



Estrategias para la profesionalización del servicio civil

**Lecciones aprendidas del caso
paraguