan apelaciones subsecuentes. El éxito de estas apelaciones se fomenta por la permeabilidad de los tribunales a las influencias externas, en particular, al tráfico de influencias de padrinos que protegen a sus clientes burócratas. Aquellos que no gozan de la protección de un padrino pueden volcarse a los sindicatos: las huelgas y otras medidas de presión son respuestas frecuentes a las amenazas de despido a empleados permanentes (Franks, Mercer-Blackman, Sab, y Benelli, 2005). A falta de mecanismos efectivos de sanción, las autoridades recurren a los "freezers" - en algunos departamentos éstos abarcan a más del 30 por ciento del personal - para lidiar con burócratas corruptos o no rentables (Mariano Lafuente, Ramos, y Roseth, 2012).⁸ Los "freezers" son espacios - que van desde edificios hasta pasillos ministeriales - donde los burócratas no deseados pueden ser enviados. Sin embargo y en términos de sus repercusiones para el presupuesto disponible para el gasto clientelar, los freezers no equivalen a la falta de estabilidad laboral: los sueldos básicos de los funcionarios no deseados se siguen pagando. Como tal, las limitaciones presupuestarias no permiten a un nuevo titular sustituir todo el personal "congelado" con nuevos clientes suyos en la burocracia.

Por el contrario, el personal temporal (*contratados*⁹), empleado por un máximo de un año, es vulnerable a la sustitución. Legalmente previstos en caso de epidemias, elecciones o servicios profesionales especializados, los *contratados* (22% de los empleados públicos) con frecuencia asumen tareas permanentes (Secretaría de la Función Pública, 2011a). De acuerdo con algunos fallos de la Corte Suprema, una vez que las renovaciones de contratos excedan los dos años, los *contratados* obtienen la permanencia. Pero estos fallos tienden a durar años, y con frecuencia los sindicatos no se oponen a los despidos de *contratados*. Por lo tanto, los actores con poder de veto que impiden revocatorias de la estabilidad laboral de los contratados son más débiles que en el caso de funcionarios permanentes. En resumen, las autoridades son en gran medida incapaces de despedir a los servidores públicos permanentes y, en menor medida, a los contratados con más de dos años de servicio.

5.2 Los factores de la demanda

Como se ha señalado en la reseña de la literatura, la demanda para una reforma de servicios civiles clientelares puede darse por dos vías: acción colectiva por la reforma de la sociedad

⁸ Como autoridades entrantes en cada institución usualmente tienen una lista de empleados afiliados a su propio partido y a otros, el "freezer" también sirve para neutralizar a burócratas no deseados (Sosa, 2012)

⁹ Más allá de los contratados, varios tipos de contratos existen fuera del sistema administrativo. Estos incluyen a personal de auxilio (auxiliares), y personal de enseñanza interino. Además, los procedimientos de despido para carreras no-administrativas difieren. Dado el rango de tipos y procedimientos de contratos, su discusión completa queda fuera del alcance de este estudio. Sin embargo, entre tipos de contratos, la permanencia es más fuerte para el personal permanente que para el staff temporal.

civil, de los cooperantes e organismos internacionales o de los burócratas, y/o cambios en las preferencias de los votantes a favor de bienes públicos en vez de bienes clientelares.

La demanda colectiva de la sociedad paraguaya para la reforma se caracteriza por su casi inexistencia. A modo de ilustración, la sindicalización en el sector privado - y por tanto el potencial para la acción colectiva de los trabajadores - es en gran medida limitada: sólo el 6,7% de la fuerza laboral trabaja en empresas con más de 50 empleados (citado en Abente Brun, 2007). Los propios empresarios son indiferentes o antagónicas a la reforma. Al estar centradas en las exportaciones primarias que requieren personal poco calificado, las élites económicas tienen escasa necesidad de contar con un estado profesional. Además, como Nickson (2009, p. 288) lo expresa, "la fortuna de casi cada empresario en Paraguay se construyó a través de contratos ilícitos con el Estado." Alrededor de 40.000 campesinos organizados luchan principalmente por la reforma agraria - pero usualmente no por una reforma estatal más amplia (Paredes, 2007). Mientras que las ONGs - como los centros de pensamiento u organizaciones de la sociedad civil con interés en la rendición de cuentas - sí se preocupan por una reforma del Estado, la influencia de las mismas está circunscripta a la incidencia en la opinión pública - debido a la falta de una representación social más amplia (Lachi, 2009b; USAID, 2009).

A su vez, el sesgo mediático restringe esta incidencia. Seis de los siete medios de comunicación principales del país están controlados por personas previamente vinculadas al régimen de Stroessner. Las estaciones de radio fuera de la capital - las principales fuentes de noticias - son en su mayoría propiedad de políticos afiliados a la ANR (USAID, 2009). Las agencias de cooperación internacional son por lo general incapaces de llenar este vacío de demanda. Si bien sus intervenciones proporcionan legitimidad, su fuerza financiera es limitada. Por ejemplo, la asistencia internacional para el desarrollo alcanzaba solamente al 0,6 por ciento del PIB entre 2008 y 2012 (Banco Mundial, 2013). Debido a la debilidad de actores sociales colectivos, la construcción de vínculos electorales programáticos es complicada. Cuando dichos actores ganan fuerza, la cooptación de líderes, la represión y las divisiones entre facciones tienden a desmovilizarlos (Congreso Nacional de la República del Paraguay y el PNUD, 2009). Las movilizaciones ocasionales contra violaciones graves del interés público han sido la única gran excepción. Como ejemplo, el Presidente Duarte Frutos se enfrentó a una marcha de 20.000 a 40.000 personas cuando buscó el apoyo de la Corte Suprema para la reelección (USAID, 2009).

Sin embargo, la debilidad de la acción social colectiva no necesariamente obstaculiza a la demanda por la reforma a través de cambios en las preferencias de los votantes hacia los bienes públicos. El proceso de apertura política sí dio lugar al surgimiento de "nuevos demócratas:" los estudiantes y profesionales que exigen bienes públicos (Hetherington, 2011, p. 12). Pero los indicadores socioeconómicos sugieren que se trata de una minoría. Al contrario, una creciente oferta de mano de obra, pobre, y de escasa calificación se enfrenta a una estructura económica agraria con restringida capacidad de absorción de esta mano de obra: 26,5 por ciento de la población vive de la agricultura, mientras que el 62,9 por ciento de la fuerza laboral urbana está empleada en el sector informal (Abente Brun, 2007; Banco

Mundial, 2012); el 51,8 por ciento de la población activa tiene seis o menos años de educación (DGEEC, 2006); el 32.4 por ciento de la población vivía bajo la línea de pobreza en el 2011 (Banco Mundial, 2012); y la fuerza laboral ha ido creciendo en un 2.4 por ciento anual (citado en Ramírez Osorio, 2008). No es de extrañar entonces que el 35.4 por ciento de la población se encuentre desempleada y subempleada (DGEEC, 2006). Así, la demanda por puestos de trabajo en los niveles bajos o de escasa calificación es feroz.

Los funcionarios públicos paraguayos tampoco llenan el vacío de la demanda de reforma. Los sindicatos del sector público han ganado capacidad de acción colectiva luego de la transición democrática, aumentando la afiliación sindical de 22.500 a 110.000 (1989/93) (Villalba, 2008). Al mismo tiempo, han ejercido presión por aumentos salariales y contra la privatización de forma exitosa (Nickson, 2009). Pero a partir de mediados de la década de 1990, la corrupción generalizada desacreditó a los sindicatos. Hoy en día están consideradas entre las instituciones menos confiables (Congreso Nacional de la República del Paraguay y el PNUD, 2009); y aproximadamente sólo el 35 por ciento de los empleados públicos están sindicalizados (Lachi, 2012a). La desconfianza hacia los sindicatos se debe a los intereses que representan, que van desde el corporativista (representando intereses de miembros) al particularista (intereses de líderes), pasando por la representación de los intereses políticos (sobre todo de la ANR). Hasta la década de 1990, la negociación colectiva consistía en acuerdos entre los dirigentes sindicales afiliados a la ANR y dirigentes partidarios en las oficinas del partido. La faccionalización de la ANR en la década de 1990 se tradujo en la faccionalización sindical, con dirigentes sindicales que apoyaban a distintos movimientos de la ANR - o se postulaban en elecciones internas ellos mismos. Con el creciente acceso multipartidista al empleo público en la década de 1990, la fragmentación sindical se exacerbó por la afiliación de distintos sindicatos a facciones distintas de varios partidos. Existen siete federaciones sindicales, pero los sindicatos miembros de las federaciones rara vez reconocen el liderazgo de éstas (Villalba, 2009). Según un dirigente sindical, los sindicatos se convirtieron en "sumas de individuos con objetivos muy personales." (Entrevista Zorrilla, 2012).

Las mismas conexiones políticas y las ambiciones de los dirigentes desacreditan a los sindicatos y, en ocasiones, incentivan la afiliación a éstos. Debido a la alta rotación electoral, con el tiempo los políticos que logran colocar a sus afiliados en el empleo público, tienen menos probabilidad de mantener posiciones de poder. Para acceder a los beneficios particularistas y a la protección política, los empleados públicos se ven obligados a buscar nuevos padrinos políticos. Como resultado colateral, la fuerza sindical - y por lo tanto los salarios y beneficios - presentan diferencias entre las instituciones públicas. Cerca de 45,000 maestros y 10,000 empleados de la salud sindicalizados son aquellos más capaces de negociar votos-por-beneficios (Lachi, 2012a). Los sindicatos de las binacionales, del Poder Judicial y del Ministerio de Hacienda despliegan su poder de negociación a través de su capacidad de paralizar servicios claves o incriminar a políticos mediante un privilegiado control de la información (Entrevista Duarte, 2012; Entrevista Sosa, 2012). En la búsqueda de votos y sin internalizar los costos salariales, los partidos ceden a las demandas de los sindicatos públicos: los ingresos tributarios presupuestados para salarios se elevó del 42 por ciento en 1980-88 al

76 por ciento en el período 2000-2005 (Abente Brun, 2007). En síntesis, teniendo en cuenta sus objetivos idiosincráticos y sus capacidades heterogéneas de acción colectiva, la demanda para la profesionalización del servicio civil fue improbable de provenir de los funcionarios públicos organizados cuando Lugo asumió. Por su parte, el personal público con conexiones políticas o limitadas cualificaciones profesionales ha sido propenso a preferir beneficios clientelares o generalizados. Una preferencia para reformas que introducen criterios meritocráticos en la gestión de personal era de esperarse de parte de sólo una minoría de profesionales sindicalizados en el sector público.

En resumen, la escasez de puestos de trabajo para una población en crecimiento, con mano de obra poco calificada, pobre y desmovilizada, se tradujo en una demanda individualista para acceder a los empleos públicos en lugar de una acción colectiva por la reforma. Así, el predominio del clientelismo convierte a Paraguay en un "país sin ciudadanía" (Rodríguez, 2012, p 5.) - con la excepción de una minoría de "nuevos demócratas", algunos medios de comunicación independientes, cooperantes e organismos internacionales con poder limitado, y grupos minoritarios de profesionales burócratas. La siguiente sección describe como los esfuerzos de profesionalización y des-partidización de la función pública se desarrolló en este contexto.

6. El proceso de reforma: avances incrementales y el estancamiento estructural

Siendo el clientelismo la regla del juego, el gobierno de Lugo heredó una Secretaría de la Función Pública sin poder. Tenía menos de 50 empleados y acompañó sólo siete reclutamientos meritocráticos de personal hasta el 2008 (Secretaría de la Función Pública, 2009). Como tal, antes de 2008, más que los gobiernos, fueron las agencias cooperantes las que habían buscado profesionalizar el servicio civil, apoyando el desarrollo de normas, instrumentos y sistemas (sin su aplicación). Esto incluyó la redacción de una reforma de la ley 1626; un censo para detectar empleados públicos 'fantasmas' y empleados que percibieren dobles salarios; un decreto para definir los grados y las carreras burocráticas; y políticas e instrumentos que regularan las carreras (Iacoviello y Zuvanic, 2006; Secretaría de la Función Pública, 2008). Un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de US\$ 4,2 millones proveyó los fondos para la aplicación y el desarrollo de estas políticas (BID, 2006). Sin embargo, no se dio lugar a la implementación de las mismas. Por ejemplo, los resultados del censo nunca fueron utilizados para actualizar el Sistema de Recursos Humanos SINARH (Mariano Lafuente, pronta publicación). Pero la existencia de proyectos de normas, instrumentos y sistemas facilitó las reformas del empleo público posteriores. Éstos permitieron legalmente procedimientos de gestión de personal basados en el mérito; y proveyeron borradores de instrumentos y fondos financieros- a través de un préstamo del BID no desembolsado - para implementarlos.

En este contexto, la administración de Lugo buscó una reforma integral de la administración pública para transitar "del estado patrimonialista a uno moderno-democrático." (Secretaría de la Función Pública, 2010a, p. 12) La reforma se encuadró con el enfoque más amplio de la administración Lugo en establecer un Estado de derecho, incluyendo por cambiar las bases de las relaciones entre funcionarios públicos y políticos de la discrecionalidad hacia normas

legales. De estas normas, la principal fue la Ley 1626. Poco después de la transición, la Secretaría de la Función Pública emitió una resolución que estipuló que las medidas cautelares de suspensión de la ley 1626 por los recursos de inconstitucionalidad ya no eran vigentes por su antigüedad (Entrevista Vega, 2012). Esto fue seguido por un análisis de las medidas de implementación que contempla la ley y otras medidas requeridas para profesionalizar y des-partidizar la función pública, incluyendo: (i) la implementación de concursos por oposición como base meritocrática de la gestión de reclutamiento e ascenso de personal; (ii) la regulación de la política de gestión de personal a través de un decreto del Poder Ejecutivo; (iii) la reforma de la ley 1626; (iv) la implementación de un sistema de información para el control de la carrera administrativa (SICCA); (v) la reforma de la política salarial; (vi) la introducción de incentivos por desempeño; y (vii) la des-precarización de las condiciones laborales a través de la estabilidad laboral para contratados.¹⁰ Se formularon políticas para todas estas medidas de profesionalización. Sin embargo, sólo las medidas incrementales - en lugar de medidas universales con ámbito de aplicación para todo el gobierno - avanzaron hacia la implementación.

6.1 Introduciendo procedimientos meritocráticos en la gestión de personal

Un mes luego de asumir el cargo, la Ministra de la Función Pública emitió una resolución para regular los concursos de oposición basados en el mérito para el reclutamiento e ascenso del personal permanente. La resolución describe el procedimiento de selección y encomienda a una comisión integrada por representantes institucionales y un representante sindical (sin derecho a voto), a la supervisión del mismo. La Secretaría de la Función Pública brinda asistencia y ratifica la solidez técnica de las selecciones, por ejemplo a través de auditorías sobre la documentación o, al carecer de recursos para tal efecto, a través de la subcontratación a empresas especializadas (Entrevista Peralta, 2012). Estas medidas fortalecieron una percepción que la ratificación de la Secretaría actúa como un sello de aprobación de selecciones técnicamente sólidas.

Como la Secretaría no podía exigir el cumplimiento de selecciones meritocráticas de personal o sancionar a las instituciones en falta, eligió, en palabras de José Tomás Sánchez (Entrevista 2012), segundo ministro de la Función Pública de Lugo, "trabajar con mucha fuerza con aquellas instituciones que quería [realizar selecciones meritocráticas] en ese momento, luego pasar a obligar con las que no querían." Además, se tomaron medidas para incentivar la cooperación entre actores de oposición. Como relata la Ministra de Salud de Lugo, Esperanza Martínez (Entrevista 2012), sobre sus intentos de persuadir a los legisladores: "Yo le decía a los parlamentarios "ustedes tienen su seguro privado en Asunción, pero ustedes viajan, si tienen un accidente en la ruta del Chaco Paraguayo no hay helicóptero que llegue ahí en poco tiempo para trasladarlos al hospital y van a ser atendidos en el Centro de Salud donde ustedes quieren que le ponga a una correligionaria suya en vez de poner a la médica que ... va resolver el problema." Con mayor ímpetu, la Secretaría de la Función Pública tomó acciones

¹⁰ Una medida transversal en apoyo a todos los objetivos planteados fue el fortalecimiento institucional de la Secretaría. La Secretaría casi duplicó su cantidad de personal, principalmente a través de comisiones de personal de otras instituciones y cargos financiados por la cooperación (Entrevista Tomás Sanchez, 2012).

legales y discursivas contra selecciones clientelistas de personal. Al recibir las denuncias correspondientes, las investigó y - si se consideraban precisas - presentaba acusaciones públicas a la Oficina del Procurador General del Estado. Del mismo modo, presentaba las primeras acusaciones de tráfico de influencias contra legisladores - incluyendo contra el Presidente de la Cámara de Diputados - al Fiscal General del Estado. Sin embargo, y estando ambas instancias politizadas, ni la Fiscalía General ni el Procurador General accionaron al respecto. Sin embargo, estas acusaciones sí ayudaron a dirigir la atención de los medios de comunicación hacia la ilegalidad de los reclutamientos clientelares (Entrevista Tomás Sánchez, 2012).

El gobierno de Lugo también trató de contrarrestar los hechos más flagrantes de clientelismo. En abril del 2012, el Presidente vetaba una ampliación al presupuesto de 35 millones de dólares para financiar 5.000 puestos de trabajo en el TSJE. Todos los partidos en el Congreso habían apoyado esta ampliación: en un año pre-electoral, los mismos habían acordado previamente a dividirse los puestos para el reclutamiento de operadores políticos. Cuando los legisladores trataron de revertir el veto, varios miles de jóvenes de clase media se movilizaron frente al Congreso – reunidos a través de las redes sociales en un "After Office Revolucionario". Ante esta inusual resistencia, los legisladores abandonaron el intento de anular el veto (Nickson, 2012).

6.2 Política y decreto ejecutivo para la gestión del personal público

Para reemplazar a la participación cuasi-voluntaria por una obligación jurídica de llevar a cabo selecciones meritocráticas de personal, la Secretaría de la Función Pública generó - pero sin lograr aprobación presidencial - tres decretos sucesivos. La aplicación de la ley 1626 debería estar basada en un decreto; sin un decreto, las instituciones podrían argumentar que no estaban obligadas legalmente a cumplir. Un primer decreto fue redactado ya en el 2008. Justificado el rechazo al decreto en parte por cubrir solamente selecciones de personal basadas en criterios meritocráticos, pero no la gestión de la carrera administrativa en general, la Secretaría desarrolló durante los siguientes dos años, una política integral de gestión de personal público.

La política sirvió de base para una propuesta de reformar la ley 1626, el desarrollo del SICCA, y un segundo proyecto de decreto más amplio. Este proyecto fue presentado al Consejo de Ministros y al Presidente en febrero de 2012. Como recuerda un oficial de la cooperación internacional, "todos los ministros aplauden la presentación de la Secretaría de la Función Pública. Entonces el Presidente de manera sarcástica dijo textualmente 'estamos todos de acuerdo entonces, Dra. Soto hágame llegar el Decreto que lo firmo'. Saltaron toditos los ministros. 'No, estamos en campaña, vienen las elecciones, no, no, no'. ... Y le pidieron al Presidente que no lo firme ... El Presidente dijo 'Bueno, voy a revisar bien, voy a pensar. Doctora hágame llegar el decreto'. Nunca lo firmó.". La Ministra respondió a esta situación emitiendo una resolución, a la par que buscó sin éxito, la aprobación presidencial de un decreto orientado a apoyar la implementación gradual de un portal del empleo público.

6.3 El Sistema Integrado De Control De La Carrera Administrativa (SICCA)

Una vez completa la política de gestión del personal público, se prosiguió con el desarrollo del SICCA. Con el registro de la trayectoria laboral de cada funcionario público, SICCA proveería información actualizada sobre la cantidad de personal, sus movimientos, los tipos de contratos, y las escalas salariales, entre otras cosas. Además, al estar vinculado al sistema de pagos, el SICCA permitiría que la Secretaría exija el cumplimiento de procedimientos meritocráticos para el ingreso de personal. Como explica el ex ministro Tomás Sánchez (Entrevista 2012), “[inicialmente] la idea era permitir el ingreso sin concurso, pero poder ver, ver el movimiento, seguir concursando, estimular el concurso, estimular, estimular, estimular, hasta que en algún momento, tengamos la posibilidad de apretar un botón y prohibir ... ingresos [sin los procedimientos meritocráticos].” Pero dicho control mediante SICCA dependía del ya mencionado decreto o un decreto separado para el SICCA. Ninguno de los dos fue aprobado.

6.4 Reforma de la Ley 1626 de la Función Pública

Para reformar la ley 1626, la Secretaría trató de introducir modificaciones a artículos específicos a la par que buscó el consenso para una reforma más amplia. Las modificaciones trataron de insertar por ejemplo, el nombramiento a diferencia de la selección competitiva del Ministro. Estas modificaciones no lograron aprobación. Paralelamente, la Secretaría creó un grupo de diálogo con legisladores y sindicatos para discutir reformas legales extensas, aunque no se lograron coincidencias. Ello se dio en parte porque las reformas legales fueron des-priorizadas por la Secretaría. La Ministra Soto (Entrevista 2012), explica, “al ver que la Ley posibilitaba realizar el proceso de profesionalización ... era cuestión de planificar cómo hace cumplir la ley. Le veía algunos problemas pero muy pocos a la Ley. Por una parte las impugnaciones, pero afectaba a cinco instituciones y 3.000 personas de 300.000 ... es decir, todas las instituciones del Poder Ejecutivo estaban bajo ... la Ley 1626 y no había ningún tipo de impedimento para el cumplimiento de la Ley.” Además, una reforma integral probablemente hubiera sido recibida con nuevos recursos de inconstitucionalidad (Otter, 2005). Al darse cuenta que sus demandas no eran satisfechas, los sindicatos acudieron al Congreso. Éste respondió con una reforma de la ley 1626, reduciendo el número de horas laborales de 8 a 6; el veto presidencial impidió el avance de esta modificación legal (Mariano Lafuente, pronta publicación).

6.5 La reforma de la política salarial

La estrategia de la Secretaría concerniente la política salarial tuvo dos componentes: exigir el cumplimiento la ley 1626 y buscar reformas salariales. El cumplimiento beneficiaba a algunos servidores públicos mientras que otros verían sus privilegios disminuidos. Entre el 2008 y el 2012, el salario de dos tercios de aproximadamente 30,000 funcionarios públicos aumentaron al mínimo establecido por ley (Secretaría de la Función Pública, 2010a). Al mismo tiempo y generando protestas violentas, fueron impuestas las ocho horas laborales y fue restringida la doble remuneración, con el congelamiento del pago de salarios correspondientes. En este contexto, la Secretaría descubrió funcionarios con hasta seis o siete salarios de otorgados en lugares de trabajo geográficamente alejados (Entrevista Vega, 2012).

Mientras que se lograron avances en el cumplimiento de la ley 1626 en materia salarial, las reformas quedaron estancadas. La Secretaría de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda ambos redactaron de manera separada propuestas de reformas de políticas salariales sin lograr aprobación. Incluso en el caso que las reformas hubieran avanzado, su tiempo de vida era dudoso. Como Manuel Caballero (Entrevista 2012), Vice Ministro de Hacienda durante Lugo, explicó, “Cómo vas a racionalizar si el anexo personal el Congreso puede hacer cualquier cosa con él. Podés hacer el mejor plan y en el Congreso te rompen todos.” Los antecedentes de reformas anteriores subyacen a este dilema: un decreto en el 2003 había reducido la cantidad de categorías de puestos de 600 a 301, sólo para aumentar nuevamente desde entonces (Secretaría de la Función Pública, 2008)

6.6 Incentivos para la cooperación y el desempeño de funcionarios

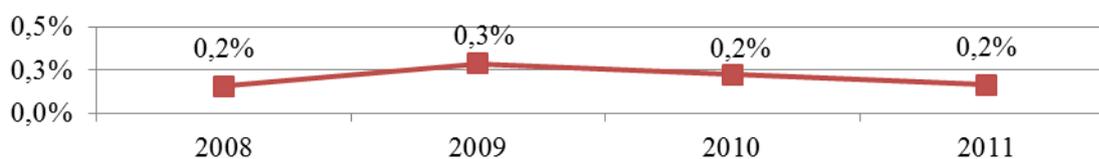
Más allá de los ascensos meritocráticos, los burócratas fueron motivados a mejorar su desempeño mediante la evaluación y el control. En forma ad hoc, las evaluaciones estaban vinculadas al pago a través de bonificaciones o las categorías salariales creadas por los legisladores. Estas dependían del Ejecutivo que vincularía las nuevas categorías a los beneficiarios de los legisladores. El Secretario de Planificación de Lugo, Hugo Royg (Entrevista 2012), explica, “normalmente lo que el responsable hace es asume esto como un dato. [Los empleados] venían y me decían: ‘yo conseguí, este rubro es para mí, me consiguió el senador tal.’ Yo ... le decía ‘yo no te puedo dar esto porque le vas a superar a tu jefe, tiene que haber ... coherencia interna’ ... Entonces lo que normalmente hacía es, reacomodaba toda la institución con estas nuevas categorías ... Movía toda la estructura y hacía pública ... [a través de una escala de ascensos basada en] evaluaciones de desempeño.” Sin embargo, la resistencia de los funcionarios públicos más la oposición del legislativo impidieron la aplicación generalizada del pago por desempeño. Raúl Sapena Giménez (Entrevista 2012), abogado del Tesoro durante la administración de Lugo, explica: “[en las evaluaciones] casi siempre le quieren puntuar de 4 a 5... yo cuando empecé a puntuar más severamente, venían a hablar conmigo a preguntar por qué había una persecución.” Siendo que los incentivos por desempeño y cooperación enfrentaban limitaciones severas, el control de funcionarios heredados del Gobierno anterior ganó en importancia. La anterior Ministra Martínez (Entrevista 2012) explica, “Yo tenía reuniones con el personal administrativo [de contratación y de compras] por ejemplo, al cual si le tenía yo mucho temor porque no podía cambiar a todos ellos ... entonces sí se trabajó mucho en la informatización y en la creación de mecanismos [de control].”

6.7 Regulando y fomentando la Estabilidad Laboral

Como en elecciones anteriores, la ANR había basado su campaña en parte en amenazas concerniente el peligro que traería un cambio de gobierno para los funcionarios públicos, los cuales serían despedidos en forma masiva. Así, las elecciones del 2008 fueron seguidas por la conformación de 150 sindicatos nuevos a la par de conflictos intra-burocráticos (Entrevista Tomas Sánchez, 2012). La Ministra Martínez (Entrevista 2012) explica, “todas [las secciones del partido Colorado] funcionaban con funcionarios estatales prestados ... Cuando se produce

el cambio, los ministerios reciben una cantidad de funcionarios que nadie conocía.” Estos operadores políticos pretendían hacerse pasar por burócratas: “funcionarios que nunca habían pasado por la institución ... buscaban, por ejemplo, escritorios ... y trataban de quitarle al otro compañero, que estaba en la institución, su silla, su escritorio, para sentarse, para demostrar que estaba trabajando.” (Entrevista Villalba, 2012) En lugar de promover despidos masivos, la Secretaría de la Función Pública emitió una política de gestión del personal que garantizaba la estabilidad laboral y que no permitía despedir a funcionarios permanentes o contratados con más de dos años de servicio, excepto por medio de sumarios administrativos en casos de evidencia de faltas de conducta (Secretaría de la Función Pública, 2008a). El Ministro Tomás Sánchez (Entrevista 2012) comenta, “[de otra manera] hubiéramos tenido una lluvia de apelaciones ante la Corte Suprema... con compensaciones millonarias.” En línea con esta lógica, los sumarios administrativos para desvincular a servidores públicos fueron pocas, oscilando entre el 0.2 y el 0.3 por ciento del total del personal permanente entre el 2008 y el 2011 (figura 4).

Figura 4. Porcentaje de funcionarios permanentes sujetos a sumarios administrativos para desvinculaciones



Fuente: cálculos hechos a partir de información provista por la Secretaría de la Función Pública y en Secretaría de la Función Pública (2012a)

La administración también descartó despidos masivos para evitar conflictos que pongan en peligro la cooperación de los sindicatos y de los funcionarios con la nueva administración.¹¹ Así, el mensaje a los funcionarios fue que “Nosotros no venimos acá a cortar cabezas.” (Entrevista Marín Masolo, 2012) Esto se reflejó en un número reducido de fluctuación del personal. De acuerdo a estimaciones aproximadas¹², entre el 1 y el 3.4 por ciento del personal permanente salió del gobierno entre el 2008 y el 2011 (figura 5). En otros países, tan solo la fluctuación del personal a raíz de renunciaciones, jubilaciones y muerte tiende a llegar al 4 por ciento (Hintze, 2011). La fluctuación más alta fue para los *contratados*, con un 34.9 por ciento que dejó la función pública entre el 2008-2009. Pero el promedio acumulativo para el personal público en total, entre el 2.4 por ciento y el 8 por ciento hasta el 2011, es aún moderado.

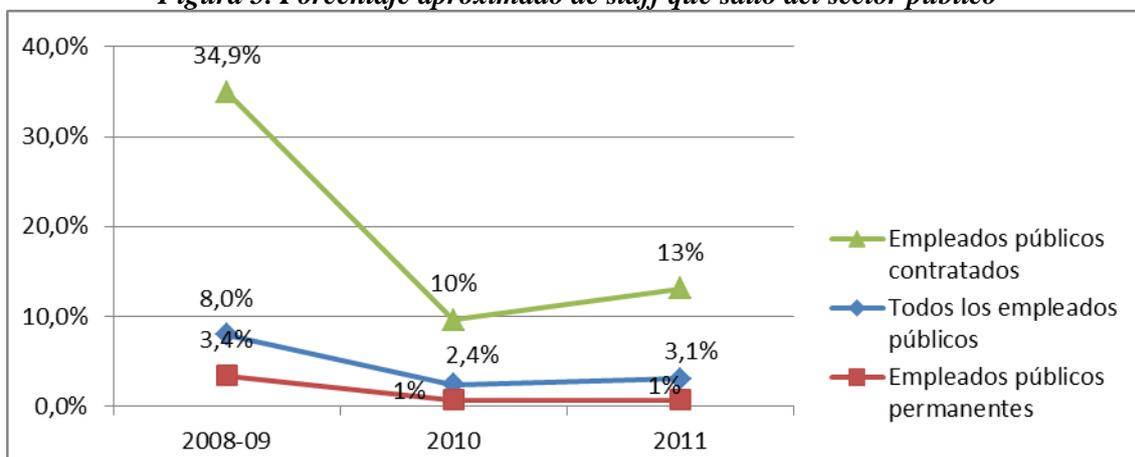
Al retener a la mayor parte del personal, la nueva administración extendía un “voto de confianza observado.” (Entrevista Marín Masolo, 2012) Como el Ministro de Hacienda de Lugo, Dionisio Borda (2012) explica, “teníamos el criterio de usar semáforo ... Cada Vice-

¹¹ Para ilustrar las repercusiones de dicho conflicto: el titular del Instituto de Bienestar Rural calificó de corruptos a todos los empleados heredados por la nueva administración. Los funcionarios respondieron paralizándolo la burocracia por completo (Hetherington, 2011)

¹² Estas cifras deben ser consideradas como estimaciones muy aproximadas. Son las instituciones mismas quienes informan (sin un tercero para verificar) a la Secretaría de la Función Pública del número de empleados que salen de la institución. Además, no todas las instituciones proveen informes: en el 2012, el número fue de 106 sobre 113 instituciones (no considerando las entidades bi-nacionales y gobiernos locales).

Ministro manejaba el código del personal en semáforo. Rojo son irredimibles, ya no son gente con quienes vos podes confiar. Verde era la gente de cambio, y amarillo depende de la dirección donde estaba.” Sin capacidad de despedir al personal ‘rojo’, al igual que sus predecesores, la administración de Lugo recurrió a los “freezers” – sin tocar la estabilidad laboral de funcionarios permanentes, sin embargo.

Figura 5. Porcentaje aproximado de staff que salió del sector público



Fuente: datos calculados con información provista por la Secretaría de la Función Pública

La permanencia fue extendida de manera competitiva y meritocrática también a los *contratados* con más de cuatro años de servicio – como parte de una política de desprecuarización de las condiciones laborales (Secretaría de la Función Pública, 2010b). Al favorecer a nombrados por administraciones previas de la ANR, la política generó resistencia del PLRA (Entrevista Marín Masolo, 2012). De todas maneras, se consideró políticamente conveniente. El legislativo había multiplicado los cargos permanentes en el presupuesto del 2009 – en particular en el Ministerio de Salud – para proteger de despidos a los *contratados* de la ANR. En este contexto, el otorgamiento de estabilidad laboral a contratados en base de procedimientos meritocráticos con participación sindical permitió a la nueva administración beneficiar con permanencia solo los empleados más comprometidos, y, al mismo tiempo, responder a las exigencias de co-gestión de los sindicatos.

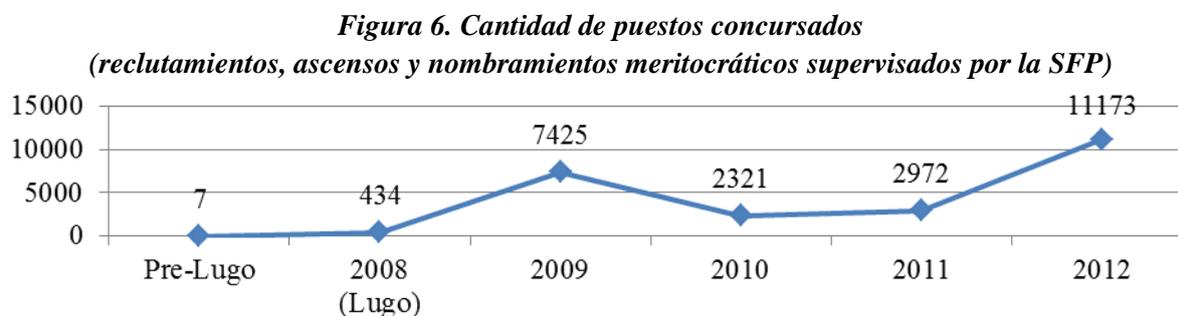
En conclusión, la reforma del empleo público en Paraguay entre 2008 y 2012 se caracterizó por avances en la implementación de medidas puestas en marcha incrementalmente pero estancamiento de medidas transversales con ámbito de aplicación para toda la administración gubernamental. Las medidas transversales, incluyendo un decreto ejecutivo para hacer obligatorio los concursos públicos como método de selección, la creación del SICCA y, la reforma de la ley 1626 y la racionalización de la política salarial – avanzaron en términos de formulación de políticas, pero sin lograr aprobación. Más allá de la introducción idiosincrática de incentivos de desempeño en algunas instituciones y la protección de la estabilidad laboral de los funcionarios, la reforma se concentró en introducir concursos públicos por oposición como método meritocrático para seleccionar nuevo personal. A continuación se mide el alcance de los mismos.

7. Midiendo la variable dependiente: La Gestión de Personal en Base de Mérito

Para propósitos de este estudio, el mérito en la gestión de personal se mide en tres pasos. En primer lugar, se miden las selecciones y los ascensos de personal que son formalmente competitivas, es decir que se basan en concursos públicos por oposición. Sin embargo, no se tienen datos correspondientes para todas las instituciones y los concursos públicos pueden o no significar selecciones de personal sustancialmente competitivas y meritocráticas. En respuesta y en segundo lugar, se hace un chequeo cruzado de los datos formales sobre los concursos con los resultados de la encuesta de expertos que, mide el grado de meritocracia percibido en las selecciones. En tercer lugar, la información es complementada con resultados de la encuesta sobre el ‘mérito informal’: selecciones discrecionales de personal que priorizan las cualificaciones profesionales.

7.1 Selecciones formalmente meritocráticas: concursos por oposición (2008-2012)

Entre agosto del 2008 y el 2012, un total de 24,325 cargos fueron ocupados mediante concursos por oposición supervisados por la Secretaría de la Función Pública. Este tipo de selecciones incrementó de un total de 434 puestos concursados en la segunda mitad de 2008 a 7,425 puestos concursados en el 2009, principalmente por concursos para 5,000 puestos en el Ministerio de Salud (figura 6). La cantidad de puestos concursados disminuyó a 2,321 (2010) y 2,972 (2011), antes de volver a aumentar a 11,173 en el 2012 gracias a concursos para más de 9000 *contratados* financiados por organismos internacionales para el censo de la población.



Fuente: datos calculados a partir de información provista por la Secretaría de la Función Pública

Entre el 2008 y el 2012, 76,885 candidatos únicos concursaron para 24,235 cargos. En su gran mayoría (81%), los cargos concursados fueron técnicos antes que administrativos o de servicios (figura 7.a), y estuvieron repartidos casi igualmente entre cargos permanentes (55%) y temporales (45%), así como entre nombramientos (49%) y la contratación de staff nuevo (48%) (figuras 7b y 7c).

Figura 7. Enfoque jerárquico, contractual y de carrera de los concursos por oposición

(hasta Agosto de 2011; supervisado por la SFP)

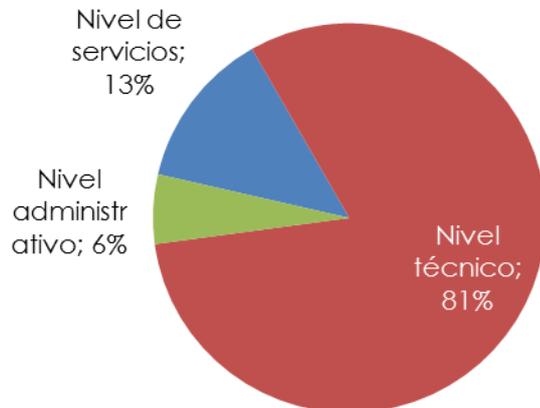
Figura 7.a Jerarquía¹³

Figura 7.b Tipo contractual

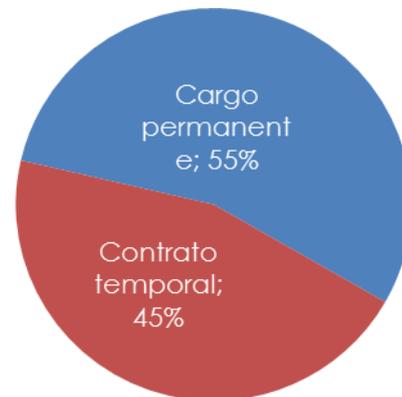
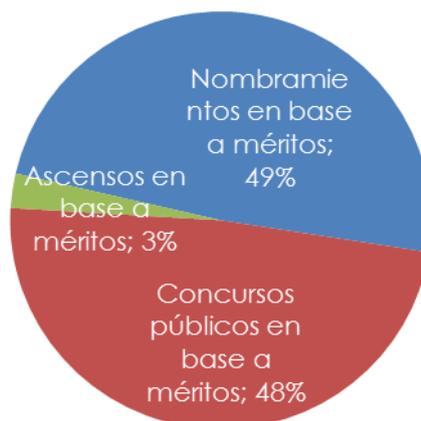


Figura 7.c Enfoque de carrera burocrática



Fuente: datos calculados a partir de información suministrada por la Secretaría de la Función Pública al Parlamento en Agosto de 2011

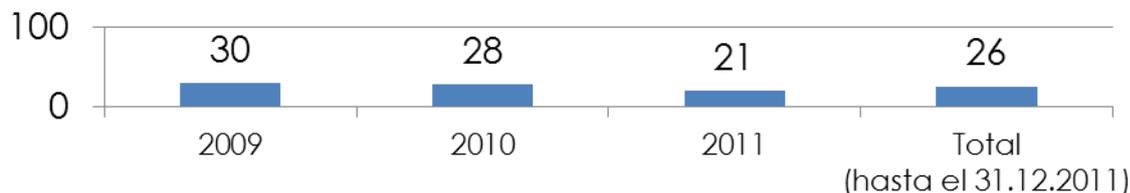
Los datos disponibles¹⁴ sugieren que los concursos por oposición supervisados por la Secretaría de la Función Pública llegaron a representar aproximadamente el 26 por ciento de

¹³ Basado en un análisis de cargos vacantes ocupados a través de concursos entre Agosto de 2008 y 2011. Debido a las inconsistencias entre la descripción de los cargos y los puestos de facto, esto es solo una aproximación.

¹⁴ Estas son estimaciones muy aproximadas. La información sufre de por lo menos tres limitaciones. Primero, los porcentajes son calculados en base no solo al número de concursos supervisados por la Secretaría de la Función Pública sino también del número de vacancias reportadas por las instituciones (sin la verificación de un tercero). Segundo, un número creciente de instituciones reportan vacancias – de 43 en 2008 a 106 de 113 en 2012 –, generando cambios en el denominador del cálculo. Tercero, chequeos cruzados de las identidades de personal contratado por las instituciones (reportados por ellas mismas) con las identidades del personal seleccionado en concursos (registrados por la SFP) muestran inconsistencias (Entrevista Tomás Sanchez, 2012).

todas las vacancias ocupadas hasta el final del 2011, oscilando entre el 21 y el 30 por ciento entre el 2009 y el 2011.

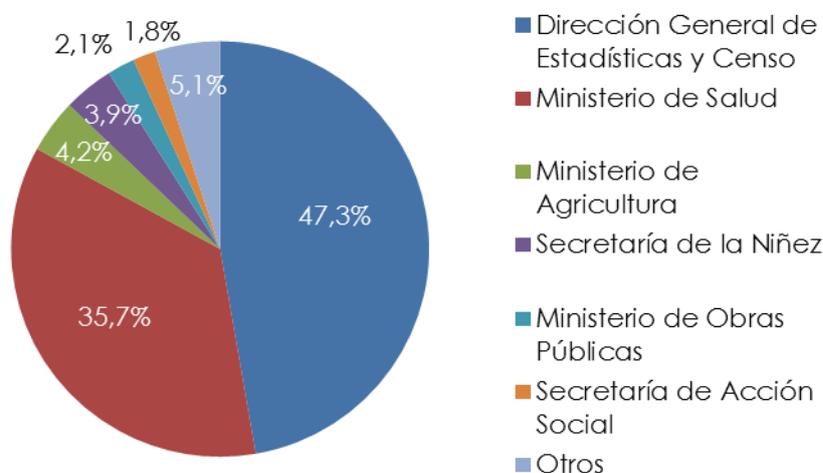
Figura 8. Porcentaje aproximado de vacancias ocupadas mediante concursos por oposición (supervisadas por la SFP)



Fuente: datos calculados a partir de información suministrada por la Secretaría de la Función Pública

De 113 instituciones, 50 llevaron adelante concursos hasta inicios del 2012 (Secretaría de la Función Pública, 2012a). A pesar de la participación de una variedad de instituciones, la masa de concursos concentró en pocas instituciones: la Dirección General de Estadísticas y Censo y los Ministerios/Secretarías de Salud, Agricultura, Niñez, Obras Públicas y Acción Social daban cuenta de aproximadamente el 95 por ciento – y otras 44 instituciones el 5 por ciento – de los concursos (figura 9).

Figura 9. Concursos llevados a cabo por institución como porcentaje del total de concursos (2008-12)



Fuente: datos calculados a partir de información suministrada por la Secretaría de la Función Pública

7.2 Procesos de selección de personal sustancialmente competitivos (2008-2012)

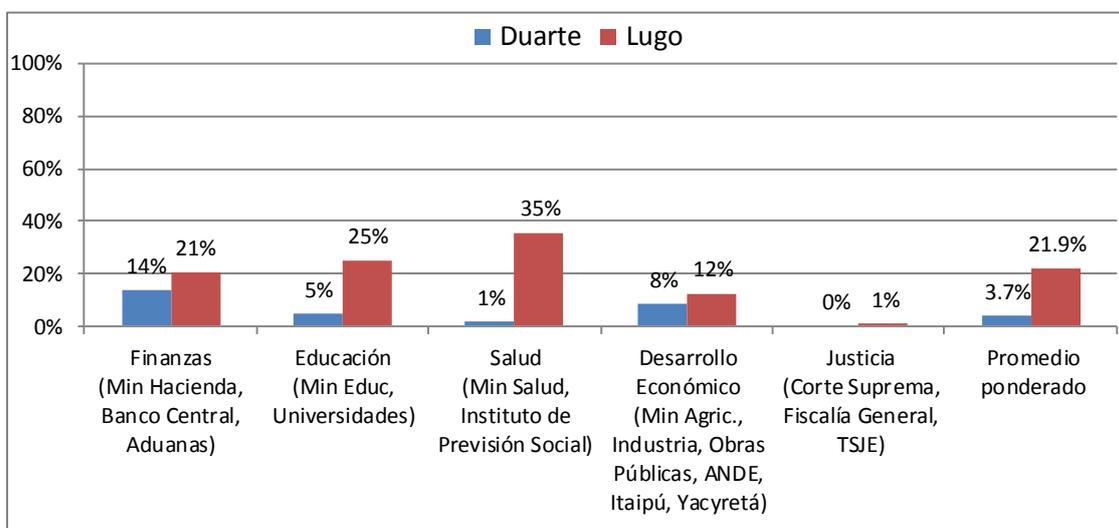
La encuesta de expertos mide las percepciones sobre la porción de concursos públicos que son no solo formalmente sino sustancialmente competitivos y meritocráticos. La lógica para el chequeo cruzado de esta información tiene dos componentes. Primeramente, podrían no obtenerse datos sobre concursos en (i) carreras no cubiertas por la ley 1626 – como la de maestros y jueces – (ii) instituciones con recursos de inconstitucionalidad contra la ley 1626 – incluyendo al Instituto de Previsión Social y las universidades públicas – e (iii) instituciones

que llevan adelante concursos sin la supervisión de la Secretaría de la Función Pública (con la excepción del Banco Central que sí compartió estos datos). Más relevante aún, los concursos pueden no traducirse en la des-partidización de la selección de personal en la práctica. Para ilustrar este riesgo, los términos de referencia pueden ser hechos a medida para cualificaciones específicas de afiliados, otros candidatos pueden ser excluidos a raíz de la falta de cumplimiento con requerimientos sobre-detallados de la aplicación, los materiales de exámenes pueden ser compartidos de antemano con los afiliados y las evaluaciones de las entrevistas pueden ser sesgadas (Entrevistas Bordón, 2012; Franco, 2012; Peralta, 2012; Vega, 2012).

Una de las personas encuestadas entonces llega a concluir que “no hay un solo concurso que haya sido, en ese volumen, totalmente puro”. Al mismo tiempo, otra evidencia sí apunta al carácter competitivo de los concursos. Por ejemplo, los partidos que no tenían el control de los concursos los tomaban con seriedad como oportunidades laborales para sus afiliados. La ANR ofrecía cursos de capacitación en las oficinas del partido para preparar a sus miembros a tomar los exámenes para los puestos en la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo (Entrevista D. Serafini, 2012). A su vez, el PLRA proveía apoyo a sus miembros con la preparación de documentos para las aplicaciones (Entrevista Wehrle, 2012). Además, solamente el 0,5% de los concursos fueron objeto de quejas (Entrevista Peralta, 2012). En este contexto, un periodista concluyó que la implementación de los concursos fue “un gran logro del gobierno de Fernando Lugo”. (Entrevista Marini, 2012)

Los resultados agregados de la encuesta reflejan, al mismo tiempo, las preocupaciones sobre la vulnerabilidad de los concursos a injerencias indebidas y el reconocimiento de la naturaleza substantiva de la reforma. De todas las vacancias, se percibió que el 22% de las vacancias fueron ocupadas a través de concursos sustancialmente competitivos y meritocráticos (figura 10).

Figura 10. Porcentaje de Vacancias Ocupados Por Concursos Públicos Percibidos Como Sustancialmente Meritocráticos

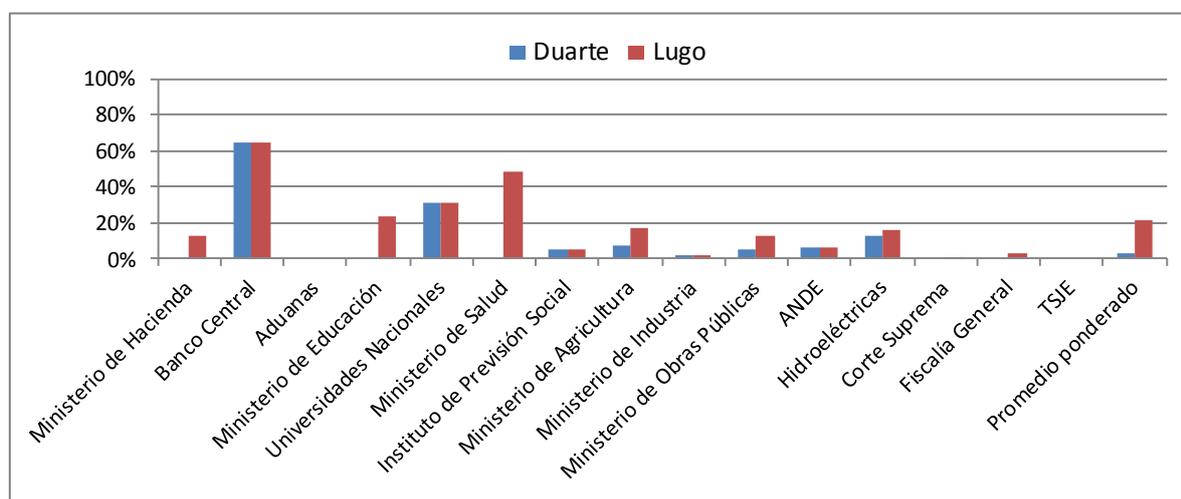


Fuente: Encuesta de expertos realizadas por el autor, año 2012

Reflejando las vulnerabilidades (así como la superposición imperfecta en la muestra de instituciones y, potencialmente, errores o sesgos en el juicio por parte de los expertos), este número es menor que el 26 por ciento de las vacancias ocupadas mediante concursos supervisados por la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, y reflejando en parte la seriedad de la reforma, esta percepción ha sido muy superior al 4 por ciento de las vacancias alcanzado bajo la administración de Duarte Frutos.

Las instituciones lograron un progreso idiosincrático hacia el mérito (figura 11). En la mayoría de las instituciones – incluyendo el Poder Judicial, Aduanas, el Ministerio de Industria y el Instituto de Previsión Social – el mérito se mantiene inexistente. En el Banco Central, las universidades, las represas hidroeléctricas, la ANDE, los niveles de méritos ya existentes se mantuvieron, aunque sobre bases diferenciadas.

Figura 11. Percepción de Porcentaje de Vacancias Ocupados Por Concursos Públicos Sustancialmente Meritocráticos Por Institución



Fuente: Encuesta de expertos realizadas por el autor, año 2012

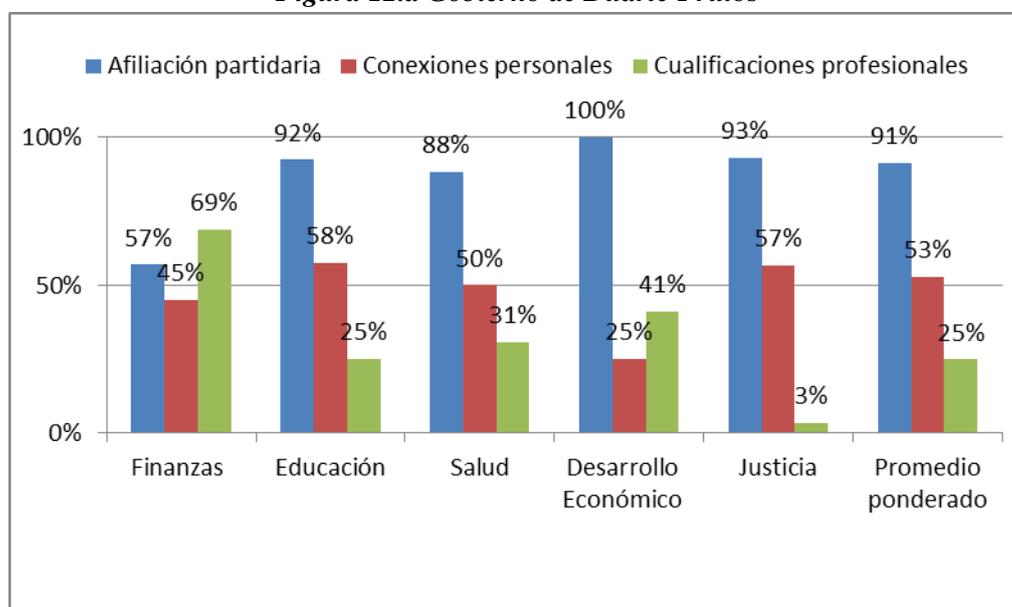
Entre las instituciones contenidas en la encuesta, el progreso se limitó al Ministerio de Salud y en menor medida, a los Ministerios de Educación y Agricultura. El cambio paradigmático del clientelismo al mérito en el Ministerio de Salud provino de una instrucción ministerial de utilizar concursos por oposición excepto cuando las contingencias como una epidemia requieran contratación inmediata (Entrevista E. Martínez, 2012). Varias instituciones de provisión de servicios sociales más pequeñas evidenciaron un cambio parecido: por ejemplo, virtualmente todas las selecciones de la Secretaría de la Niñez se basaron en concursos, como así lo fueron el 30% de las selecciones de la Secretaría de Acción Social. El progreso incremental en Educación se dio a partir de mejoras percibidas en los requisitos de calificación y control de concursos para reclutar maestros (Entrevista D. Serafini, 2012); y en Agricultura, a raíz de concursos para seleccionar el personal del programa presidencial insignia “agricultura familiar” (Entrevista Wehrle, 2012). Como se detalla a continuación, el mérito a través de concursos fue complementado con reformas meritocráticas informales.

7.3 Reformas meritocráticas informales

Las contrataciones derivadas del poder discrecional del clientelismo, no necesariamente se traduce en politización de la función pública. Aquellos que se encuentran a favor de la modernización pueden utilizar la discreción que el sistema clientelar les otorga para contratar tecnócratas para modernizar el estado, en lugar de afiliados al partido o miembros de familia (véase Grindle, 2012) – y así valerse de lo que este estudio llama ‘mérito informal’ o ‘clientelismo competente’. Y, de hecho, bajo la administración Lugo, las cualificaciones profesionales ganaron incrementalmente en relevancia mientras que la afiliación partidaria perdió paulatinamente relevancia en cuanto a la selección discrecional de personal (figuras 12a y 12b).

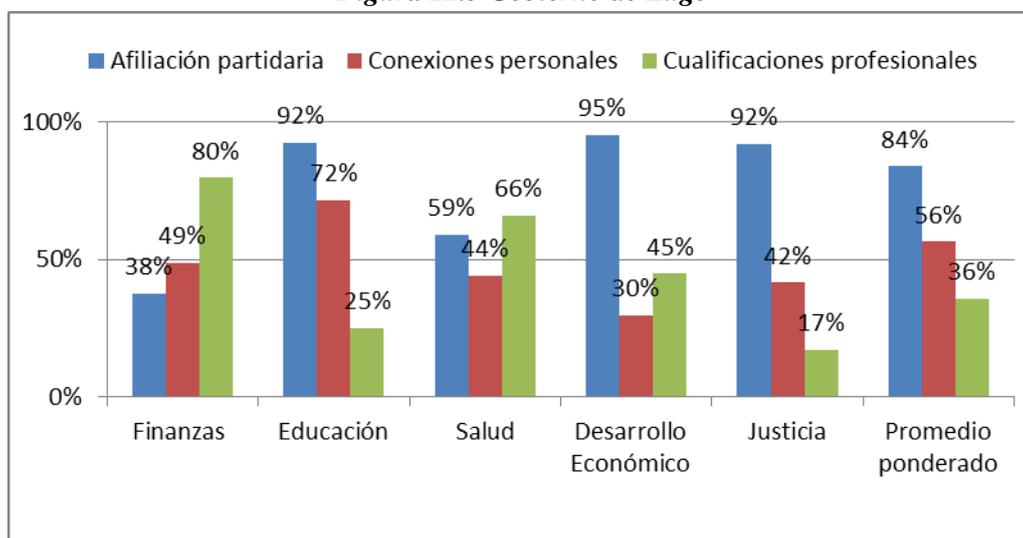
Figura 12. Criterios para selección discrecional de personal por sector de políticas públicas

Figura 12.a Gobierno de Duarte Frutos



Fuente: Encuesta de expertos realizadas por el autor, año 2012

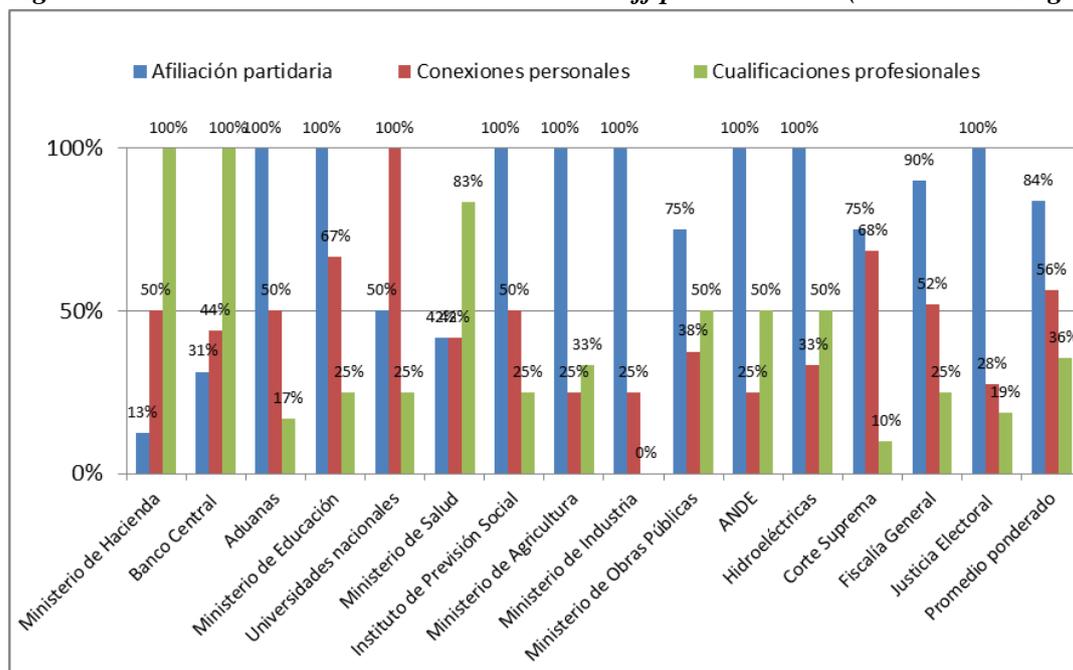
Figura 12.b Gobierno de Lugo



Fuente: Encuesta de expertos realizadas por el autor, año 2012

Así como el mérito mediante concursos, el mérito informal se concentró en algunas instituciones (figura 13). Durante la Administración Lugo, las calificaciones profesionales fueron el criterio predominante para la selección de personal en el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y, en menor medida, el Ministerio de Salud. El Banco Central mantuvo niveles anteriores de profesionalismo; el Ministerio de Hacienda continuó una trayectoria de profesionalización informal iniciada en el 2003; y el Ministerio de Salud avanzó hacia el profesionalismo desde el 2008. Otros datos sostienen a estos resultados de la encuesta. Para ilustrar, el Ministerio de Hacienda tuvo un incremento de personal con grados de Maestría del 5 al 36 por ciento en su Vice-Ministerio de Economía e Integración (2003-2012) (Mariano Lafuente et al., 2012).

Figura 13. Criterios de selección discrecional de staff por institución (Gobierno de Lugo)



Fuente: Encuesta de expertos realizadas por el autor, año 2012

De este análisis se derivan cuatro conclusiones. Primero, las reformas durante la Administración Lugo introdujeron el mérito y des-partidizaron las selecciones de personal. En segundo lugar, esta des-partidización se basó en ambos concursos por oposición para la selección de personal y reformas informales de mérito. En tercer lugar, la des-partidización tuvo solo un alcance reducido en cuanto a vacancias e instituciones. Finalmente, la des-partidización se concentró en las instituciones de provisión de servicios sociales y en programas presidenciales insignia. Paralelamente, se mantuvieron o fueron fortalecidos los niveles de mérito en la gestión de personal en las instituciones que manejan la política económica-monetaria. La siguiente sección tratará de explicar estos hechos estilizados.

9. El Juego Político de la Profesionalización Selectiva del Empleo Público

En esta sección, el poder explicativo de las hipótesis sobre oferta y demanda son puestas a prueba con evidencias del caso paraguayo. Inicialmente, se examina el poder explicativo de

tres variables de demanda: de la sociedad civil, del funcionariado público y de las agencias cooperantes. Aunque de forma ambigua, todas estas afectaron la implementación de la reforma. Al mismo tiempo, el inicio de la reforma no se debió a ninguna de las variables de la demanda. Por el contrario, las variables de la oferta prevalecen como factores explicativos. La administración de Lugo no tuvo la capacidad de competir políticamente basado exclusivamente con la oferta de bienes clientelares: sus competidores desplegaban enormes poderes clientelistas por el control del legislativo, del poder judicial y de parte del ejecutivo; Lugo carecía de las redes amplias de clientes en la función pública con las que sus competidores contaban; y la estabilidad laboral impidió construir una gran base de clientes 'Luguistas' a través de una sustitución masiva de funcionarios heredados del gobierno anterior. Así, la profesionalización selectiva del personal público sirvió para fortalecer la competitividad política de la Administración Lugo en términos de la entrega de bienes públicos, al enfocarse la profesionalización en programas con resultados altamente visibles. En menor medida, la profesionalización y des-partidización también sirvieron para disminuir el clientelismo de los competidores al incentivar la cooperación de los funcionarios heredados y al deshacerse del clientelismo donde las redes clientelistas no podían ser controladas.

Sin embargo, los factores de la oferta también limitaron la expansión de la reforma. La gobernabilidad legislativa exigió concesiones a competidores clientelistas; ante la demanda de bienes clientelares por parte de la sociedad, sectores de la izquierda optaron por el clientelismo como la estrategia electoral más viable; la competencia dentro y entre los partidos de izquierda incentivó la construcción de maquinarias de campaña clientelistas para sobrevivir a los retos electorales internos y externos; y un presunto nepotismo de Lugo aumentó los costos políticos de hacer mandatorio selecciones meritocráticas en todo el gobierno; finalmente, incluso algunos campeones de reforma dudaron de la utilidad de reclutamientos meritocráticos para des-partidizar el servicio civil paraguayo: como la ANR contaba con acceso privilegiado a la educación durante 61 años, reclutamientos meritocráticos podrían haber 'coloradizado' aún más una burocracia abrumadoramente afiliada a este partido.

8.1 La demanda de la sociedad civil

El Presidente Lugo lanzó su candidatura sobre una plataforma de bienes públicos. Pero, como se pudo observar, su victoria se debió más a las divisiones dentro de la ANR y a una oposición unificada, que a cambios en las preferencias de los votantes sobre los bienes públicos. La acumulación de votos independientes y del PLRA en 1993, ya excedía el porcentaje de votos obtenido por Lugo (Abente Brun, 2009). Al igual que sus predecesores, Lugo heredó un país sin ciudadanos: una sociedad empobrecida y desmovilizada que busca acceso inmediato a puestos públicos por encima de una acción colectiva en pro de la reforma. El mérito solo podía apelar a un pequeño sector de ONGs, medios de comunicación (conservadores) y ocasionales movilizaciones ciudadanas multi-sectoriales.

El acceso al gobierno complicó el apoyo de las ONGs: una alta proporción de activistas de la sociedad civil se unió al gobierno de Lugo luego de su victoria (Setrini, 2011). Varias ONGs

restantes estuvieron involucradas como observadores de concursos públicos para reclutar personal (hasta el 2009). Sin embargo, no se convirtieron en fuentes relevantes de la demanda por la reforma. A modo de ilustración, el anterior capítulo local de Transparencia Internacional constantemente había hecho lobby a favor de la profesionalización de la función pública a administraciones anteriores de la ANR - sin lograr resultados (Entrevista Pilar del Callizo, 2012). Por otra parte, las ONGs no estuvieron involucradas en decisiones claves como el rechazo del decreto para regular la política de recursos humanos del Estado (Entrevista Peralta, 2012).

Los medios de comunicación exigieron la profesionalización con más fuerza, aunque de forma ambigua. Antes del ascenso de Lugo, los medios sí denunciaban nombramientos por nepotismo – aunque no nombramientos clientelistas – en la administración pública, y sólo cuando los nombrados no contaban con las calificaciones necesarias. En la segunda mitad de la Presidencia de Lugo, los medios también comenzaron a denunciar nombramientos clientelistas, frecuentemente en respuesta a acusaciones hechas por la Secretaría de la Función Pública al Fiscal General (véase ABC Color, 2011, entre otros). Ocasionalmente, esto ejercía presión sobre las instituciones que no cumplían con el reclutamiento por concurso – aunque de forma limitada ya que los medios raramente hacían seguimiento. Al mismo tiempo, no fueron los medios quienes incentivaron la introducción de la reforma. Irónicamente, los medios empezaron a dar amplia cobertura negativa a casos de incumplimiento de la administración de Lugo después del inicio de la reforma, mientras que nombramientos clientelistas de administraciones anteriores pasaron desapercibidas.

La aceptación en el discurso del mérito como base de la gestión del personal público es reflejada en las encuestas: 94 por ciento de los paraguayos consideran que la capacidad profesional, en vez de la afiliación política o las conexiones personales, deberían determinar el acceso al empleo público (Congreso Nacional de la República del Paraguay y PNUD, 2009). Las prácticas más excesivas del clientelismo entonces sí enfrentaron resistencias ciudadanas previamente desconocidas. Como ya se ha comentado, en Abril del 2012, una ampliación del presupuesto para financiar operadores políticos movilizó a miles en un ‘After Office Revolucionario’ (Nickson, 2012). Tal acción cívica fue limitada, sin embargo. Por ejemplo, cuando fue aprobada una ampliación parecida para financiar operadores políticos en Octubre del 2012, la sociedad no se movilizó (ABC Color, 2012). Más crítico aun fue el hecho que dos meses después del ‘After Office Revolucionario’, la resistencia ciudadana estuvo en gran parte ausente cuando el Presidente Lugo fue destituido a través de un procedimiento que hizo parodia al debido proceso (Marsteintredet et al., 2013).

En resumen, la demanda de la sociedad benefició de manera paulatina la implementación de la reforma, pero no fue causa de su inicio. La absorción del staff de ONGs en el gobierno, la falta de cobertura de los medios de comunicación sobre casos de clientelismo en el pasado y la demanda social por bienes privados contribuyeron a disminuir la demanda de la sociedad por profesionalizar la función pública. Pero una vez introducida la reforma, su implementación fue apoyada por movilizaciones ciudadanas dispersas y la cobertura mediática de nombramientos clientelistas.

8.2 La demanda de la cooperación internacional

La demanda de cooperantes por la reforma se remonta a la transición democrática, con asistencia para la elaboración de la Ley de la Función Pública del 2000, entre otros (Entrevista Pilar del Callizo, 2012). Sin embargo, la limitada influencia financiera impidió una reforma impulsada con condicionamientos de la cooperación. Los seis oficiales de la cooperación entrevistados opinaron que fue el gobierno, y no la acción de los cooperantes, el que propició la introducción de la reforma. Otras evidencias sostienen esta reflexión. Un préstamo de \$4.2m del BID para financiar la reforma del servicio civil había sido aprobado bajo el gobierno anterior, pero no fue ejecutado antes del gobierno de Lugo. Los elementos de reforma impulsados por cooperantes – como regulaciones de las bonificaciones - no lograron avances. Y, de manera análoga a la sociedad civil, los cooperantes no estuvieron involucrados en negociaciones claves, incluyendo las decisiones sobre el decreto ejecutivo que habría hecho mandatorio y regulado los concursos como modalidad de reclutamiento en todas las instituciones estatales. Sin embargo, los cooperantes sí contribuyeron a la ampliación de la reforma. La financiación de la cooperación facilitó la contratación de un equipo técnico para la reforma en la Secretaría de la Función Pública y su fortalecimiento institucional de manera más general, que se evidencia en un aumento del presupuesto en un 77 por ciento (2008-2011) (Secretaría de la Función Pública, 2011b). Por otro lado, los cooperantes empezaron a demandar que la contratación de staff financiado por la cooperación se base exclusivamente en concursos, como en el caso de un préstamo del BID para financiar alrededor de 9000 *contratados* para el censo (V. Serafini, 2012a).

8.3 La demanda de los funcionarios públicos organizados

Como fue explicado en la sección 5.2, los burócratas organizados no son una fuerza unificada o coherente sino están caracterizados por la fragmentación, distintos niveles de organización y objetivos heterogéneos, desde la representación de intereses de un líder a intereses partidarios e intereses corporativistas. La demanda por y las respuestas a la reforma fueron entonces diferentes entre instituciones, sindicatos y grupos de funcionarios públicos.

De acuerdo a la teoría vinculando el mérito con la estabilidad laboral (Schuster, 2012), se podía haber esperado que los funcionarios afiliados a la ANR exigieran bajo la administración de Lugo el uso de una gestión de personal regulada y basada en la meritocracia ya que la anterior práctica de la discreción política era improbable que los beneficiara. Sin embargo esta demanda no estuvo presente. Por ejemplo, al ser consultados sobre sus objetivos, ninguno de los líderes de seis sindicatos públicos mencionaba la introducción o ampliación de concursos como método de selección de personal – a pesar de un muestreo sesgado hacia los sindicatos progresistas. Por el contrario, las demandas estaban relacionadas a los salarios, los beneficios y la estabilidad laboral. Un líder explicaba que, el funcionario público paraguayo “quiere la solución inmediata de sus problemas” (Entrevista Bordón, 2012) Los horizontes de corto plazo de los funcionarios públicos (organizados) van en contra de objetivos a largo-plazo como los ascensos por méritos. Los sindicatos prefieren los automatismos – aumentos de salarios generalizados o el pago por la antigüedad en el cargo – no vinculados al desempeño individual, más aun cuando – excepto los pocos

sindicatos profesionales – las cualificaciones de sus miembros reducen sus posibilidades de competir exitosamente.

Además, sobre todo antes del 2008, los funcionarios tenían poca confianza en los procedimientos supuestamente meritocráticos. Por ejemplo, un líder sindical describe las evaluaciones sobre el desempeño de forma drástica como “muy prostituida... nadie confía en esta herramienta.” (Entrevista C. Martínez, 2012) Los sindicatos tampoco tenían confianza en la sobrevivencia de la reforma en el futuro. En lugar de considerarla una política pública, entendían la gestión en base de mérito como una política muy particular de la administración Lugo. Más relevante aún, la discrecionalidad política siguió siendo una realidad para los funcionarios ya que sus padrinos en el legislativo mantenían sus cargos. Por lo tanto, los funcionarios públicos podían continuar a acceder beneficios discrecionales como los aumentos salariales por medio de vínculos políticos y personales. En consecuencia, la demanda por la gestión de personal basada en el mérito estuvo limitada a los pocos funcionarios profesionales capaces de competir en concursos e interesados en la incorporación de colegas calificados. La expresión de un líder sindical es concluyente al respecto: “yo creo que [la gestión de personal basada en el mérito] les parece [a los sindicatos] un poco irrelevante” (Entrevista Bordón, 2012)

Mientras que no incentivó el inicio de la reforma, la demanda de los funcionarios públicos si afectó la implementación, aunque de forma ambigua. Se les otorgó a los sindicatos representación con voz pero sin voto en la Comisión de Selección encargada con la supervisión de los concursos (Secretaría de la Función Pública, 2008b). Respondieron de dos maneras. En el lado positivo, actuaron como observadores, acercando quejas a la Secretaría de la Función Pública cuando los titulares seleccionaban personal sin procesos competitivos. Sin embargo, como ‘aliados incompletos pro-reforma’, tales quejas tendían a producirse en reacción a selecciones que no beneficiaban líderes sindicales o miembros (Entrevista Tomas Sánchez, 2012). Al mismo tiempo, los sindicatos utilizaban el poder que su rol de observadores les otorgaba para negociar poderes sobre el clientelismo: podían amenazar con acusaciones de clientelismo si las autoridades no compartían asignaciones (Entrevista Bordón, 2012). Algunos sindicatos también se resistieron a la reforma, aunque tácitamente: la legitimidad social de la gestión basada en el mérito tiende a prohibir la defensa pública del clientelismo (Entrevista Royg, 2012). En instituciones con un fuerte control sindical sobre el clientelismo o con militancia de la ANR, los sindicatos buscaron limitar concursos para reclutamiento e ascenso para evitar precedentes que en el futuro pudieran arriesgar su control clientelista o el modelo de negocio político de la ANR en general. Los sindicatos también resistieron concursos públicos por oposición para ocupar vacancias en puestos creados para miembros de los sindicatos por legisladores-padrinos y para ocupar cargos de alto-rango, insistiendo que éstos deberían ser ocupados internamente para proveer oportunidades profesionales.

En resumen, la demanda del funcionariado no impulsó la introducción de la reforma, pero si afectó su implementación. Las acusaciones sindicales sobre selecciones clientelistas de personal incentivaron la implementación de la reforma; la oposición sindical a la gestión

basada en el mérito en contextos donde, por ejemplo, existía control de los sindicatos sobre el clientelismo, complicaron la implementación. Por encima de todo, se puede entonces concluir que los factores de la demanda no subyacieron a la introducción de la reforma y solo otorgaron un ímpetu limitado a su expansión; por ello, el factor de la oferta tiene el mayor peso explicativo.

8.4 Incentivos pro-reforma por el lado de la oferta política

Reconocido como el ‘obispo de los pobres’ y como adherente a la teología de la liberación, Lugo fue electo gracias a no solo el apoyo de la maquinaria clientelar del PLRA sino también las promesas de entrega de bienes públicos consideradas creíbles por parte de la población (O’Shaughnessy, 2009). Como un reflejo de estas promesas, el gabinete de Lugo fue el más técnico de todos desde el inicio de la transición democrática. Varios puestos claves, incluyendo los Ministerios de Hacienda, Salud, Educación y Función Pública, fueron ocupados por tecnócratas o políticos con fuertes credenciales técnicas. Con pocas excepciones, Lugo protegió a estos ministerios de la presión política. Por ejemplo, oponentes a la reforma solicitaron la destitución de la Ministra de Salud Esperanza Martínez en cuatro ocasiones diferentes. Sin embargo, Lugo no accedió a estas demandas en ninguna de estas ocasiones, ni trató de disminuir los esfuerzos por la reforma. En las palabras de la Ministra Martínez (Entrevista 2012), “nunca el Presidente me llamó para darle un puesto a nadie ... el siempre respetó mis decisiones [competitivas de selección] ... [cuando] tenía un conflicto con gente ... que quería que colocara otra directora ... yo me opuse ... y hubo una manifestación de 5.000 personas, de cierre de rutas ... Y el Presidente se mantuvo, me apoyó.” Así, Lugo habilitó espacio en su gabinete para la entrega de bienes públicos, y como tal, para la profesionalización de la función pública. Más que convicciones personales – su supuesta tendencia a acciones nepotistas las ponen en duda – este apoyo estuvo basado en un cálculo político. Lugo contemplaba un proyecto político al largo plazo. Sus seguidores buscaban sin éxito la manera de reformar la Constitución para permitir su re-elección como Presidente, y Lugo se presentó como candidato a Senador en las elecciones de 2013. Para este cometido debía crear una base propia de adherentes a su proyecto político.

En este contexto, dos causas explican por qué la movilización de esta base política se basó no solo en la entrega de bienes clientelares sino también en la entrega de bienes públicos, facilitada por su parte por la profesionalización selectiva de la función pública. En primer lugar, la administración Lugo no podía competir con la ANR solamente sobre la base del clientelismo. La ANR contaba con 1.500.000 afiliados y con una representación en el personal público que representa más del 20 por ciento del electorado (Casals & Associates, 2004). Las protecciones de la estabilidad laboral de los funcionarios permanentes del Estado le quitaron a la administración Lugo la opción de sustituir la masa de afiliados de la ANR en el empleo público con adherentes propios. Al mismo tiempo, la ANR, el partido con mayor cantidad de miembros en el Parlamento, todavía ejercía un poder clientelar para ambos la determinación de las remuneraciones salariales y la creación de nuevos cargos públicos a través de su incidencia en el anexo del personal público del PGN.

Este poder, se observa, por ejemplo, en los rápidos incrementos salariales, llegando a un promedio anual aproximado de 15% entre 2008 y 2011, y al 35% en el 2012 (Ministerio de Hacienda, 2012).¹⁵ El anexo del personal público del PGN también permitió la creación de puestos fuera del control del Ejecutivo. A modo de ilustración, el Legislativo incrementó su propio presupuesto en un 52 por ciento y el Poder Judicial en un 20 por ciento en el 2009 (Lambert, 2011). Una ampliación del presupuesto en Abril de 2012 tenía por objetivo contratar a 5000 operadores políticos fuera del control de la Administración Lugo en el TSJE – en comparación a aproximadamente 8,000 a 13,000 contrataciones agregadas por año (2008-2011) en el Ejecutivo – contrataciones que por su parte fueron parcialmente controladas por el PLRA (datos de la Secretaría de la Función Pública). En este contexto y dado que el empleo es la moneda de cambio clientelista dominante – dando cuenta de casi la mitad de los gastos públicos (Molinas & Pérez-Liñán, 2005) – la Ministra Soto (Entrevista 2012) concluye, “La pregunta era entonces ahora cómo contrarrestaremos al partido Colorado si no tenemos lo que ellos tienen que son los operadores políticos con el empleo público.”

Con la elección de Lugo, y ante un electorado aparentemente cada vez más interesado en resultados, la entrega de bienes públicos a través de la profesionalización de la función pública ofrecía una respuesta y una salida, al mismo tiempo. Al carecer de grandes redes de adherentes-clientes bien calificados, los ministerios encabezados por campeones de reforma, en una buena parte, se mostraban incapaces de valerse del mérito informal – en vez de concursos públicos por oposición – para contratar staff competente. Como resultado, “no sabían de donde sacar los funcionarios con el perfil que necesitaban, entonces algunas instituciones se dieron cuenta de que la forma en que podían obtener el funcionario o la funcionaria con las competencias era hacer un proceso [competitivo] de selección.” (Entrevista Soto, 2012) Dichas limitaciones de clientes calificados fueron particularmente severas para los servicios sociales que fueron el punto focal de las reformas meritocráticas, como se detalla a continuación. Los intentos de ocupar estos cargos a través del clientelismo tuvieron sus impedimentos: “Sin hacer concurso se tuvo que crear la unidad de terapia intensiva ... Vino alguien del partido y ... dijo: yo pasé una lista de enfermeras y ninguna entraron. Qué es lo que pasó acá, golpeando la mesa. [Le dije:] ninguna de tus enfermeras es de terapia intensiva compañero.” (Entrevista B. Martínez, 2012)

La carencia de adherentes-clientes calificados, además de incentivar la profesionalización, también la facilitó. Un vice-ministro de Agricultura de la Administración Lugo explica, “Yo no era del partido de ellos, ni tampoco respondía a otro partido ... No tenía deudas. Eso me daba más posibilidades de [profesionalizar]” (Entrevista Wehrle, 2012) La gestión basada en el mérito también motivó a veces la cooperación de funcionarios públicos heredados del gobierno anterior, clave para resultados donde el escaso crecimiento del staff impedía que (pequeños) equipos de reforma dirigieran una institución: “no podíamos generar clientela, teníamos que buscar lealtad en la gente que existía ... entonces no ... podía ... traer solo gente

¹⁵ Estos incrementos salariales fueron motivados también por intentos de desestabilizar las finanzas públicas para desacreditar al gobierno en general y reducir el espacio fiscal de Lugo para cumplir con su agenda social, en particular (Lambert, 2011).

de mi partido ... porque fundamentalmente yo dependía de ellos para que el producto sea bueno.” (Entrevista B. Martínez, 2012)

La gestión basada en el mérito fue entonces introducida principalmente donde los resultados de la entrega de bienes públicos eran más visibles (esto es para el personal de nivel técnico en los programas presidenciales insignia y los servicios sociales para la población pobre, base principal de adherentes de Lugo) y las pérdidas de bienes privados eran reducidas (esto es donde la oferta de adherentes-clientes calificados era limitada). En otras palabras, la gestión basada en el mérito fue introducida donde el beneficio político del resultante aumento en la entrega de bienes públicos excedía el costo político de reducir la cantidad disponible de bienes clientelares (acceso a empleos públicos), en el contexto de una incapacidad de competir electoralmente solamente sobre la base del clientelismo.¹⁶ Por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública recibió la instrucción de la Presidencia y autoridades ministeriales de apoyar concursos públicos por oposición para seleccionar personal en los programas emblemáticos de la Presidencia: el programa de atención primaria de la salud del Ministerio de Salud, el programa de agricultura familiar del Ministerio de Agricultura, cuidado del niño y el adolescente de la Secretaría de la Niñez y, en el último periodo del mandato de Lugo, el programa de transferencias monetarias condicionales de la Secretaría de Acción Social (Entrevista Peralta, 2012). Como se ha notado, la gestión de personal basada en el mérito también fue fortalecida en el caso de la selección de maestros, aunque no del personal administrativo del Ministerio de Educación.

Estos programas e instituciones tenían en común una alta visibilidad, incluyendo en los medios de comunicación (Entrevista Wehrle, 2012). Por lo tanto, enfocar estos programas en entregar bienes públicos – en vez de bienes clientelares – por medio de un staff profesionalizado prometió mayores réditos políticos. Relacionado a este cálculo, la salud y la educación son los servicios públicos más utilizados en el país (Congreso Nacional de la República del Paraguay y PNUD, 2009); la mayoría del personal seleccionado por concursos – para el programa de atención primaria de salud, agricultura familiar y programas para la niñez y la adolescencia – trabajaban en las propias zonas geográficas de implementación de estos programas y por tanto estaban en contacto directo con el electorado. Y gran parte de los programas que reclutaron su personal en base de concursos beneficiaron a los pobres, la base principal (a la par con ‘los nuevos demócratas’) de adherentes Lugo: las encuestas mostraban una opinión extremadamente favorable hacia la mejora de los servicios de salud en los estratos pobres (Entrevista A. Caballero, 2012).

¹⁶ Este argumento también se aplica a la ya mencionada continuidad de las reformas meritocráticas en el sector financiero, notablemente en el Banco Central y en el Ministerio de Hacienda. Personal afiliado a la ANR pero al mismo tiempo contando con calificaciones profesionales ya caracterizó el Banco Central durante la dictadura de Stroessner; esto fue seguido por reformas en base a méritos formales en los '90. El Ministerio de Hacienda ha tratado de establecer reformas meritocráticas informales desde el 2003, luego que una crisis fiscal – incluyendo un default parcial de la deuda e incapacidad de pagar salarios – haya impuesto un alto costo político a la ANR (Borda, 2009). En ambas instituciones, la existencia de pocas oportunidades de empleo público, y de costos políticos elevados en términos de colapsos de bienes públicos en casos de fracasos del desempeño de las instituciones, contribuyó a direccionar los incentivos hacia el mérito (Entrevistas A. Caballero, 2012; Villalba, 2012).

Mientras que la profesionalización de la función pública prometió réditos políticos en términos de mayor entrega de bienes públicos, su implementación selectiva se enfocó en cargos con pérdidas en bienes privados limitadas. Más del 80 por ciento de los cargos concursados fueron de nivel técnico – en lugar de cargos administrativos o de servicios con salariales relativamente más altas en comparación con el sector privado. Con frecuencia, los cargos requerían calificaciones educacionales con escasa oferta en el medio, como de personal médico especializado. No debería sorprender entonces que aplicó solo un limitado número de candidatos – aproximadamente tres candidatos admitidos para cada posición. Además, las selecciones competitivas se enfocaron en cargos – médicos, enfermeras, profesores, agrónomos y otros ‘burócratas de calle’ (Lipsky, 2010) – que ofrecían pocas oportunidades para la corrupción, y por tanto, pocas pérdidas de renta para los padrinos políticos.

En menor medida, el mérito como base de reclutamientos e ascensos también fue instituido no por el rédito político de entregar bienes públicos pero para dejar a los competidores políticos sin bienes clientelares bajo su control o para resistir las demandas clientelistas de otros actores políticos donde la administración de Lugo no tenía la capacidad de controlar la estructura prebendaria o carecía de adherentes-clientes calificados propios. Tales problemas de control eran particularmente pronunciados en instituciones grandes y des-centralizadas, como los Ministerios de Educación y Salud, que en conjunto representan el 43 por ciento del empleo público (Secretaría de la Función Pública, 2011a). Aida Morel (Entrevista 2012), anterior Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Educación, explica: “se realizó un proceso de des-centralización ... en 2003...[En el 2008] encontramos muchas irregularidades en las bases ...el director de escuela tenía su candidato, el padre de familia también ... escuelas hay por todos lados, entonces el control era muy difícil, imposible...Entonces... a partir de ahí se entraron a concursos todos los cargos vacantes ...Y el año pasado, se llevó a una sola instancia nacional ... para un mejor control.”

Los problemas de control se repiten en Salud. La anterior Vice-Ministra de Salud Raquel Escobar (Entrevista 2012) explica, “la decisión política de sanear la institución de hacer concursos ...era la consigna a nivel central...muchos ... directores regionales eran liberales, ...y muchos seguían siendo colorados. Entonces a nivel local eran pequeños feudos.” Las reformas eran entonces resistidas por los padrinos políticos locales. La Ministra Martínez rememora, “los políticos trabajan directamente con los hospitales...Tuvimos el caso del Hospital Nacional donde hubo una denuncia que las personas que hacían los reemplazos eran prácticamente todas del Partido Liberal. Y yo hice un cambio con el Director. Me costó un enfrentamiento con el Partido [Liberal], que hizo una gran movilización pidiéndole al Presidente Lugo mi despido.” Cuando no había voluntad o no existía la capacidad de ocupar cargos discrecionalmente, los campeones de reforma se valieron también de los concursos para protegerse de las demandas clientelistas de otros padrinos políticos. La Ministra Martínez explica, “Las presiones existieron. El tema de los concursos fue una manera de liberarme también del problema, porque allí era supervisado por la [Secretaría de la] Función Pública. Por tanto había árbitros externos.” De forma similar, la titular de la DGEEC se liberó de presiones de contratar 2000 operadores, al hacer notar que esto se encontraba fuera de su

poder: los concursos ya se habían iniciado (V. Serafini, 2012b). Sin embargo, tales incentivos de la oferta política llevaron a solo la introducción selectiva del mérito. Una ampliación de esta práctica se encontró bloqueada por otros factores de la oferta política.

8.5 Obstáculos de la oferta política a reformar el empleo público paraguayo

Lugo fue un presidente (casi) sin partido en un sistema cuasi-parlamentario dominado por partidos con grandes maquinarias clientelistas. Por lo tanto no debería sorprender que la introducción del mérito hubiera disminuido la gobernabilidad de Lugo, al dejarlo sin la capacidad de asegurar apoyo legislativo, incrementando así las probabilidades de un juicio político. Estas preocupaciones sobre la gobernabilidad se reflejaban en el gabinete ministerial, con nombramientos no solo de campeones de reforma, pero también de “figuras que personifican los intereses partidarios tradicionales” (USAID, 2009, p.29). Por otra parte, Lugo reemplazó a varios campeones de reforma, en aduanas y en navegación y puertos, además de otros entes, “cuando ve que eso ... empieza a mover el avispero” (Entrevista Colman, 2012) Cargos claves fueron concedidos al PLRA, y para asegurar mayorías legislativas, a facciones de la ANR. Lugo buscó esas mayorías principalmente para apoyar reformas en el campo fiscal y agrario, como también en la Corte Suprema. Sin embargo, intereses antagónicos impidieron acuerdos, y el gobierno, “al cerrarse sus primeros 100 días, se vio prácticamente bloqueado en la posibilidad de impulsar reformas [legislativas]” (Lachi, 2009a, p.39). Predeciblemente, la reforma de la ley 1626 también quedó estancada.

En vez de aprobarlas, los legisladores buscaron contrarrestar las reformas meritocráticas. En retaliación por acusaciones de tráfico de influencia, el Parlamento citó a la Ministra de la Función Pública, solicitando un informe con el nombre de cada candidato seleccionado por concurso – información que la Secretaría difícilmente podía recoger en tiempo (Entrevista Peralta, 2012). La Ministra de Salud fue interrogada cuatro veces, con requisitos de informes excediendo aquellos de “los últimos diez gobiernos... montañas y montañas de papeles” (Entrevista E. Martínez, 2012) Los hostigamientos fueron acompañados de reclamos “permanentes que [la Ministra] no hacía caso ... a las recomendaciones de miembros del Poder Legislativo.” (Entrevista Marín Masolo, 2012) Por no ceder ante tales presiones, el Ministro de Hacienda por su parte recibió “sanciones legislativas”, con proyectos ministeriales estancados en el Parlamento (Entrevista Borda, 2012).

Estas presiones legislativas – impulsadas por el poder de los legisladores de ‘secuestrar’ los presupuestos de cada institución – también introdujeron preocupaciones sobre la gobernabilidad a nivel ministerial. Un anterior Vice-Ministro de Agricultura explica, “en el Ministerio de Agricultura, el Vice-Ministro de Ganadería no era del mismo movimiento del Ministro... [tampoco lo fueron] el Director de Comercialización...y el Director de Planificación...Un Senador...que no es del movimiento...le pide al Ministro, y él toma en consideración ...Es una cuestión de gobernabilidad del Ministerio.” (Entrevista Wehrle, 2012) Las respuestas institucionales a las presiones legislativas dieron lugar a una mayor feudalización del sector público, desde el momento en que cada ministro trataba de

determinar la combinación políticamente óptima entre la entrega de bienes públicos a la ciudadanía y la apropiación privada de lo público (Entrevista Borda, 2012).

Además, una expansión de la meritocracia se encontró con limitaciones por el desacuerdo entre partidos de izquierda sobre la viabilidad de movilizar votos sobre la base de bienes públicos. Lugo se enfrentaba a una sociedad pobre y desorganizada que – a pesar de haberlo elegido sobre una plataforma de bienes públicos – demandaba acceso a bienes clientelares después de las elecciones. Por ejemplo, cuando Sixto Pereira, senador de Lugo, retornaba a las comunidades donde había hecho campaña sobre bienes públicos, muchas de ellas le apuntaban que “ahora es nuestro momento, es nuestro turno... de entrar [al gobierno].” (Entrevista Tomás Sánchez, 2012) Dados los limitados cambios socio-demográficos, esto no sorprende. El ex senador Diego Abente Brun (Entrevista 2012) concluye que “se ha cometido un error desde la elección de Lugo, en creer que el país...se modernizó más de lo que se modernizó, que la clase media creció más de lo que creció...sí hubo ese crecimiento, pero no hubo un realineamiento.” En respuesta, sectores de la izquierda persiguieron el “realpolitik”: la búsqueda del mismo modelo clientelista de los partidos tradicionales para poder competir (Entrevista A. Caballero, 2012). Por ejemplo, el mismo Senador Pereira fue uno de los parlamentarios que votaba a favor de levantar el veto presidencial sobre la ampliación del presupuesto para operadores políticos (Entrevista Rolón Luna, 2012).

Para la panoplia de pequeños partidos de izquierda, las preocupaciones electorales, por encima de la competencia por la Presidencia, también jugaron a favor de priorizar la búsqueda de bienes privados. Necesitaban aplacar la competencia de otros partidos de izquierda con programas similares; aplacar contendientes internos en las internas; proveer cargos a una base mínima de adherentes para mantener la maquinaria de campaña; extraer recursos para financiar campañas; y, por su tamaño pequeño, asegurar escaños en el parlamento. Particularmente, al controlar instituciones pequeñas que llevan a resultados menos visibles, tales partidos se encontraron con incentivos para construir bases locales por medio de la entrega de bienes clientelares a potenciales adherentes locales en vez de bases nacionales por la entrega de bienes públicos de amplio alcance. La mayoría de los partidos de izquierda seguían la trayectoria de partidos minoritarios electos sobre promesas de bienes públicos: construyeron vínculos clientelistas al acceder a los recursos del estado (Abente Brun, 2007).

Además, inclusive algunos ministros reformistas cuestionaron la utilidad de los concursos para la des-partidización. La Vice-Ministra de Educación bajo la administración de Duarte Frutos admite: “cuando [las nuevas autoridades] llegaron al poder, se percataron que probablemente un par de vacancias iban a poder cubrir por el concurso de méritos con personal afín. Pero muy difícilmente iban a poder ganar a los demás ... al partido que venía en 60 años en el gobierno ... [con acceso a] becas ... oportunidades ... educación.” (Entrevista Marta Lafuente, 2012) Con una ANR que monopolizó las oportunidades educacionales anteriores, se temía que los concursos ‘coloradicen’ aún más a una de por sí abultada burocracia de afiliados a la ANR. La necesidad de “balancear fuerzas” en una burocracia carente del valor de la neutralidad, privilegió el favoritismo hacia el personal

simpatizante antes que hacia personal de la ANR. Por otra parte, los progresistas temían que los concursos – al no considerar afiliación partidaria o sindical – pudieran disminuir el desempeño: tales afiliaciones complican despidos posteriores por pobre desempeño y conllevan el riesgo que militantes partidarios o sindicales con intereses partidarios-corporativistas obtengan control de puestos claves en las instituciones (Entrevista Ezequiel, 2012). Además se tenía la preocupación que a través de los propios concursos se terminara seleccionando a funcionarios sospechosos – pero sin juicio correspondiente – de actos de corrupción, desde el momento de contar con un sistema judicial débil. Similarmente, se temía que actores de la burocracia pública opuestos a la reforma – como los sindicatos o grupos nepotistas – capaces de intervenir en los procedimientos en departamentos administrativos, manipulen la selección de candidatos (Entrevista M. Caballero, 2012).

En los niveles superiores, la necesidad de las autoridades de mantener control de aquellas instituciones dominadas por la ANR también impedían los concursos. Diego Abente Brun (Entrevista 2012) rememora, de su periodo como Ministro de Justicia y Trabajo, que “solo para hacer una buena gestión necesitas poner alguna gente tuya... porque si no, no funciona ..estas durmiendo con el enemigo ... Es decir la lógica del servicio público y de la meritocracia pura y simple no se puede aplicar tan fácilmente como uno quisiera.” Por otro lado, los concursos pueden interponerse en el camino de los ministros que buscan resultados inmediatos. Al carecer de experiencia en concursos, éstos se volvieron un “sufrimiento” para las instituciones, tomando a veces más de medio año de tiempo para culminar los procesos (Entrevista Sapena, 2012). Esto fue particularmente negativo cuando se buscaba atraer a personal con habilidades especializadas, muy codiciadas por el sector privado. La Vice-Ministra Lafuente (Entrevista 2012) argumenta, “El concurso de oposición le sirve a estadistas de largo-plazo, no...al que viene a ser efectivo.”

Como resultado, “la mayoría de los políticos confían en la meritocracia selectiva, no en la convocatoria masiva.” (Entrevista Mancuello, 2012). El discurso de oposición al mérito estuvo basado en estos problemas y, en particular, el miedo a la ‘coloradización’, que fue citado por la Presidencia entre las razones por las que no firmó el decreto que exigía concursos para selecciones de personal (Entrevista Tomas Sánchez, 2012). Tales preocupaciones, sin embargo, no debían haber impedido el mérito informal: la selección discrecional de profesionales podía haber excluido candidatos de la ANR, por ejemplo. Por consiguiente, en la mayoría de las instituciones, estas preocupaciones fueron más pretexto que la causa para abstenerse a introducir una gestión de personal basada en el mérito.

Por último, consideraciones personales en vez de políticas complicaron aún más la ampliación de la meritocracia. Como bien se publicitaban en medios de comunicación anti-Lugo, el mismo Presidente Lugo otorgó, supuestamente, cargos en el gobierno a miembros de su familia. En vez de refutar estas acusaciones, Lugo dijo que sus familiares tenían el derecho de trabajar en el gobierno (Última Hora, 2008). El supuesto nepotismo limitó la expansión del mérito de tres maneras. Primero, impidió un decreto ordenando el mérito. De acuerdo a Andrea Vega (Entrevista 2012), anterior asesora de la Presidencia, el Presidente recibió la recomendación de “dejar [el decreto] acá porque finalmente es una amenaza...una eventual

herramienta de uso contra vos...mirá la cantidad de gente que metiste [en cargos]'...[en el peor de los casos], iba a ser una causal de juicio político.” En segundo lugar, el supuesto nepotismo envió una señal a las instituciones públicas sobre el limitado compromiso hacia el mérito del propio Presidente. Y, en tercer lugar, debilitó la legitimidad de la Secretaría de la Función Pública. En defensa del Presidente, la Secretaría argumentó que no se trataba de nepotismo *de jure* en el caso de los nombramientos. Aunque legalmente correcto, este hecho fue más a causa de la débil regulación sobre el nepotismo, que a la falta de nepotismo en sí (Entrevistas Colman, 2012; Marini, 2012). Por último, el estilo no-autoritario de Lugo puso constreñimientos a la expansión del mérito. Como sacerdote, Lugo “quiere que todos sus fieles reunidos encuentren entre sí, y él lo que hace es bendecir la solución.” (Entrevista Lachi, 2012b) A pesar que este *modus operandi* otorgó autonomía a los campeones de reforma, incluyendo al Ministerio de la Función Pública, también impedía imponer el mérito en aquellas instituciones que no daban cumplimiento al mismo.

En síntesis, los factores de la oferta sobre-determinaron el fracaso de medidas universales de reforma, ya sean la promulgación de un decreto, la creación de un sistema de control (SICCA) o reformas legales. Los mismos factores que bloquearon las reformas con aplicación en todo el gobierno también limitaron la expansión del mérito, lo que explica por qué – a pesar de los incentivos políticos de proveer (algunos) bienes públicos – el mérito pudo solo ser introducido para una minoría de cargos vacantes y de instituciones.

10. Conclusión: El Juego Político de Introducir Mérito en las Burocracias Clientelistas

Tres conclusiones sobre el clientelismo y el juego político de profesionalizar funciones públicas clientelares pueden ser derivadas del caso paraguayo.

En primer lugar, los factores políticos de la oferta pueden impulsar reformas meritocráticas incluso en ausencia de cambios en los incentivos de la demanda. En segundo lugar, de acuerdo a evidencias del caso, entre las variables de la oferta resaltan cambios en la capacidad de Presidentes titulares de competir políticamente sobre bases clientelistas. El caso sugiere que dichos cambios pueden ser motivados por alteraciones en las proporciones de recursos clientelistas controlados por los Presidentes titulares y sus competidores políticos respectivamente. Contrario a las explicaciones de “pocas causas” que caracterizan a trabajos estadísticos (ver, por ejemplo, Besley & Persson, 2010; Hollyer, 2011; Lapuente & Nistotskaya, 2009), una multiplicidad de factores parece poder incidir en la proporción de recursos clientelistas controlados por los nuevos titulares, incluyendo: (i) la estabilidad laboral, obstaculizando la sustitución de los funcionarios nombrados por predecesores; (ii) minorías legislativas que requieren concesiones clientelistas a opositores para aprobar paquetes de leyes; (iii) crecimiento del empleo público en instituciones controladas por los titulares vs. aquellas controladas por los opositores; y (iv) la capacidad de tomar control de las redes clientelistas de empleo público heredadas, en su parte afectadas por la descentralización institucional, la penetración sindical, y el tamaño de las redes de afiliados de los titulares, entre otros.

Irónicamente, algunas de las condiciones que incentivan la introducción del mérito – como posiciones minoritarias en el legislativo que implicaron concesiones clientelistas a los opositores – también limitan la expansión del mérito. Además de añadir una perspectiva sobre por qué los sistemas clientelistas suelen resistirse al cambio, este hallazgo subyace a la necesidad de considerar no solo bajo qué condiciones los titulares del poder están dispuestos a introducir el mérito – como se ha hecho en la mayoría de los estudios – sino también cómo estas condiciones afectan su habilidad de hacerlo.

Y en tercer lugar, ‘el mérito informal’ – o el clientelismo meritocrático o clientelismo competente como podría ser denominado – es una opción racional para titulares que buscan maximizar la provisión de bienes públicos bajo ciertas condiciones – un tema que ha sido dejado de lado en la literatura. Estas condiciones se dan en contextos de instituciones débiles que permiten a opositores en la burocracia manipular procedimientos formales de selección; contextos judiciales débiles que requieren evaluaciones informales de la integridad de los candidatos y; la existencia de desigualdades partidarias en el acceso a la educación, lo que aumenta la importancia de incorporar la militancia del partido predecesor como un criterio informal de exclusión de candidatos para evadir la contratación desproporcionada de adherentes del predecesor mediante concursos.¹⁷

Para el Paraguay, estas conclusiones son buenas y malas noticias. En el lado positivo, las reformas meritocráticas pueden ser compatibles con los incentivos políticos inclusive cuando las sociedades todavía no están organizadas colectivamente y, como tal, no pueden exigir una reforma con mucha fuerza. Sin embargo, más preocupante es que las constelaciones de la ofertas políticas necesarias tienden a ser – como con un Presidente que carece de un partido en un sistema cuasi-parlamentario y ante competidores políticos que controlan recursos clientelistas desproporcionadamente – contingencias históricas. En ausencia de otra contingencia o un rápido cambio socio-económico, el mérito habrá sido solo una breve incursión en el modo de vida clientelista de Paraguay.

¹⁷ El mecanismo mediante el cual las desigualdades en la educación inciden en el mérito es comparable – aunque exactamente opuesto en su efecto causal – a hallazgos en estudios históricos. En Francia, Japón, y Gran Bretaña, el mérito sirvió para afianzar privilegios de clase: solo las élites pudieron acceder a las (pocas) escuelas y universidades que preparan para selecciones competitivas (Grindle, 2012). En otras palabras, las desigualdades en el acceso a la educación facilitan el mérito cuando los que detentan el poder se mantienen en sus cargos, pero militan en contra del mérito cuando son reemplazados.

Anexo**Anexo A. Entrevistados**

Nombre	Institución (Actual o anterior)	Cargo (Actual o anterior) ¹⁸
Dionisio Borda	Ministerio de Hacienda	Ministro
Manuel Caballero	Ministerio de Hacienda	Vice Ministro
Raul Sapena Giménez	Ministerio de Hacienda	Abogado del Tesoro
Alvaro Ezequiel	Ministerio de Hacienda	Asesor Internacional
Veronica Serafini	Ministerio de Hacienda	Coordinadora, Unidad de Economía Social
Jorge Corvalan	Banco Central	Presidente
Armando Rodriguez	Banco Central	Director, Departamento de Recursos Humanos
Diego Duarte	Agencia de Desarrollo Financiero	Presidente
Hugo Royg	Secretaría de Planificación	Ministro
Esperanza Martinez	Ministerio de Salud	Ministra
Raquel Escobar	Ministerio de Salud	Vice Ministra
Jose Marin Massolo	Ministerio de Salud	Director, Departamento de Recursos Humanos
Romi Tiepermann	Ministerio de Salud	Director, Departamento de Recursos Humanos
Bruno Martínez	Instituto de Prevision Social	Director, Contribuciones Seguro Social
Diana Serafini	Ministerio de Educación	Vice Ministra
Marta Lafuente	Ministerio de Educación	Vice Ministra
Marcelo Mancuello	Ministerio de Educación	Asesor del Ministro
Aida Varela de Morel	Ministerio de Educación	Director, Departamento de Recursos Humanos
Luis Ortiz	Secretaría de Cultura Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Director, Sistema de Información Cultural
Sergio Duarte	Secretaría de Cultura Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Secretario Ejecutivo
Andres Wehrle	Ministerio de Agricultura	Vice Ministro
Santiago Trinidad	Ministerio de Obras Públicas	Director, Departamento de Medio Ambiente
Constancio Mendoza	Itaipú	Director
Lilian Soto	Secretaría de la Función Pública	Ministra
Jose Tomas Sanchez	Secretaría de la Función Pública	Ministro
Humberto Peralta	Secretaría de la Función Pública	Director General, Carreras Administrativas
Valeria Franco	Secretaría de la Función Pública	Directora General
Maria Liz Palacios	Secretaría de la Función Pública	Directora General, Cambio Institucional
Ana Maria Ferreira	Secretaría de la Función Pública	Directora General, Derechos, Igualdad e Inclusión,
Karina Cuevas	Secretaría de la Función Pública	Consultora
Andrea Vega	Presidencia de la República	Asesora
Mario Paz Castaign	Senado	Senador
Diego Abente Brun	Senado	Senador
Maria Liz Sosa	Senado	Directora, Departamento de Fortalecimiento Institucional
Sonia Brucke	Senado	Directora, Comisión de Equidad y Género
Jorge Rolon Luna	Tribunal de Justicia Electoral	Juez
Maria Jesus Bogado	Corte Suprema	Juez
Alfredo Kronawetter	Colegio de Abogados	Director

¹⁸ Las instituciones y los cargos de los entrevistados pueden ser actuales o anteriores: reflejan la experiencia de trabajo más relevante del entrevistado para responder a las preguntas de la entrevista.

Mariano Lafuente	Banco Mundial	Especialista Sector Público
Eduardo Feliciangeli	BID	Especialista Sector Público
Roberto Cespedes	PNUD	Oficial de Proyecto
Ricardo Yorg	PNUD	Oficial de Proyecto
Camilo Filártiga	PNUD	Oficial de Proyecto
Eduardo Bogado	USAID	Oficial de Proyecto
Maria Victoria Rivas	Centro de Estudios Judiciales	Directora Ejecutiva
Fernando Masi	CADEP	Director
Enrique Sosa	Independiente	Asesor Jurídico
Marcello Lachi	Germinal	Director
Alejandro Vial	DECIDAMOS	Analista
Roberto Villalba	Instituto de Desarrollo	Analista
Jose Carlos Rodriguez	Instituto de Desarrollo	Analista
Mercedes Argaña	GEAM	Coordinadora, Proyecto de Reforma del Servicio Civil
Carmen Romero	GEAM	Coordinador de Área Democracia & Gobernanza
Maria Pilar del Callizo	Transparencia Paraguaya	Presidente
Alvaro Caballero	CIRD	Coordinador de Proyecto
Mercedes Iacoviello	Universidad San Andres	Profesora
Luis Bareiro	Ultima Hora	Periodista
Andres Colman	Ultima Hora	Periodista
Diego Marini	Radio Cardinal	Director periodístico
Gustavo Bordon	Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación	Presidente
Mirna Gallardo	Asociación de Enfermeras Sindicato de Trabajadores de ANDE (SITRANDE)	Tesorerera
Claudia Martinez	ANDE (SITRANDE)	Secretaria adjunta
Gabriel Zorrilla	SEPEIB (Sindicato Itaipu)	Tesorero
Pedro Espinoza Chaves	SEPEIB (Sindicato Itaipu)	Presidente

Anexo B. Instituciones incluidas en la encuesta de experto (número de empleados hasta el 2010)

	Finanzas		Educación y Cultura		Salud		Desarrollo Económico		Justicia	
Ministerios	MIN de Hacienda	2.304	MIN de Educación y Cultura	81.180	MIN de Salud Pública	30.004	MIN de Agricultura	3.047		
							MIN de Industria y Comercio	588		
							MIN de Obras Públicas	2.892		
Entes Públicos Descentralizados y Autárquicos	Banco Central	887	Universidades Nacionales	14.467	Instituto de Previsión Social	12.709	ANDE	4.699	Corte Suprema de Justicia	8.989
	Aduanas	1.023					Hidro-eléctricas Itaipu & Yacyretá	5.336	Fiscal General (MIN Público)	4.015
									Tribunal Superior de Justicia Electoral	20.165
Total: 192.305 de 260.965 funcionarios públicos	4.214		95.647		42.713		16.562		33.169	

Fuentes: Itaipu (2013); Secretaría de la Función Pública (2011a); Torres Romero (2012)

Bibliografía

- ABC Color. (2011, 2 de Abril, 2011). Senavitat violó ley de Función Pública por los nombramientos sin concurso *ABC Color*,. Obtenido en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/senavitat-violo-ley-de-funcion-publica-por-los-nombramientos-sin-concurso-239849.html>
- ABC Color. (2012a, 30 de Octubre, 2012). Bicameral aprueba más fondos para contratación de operadores políticos. *ABC Color*, Obtenido el 10 de Diciembre 2012, en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/bicameral-aprueba-mas-fondos-para-contratacion-de-operadores-politicos-471257.html>
- ABC Color. (2012b). Ferreiro obtendrá más votos que Lugo de un sector de la izquierda Obtenido el 20 de Febrero, 2013, en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ferreiro-obtendra-mas-votos-que-lugo-de-un-sector-de-la-izquierda-463946.html>
- Abente Brun, D. (2007). *The Quality Of Democracy In Small South American Countries: The Case Of Paraguay Working Paper* (Vol. 343). University of Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.
- Abente Brun, D. (2009). Paraguay: The Unraveling of One-Party Rule. *Journal of Democracy*, 20(1), 143-156.
- Abente Brun, D. (2012, 13 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Arrobio, A., & Lafuente, M. (2008). Nota de Política # 2: Empleo Público y Política Salarial del Estado. Washington DC: World Bank.
- Besley, T., & Persson, T. (2010). State Capacity, Conflict, and Development. *Econometrica*, 78(1), 1-34. doi: 10.3982/ecta8073
- Borda, D. (2009). Recent Reforms: Results and Challenges. In R. A. Berry (Ed.), *Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay* (pp. 295 – 321). London: Transaction Publishers.
- Borda, D. (2012, 26 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Bordon, G. (2012, 28 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Caballero, A. (2012, 21 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Caballero, M. (2012, 30 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Casals & Associates. (2004). *An Assessment of Corruption in Paraguay USAID Americas' Accountability Anti-Corruption Project*. Washington DC: Casals & Associates.
- Cespedes, R. (1997). The Labour Movement. en P. Lambert & A. Nickson (Eds.), *The Transition to Democracy in Paraguay* (pp. 106-113). London: MacMillan.
- Colman, A. (2012, 27 de Noviembre, 2012). [Entrevista].

- Congreso Nacional de la República del Paraguay. (1992). Constitución Política de 1992 Obtenido el 30 de Octubre 2012, en <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/paraguay/para1992.html>
- Congreso Nacional de la República del Paraguay, & PNUD. (2009). Indicadores de Gobernabilidad Democrática en el Paraguay. Asunción: PNUD.
- Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad. (2005). Patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público en Paraguay. Asunción, Paraguay: CISNI.
- Dahlstroem, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2011). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, XX(X), 1-13.
- Dirección General de Estadística Encuestas y Censos. (2006). Encuesta Permanente de Hogares 2006. Asunción, Paraguay: DGEEC.
- Duarte, S. (2012, 5 de Diciembre, 2012). [Entrevista].
- Escobar, R. (2012, 13 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Ezequiel, A. (2012, 29 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Feliciangeli, E. (2012, 30 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Folke, O., Hirano, S., & Snyder, J. (2011). Patronage and Elections in U.S. States. *American Political Science Review*, 105(03), 567-585.
- Franco, V. (2012, 29 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Franks, J., Mercer-Blackman, V., Sab, R., & Benelli, R. (2005). Paraguay - Corruption, Reform, and the Financial System. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.
- Gault, D., & Amparan, J. (2003). Stalled Administrative Reforms of the Mexican State. In B. Heredia & B. Schneider (Eds.), *Reinventing Leviathan – The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (pp. 151-179). Miami: North-South Center Press, University of Miami.
- Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gonzalez de Asis, M. (2003). Servicio Civil del Paraguay. Washington DC: Instituto del Banco Mundial.
- Green, M., & Lafuente, M. (2010). Paraguay: Hoja de ruta para Mejorar la Política Salarial del Sector Público. Washington DC: Banco Mundial.

- Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hammond, T. (2003). Veto Points, Policy Preferences, and Bureaucratic Autonomy in Democratic Systems. In G. Krause & K. Meier (Eds.), *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H., & Philips, R. (2003). Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction *CPRC Working Paper Number 31*: Chronic Poverty Research Centre.
- Hetherington, K. (2011). *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*: Duke University Press.
- Hintze, J. (2011). *El Servicio Civil Como Sistema Político*. Paper presented at the XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay.
- Hollyer, J. R. (2011). *Merit Recruitment in 19th and Early 20th Century European Bureaucracies*. Obtenido en <https://files.nyu.edu/jrh343/public/HollyerMeritEuropev2.pdf>
- Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006). Paraguay. In K. Echebarria (Ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* (pp. 401-420). Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Inter-American Development Bank. (2006). Paraguay Programa De Apoyo Al Servicio Civil - Propuesta De Préstamo. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Itaipu. (2013). Números de empregados Obtenido el 21 de Febrero, 2013, en <http://www.itaipu.gov.br/recursoshumanos/numeros-de-emplegados>
- Iyer, L., & Mani, A. (2008). *Traveling Agents: Political Change and Bureaucratic Turnover in India*. CAGE Online Working Paper Series 24, Competitive Advantage in the Global Economy (CAGE).
- Johnson, R., & Libecap, G. (1994). *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago.
- Kopecky, P., Mair, P., & Spirova, M. (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lachi, M. (2009a). La Construcción De La Gobernabilidad En Paraguay. Asuncion: Germinal.
- Lachi, M. (2009b). La Función Pública En Paraguay Aspectos Históricos, Situación Actual Y Perspectivas Para Una Reforma Del Estado. Asunción: PNUD Paraguay.
- Lachi, M. (2012a). *Base de Datos Sindicatos Función Pública*. Germinal. Asunción.
- Lachi, M. (2012b, 30 de Octubre, 2012). [Entrevista].

- Lafuente, M. (2012, 19 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Lafuente, M. (próxima aparición). *The Challenges of Professionalizing the Public Service and Improving Pay Policy: The Case of Paraguay Civil Service Reform - An Edited Volume*. World Bank. Washington DC.
- Lafuente, M., Ramos, C., & Roseth, B. (2012). Paraguay: “Fortaleciendo la Efectividad del Sector Público” Asistencia Técnica para la Gestión del Capital Humano en el Ministerio de Hacienda. Washington DC: World Bank.
- Laking, R., & Norman, R. (2007). Imitation and inspiration in public sector reform: lessons from Commonwealth experiences. *International Review of Administrative Sciences*, 73(4), 517-530. doi: 10.1177/0020852307083455
- Lambert, P. (1997). The Regime of Alfredo Stroessner. In P. Lambert & A. Nickson (Eds.), *The Transition to Democracy in Paraguay* (pp. 3-22). London: Macmillan Press.
- Lambert, P. (2006). ¡Muero con mi patria!’’ Myth, Political Violence, and the Construction of National Identity in Paraguay In W. Fowler & P. Lambert (Eds.), *The Construction of National Identity and Political Violence in Latin America* (pp. 187-206). New York: Palgrave.
- Lambert, P. (2011). Undermining the New Dawn: Opposition to Lugo in Paraguay. In F. Dominguez, G. Lievesley & S. Ludlam (Eds.), *Right-Wing Politics in the New Latin America – Reaction and Revolt* (pp. 177-193).
- Lapiente, V., & Nistotskaya, M. (2009). To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective. *Governance*, 22(3), 431-458. doi: 10.1111/j.1468-0491.2009.01446.x
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*: Russell Sage Foundation.
- Mancuello, M. (2012). Entrevista.
- Manning, N., & Lafuente, M. (2010). Executive-Legislative authority over public servants' pay: Lessons from Paraguay *Working paper series on public sector management* (Vol. 0210). Washington DC: World Bank.
- Manow, P. (2002). Was erklärt politische Patronage in den Ländern Westeuropas? Defizite des politischen Wettbewerbs oder historisch-formative Phasen der Massendemokratisierung. *Politische Vierteljahresschrift*, 43(1), 20-45. doi: 10.1007/s11615-002-0003-y
- Marin Masolo, J. (2012, 5 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Marini, D. (2012, 13 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Marsteintredet, L., Llanos, M., & Nolte, D. (2013). The Politics of Impeachment: The Fall of President Lugo in Comparative Perspective. *Journal of Democracy*.
- Martinez, B. (2012, 6 de Noviembre, 2012). [Entrevista].

- Martinez, C. (2012, 4 de Diciembre, 2012). [Entrevista].
- Martinez, E. (2012, 1 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Mavima, P. (2008). *Sovereignty, corruption, and civil service reform implementation in Zimbabwe*: University Press of America.
- Ministerio de Hacienda. (2012). Evolución de Gastos destinados en Servicios Personales. Presupuesto General de la Nación - Periodo 2009-2012. Asunción: Ministerio de Hacienda.
- Molinas, J., & Pérez-Liñán, A. (2005). Who Decides on Public Expenditures?: A Political Economy Analysis of the Budget Process in Paraguay *IDB Publications*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Molinas, J., Pérez-Liñán, A., Saiegh, S., & Montero, M. (2011). De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años. In C. Scartascini, P. Spiller, E. H. Stein & M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 341-384). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morínigo, J. N. (2008). Clientelismo y padrinazgo en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay. *Revista de Estudios Políticos Contemporáneos*, 3(13), 9-30.
- Mueller, H. (2009). *Patronage or Meritocracy: Political Institutions and Bureaucratic Efficiency*. Institut d'Anàlisi Econòmica, CSIC. Obtenido en <http://www.politik-salon.de/files/meritorpatr100110.pdf>
- Nickson, A. (2009). Political economy of policymaking in Paraguay. In R. A. Berry (Ed.), *Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay* (pp. 265-294). London: Transaction Publishers.
- Nickson, A. (2012). Paraguay's presidential coup: the inside story . Obtenido el 10 de Octubre, 2012, en <http://www.opendemocracy.net/andrew-nickson/paraguays-presidential-coup-inside-story>
- O'Shaughnessy, H. (2009). *The Priest of Paraguay: Fernando Lugo and the Making of a Nation*: Zed Books.
- Otter, T. (2005). Estudio: Situación Actual de los Recursos Humanos del Sector Público en el Paraguay. Asunción: Japan International Cooperation Agency.
- Panizza, U. (1999). Why Do Lazy People Make More Money? The Strange Case of the Public Sector Wage Premium *Working Paper* (Vol. 403): Inter-American Development Bank
- Paraguay.com. (2011). Lugo es "el Mandela paraguayo", según Esperanza Martínez Obtenido el 21 de Enero, 2013, en <http://www.paraguay.com/nacionales/lugo-es-el-mandela-paraguayo-segun-esperanza-martinez-71786>
- Paredes, R. (2007). *¿A dónde va Paraguay?* Asunción: Cayo Amarilla.

- Peralta, H. (2012, 25 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Pilar del Callizo, M. (2012, 21 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Ramírez Osorio, H. (2008). *Viabilidad política de la carrera del servicio civil en la transición democrática paraguaya* Master's Thesis, Universidad Salamanca.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71. doi: 10.1016/s0047-2727(99)00044-4
- Reid, G. (2010). *Public Administration Reform Impacts: Lessons from Experience*. Unpublished Report. World Bank. Washington DC.
- Reid, J. D., & Kurth, M. M. (1988). Public employees in political firms: Part A. The patronage era. *Public Choice*, 59(3), 253-262. doi: 10.1007/bf00118539
- Reid, J. D., & Kurth, M. M. (1989). Public Employees in Political Firms: Part B. Civil Service and Militancy. *Public Choice*, 60(1), 41-54.
- Rodríguez, J. C. (2012). El Miedo De Los Otros Ante La Amenaza Triunfal Del Cartismo Colorado *Economía y Sociedad. Análisis de Coyuntura Mensual* (Vol. 3). Asunción: CADEP.
- Rolon Luna, J. (2012, 1 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Royg, H. (2012, 6 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Sanders, T. G. (1989). *The Fall of Stroessner: Continuity and Change in Paraguay*. Indianapolis: Universities field staff international.
- Sapena, R. (2012, 30 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Schuster, C. (2012). *Tenure vs. Merit? The Sequential Politics of Reforming Patronage Bureaucracies*. Paper presented at the Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Montevideo.
- Secretaría de la Función Pública. (2008a). Resolución SFP N° 33/2008. “Por La Cual Se Aprueba El Instructivo Para La Aplicación De La Política De Recursos Humanos Del Sector Público Durante El Periodo De Transición Institucional” Asunción: Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de la Función Pública. (2008b). Resolución SFP N° 50/2008 Que Establece El Reglamento General Del Sistema De Selección Para El Ingreso Y Promoción En La Función Pública, En Cargos Permanentes, Mediante La Realización De Concursos Públicos De Oposición. Asunción: Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de la Función Pública. (2008). Informe Final A Las Nuevas Autoridades. Asunción: Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de la Función Pública. (2009). Informe De Un Año De Gestión SFP 2008 - 2009. Asunción, Paraguay: Secretaría de la Función Pública.

- Secretaría de la Función Pública. (2010a). Informe Rendición de Cuentas de 2 años de Gestión SFP 2008 - 2010. Asunción, Paraguay: Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de la Función Pública. (2010b). Resolución SFP No. 418 2010 Política para la desprecuarización laboral del personal contratado. Asunción, Paraguay: Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de la Función Pública. (2011a). Informe de Gestion 30 Meses - ANEXO. Asuncion: Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de la Función Pública. (2011b). Rendición de cuentas de la gestión institucional 2008/2011. Asuncion: Secretaría de la Función Pública,.
- Secretaría de la Función Pública. (2012a). Informe De Gestión SFP 42 Meses / Agosto 2008 - Febrero 2012. Asunción, Paraguay: Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de la Función Pública. (2012b). Ley Nº 1.626/2000 De la Función Pública con las modificaciones y referencias a la normativa reglamentaria. Asuncion: Secretaría de la Función Pública.
- Serafini, D. (2012, 24 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Serafini, V. (2012a). El Censo Nacional de Población y Viviendas: Desafíos para la burocracia y los políticos. *Análisis de Coyuntura Mensual- Economía y Sociedad*, 03, 7-9.
- Serafini, V. (2012b, 22 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Setrini, G. (2011). Veinte Años De Democracia Electoral En Paraguay. Del Clientelismo Monopólico Al Clientelismo Plural *Working Paper N°3*. Asunción: CADEP.
- Skowronek, S. (1982). *Building a new American state: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sosa Arrua, E. (2011). Reforma del servicio civil. Desvinculación del Personal Público en el Paraguay. Asuncion: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Sosa, M. L. (2012, 31 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Soto, L. (2012, 7 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Tomás Sánchez, J. (2012, 5 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Torres Romero, J. (2012). En la era Lugo ingresaron más de mil nuevos funcionarios en la EBY Obtenido el 21 de Febrero, 2013, en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/en-la-era-lugo-ingresaron-mas-de-mil-nuevos-funcionarios-en-la-eby-421646.html>
- Treisman, D. (2000). The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*(76), 399-457.

- Ultima Hora. (2008). Lugo defiende contratación de su sobrino Guillermo en Itaipú Obtenido el 12 de Noviembre, 2012, en <http://www.ultimahora.com/notas/182965-lugo-defiende--contrataci%C3%B3n-de-su-sobrino-guillermo-en-itaip%C3%BA>
- Ultima Hora. (2012, 8 de Diciembre 8, 2012). La Fiscalía abre investigación por las múltiples afiliaciones partidarias. *Ultima Hora*. Obtenido el 13 de Enero, 2013, en <http://www.ultimahora.com/notas/583450-La-Fiscalia-abre-investigacion-por-las-multiples--afiliaciones-partidarias>
- PNUD. (2009). Percepciones y expectativas sobre la Reforma de la Administración Pública. Asunción: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,.
- USAID. (2009). Paraguay Democracy And Governance Assessment. Burlington: United States Agency for International Development.
- Van Riper, P. (1958). *History of the United States Civil Service*. Evanston: Row, Peterson,.
- Varela de Morel, A. (2012, 12 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- Vega, A. (2012, 10 de Diciembre, 2012). [Entrevista].
- Villalba, R. (2008). La Libertad Sindical En Tiempos Políticos. En CODEHUPY (Ed.), *Derechos humanos en Paraguay 2008* (pp. 637-652). Asunción.
- Villalba, R. (2009). Conflictos en el sector público y persecuciones en el sector privado. In CODEHUPY (Ed.), *Derechos humanos en Paraguay 2008* (pp. 477-486). Asunción.
- Villalba, R. (2012, 24 de Octubre, 2012). [Entrevista].
- Wehrle, A. (2012, 26 de Noviembre, 2012). [Entrevista].
- World Bank. (2005). Republic of Paraguay Institutional and Governance Review - Breaking with Tradition: Overcoming Institutional Impediments To Improve Public Sector Performance. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2009). Resultados Preliminares y Reflexiones sobre la Encuesta sobre Gestión de Recursos Humanos (GRH) en Paraguay *Unpublished Draft*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2012). World Development Indicators Obtenido el 21 de Febrero, 2013, en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- World Bank. (2013). Net ODA received (% of GNI) Obtenido el 26 de Febrero, 2013, en <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>
- Zorilla, G. (2012, 10 de Diciembre, 2012). [Entrevista].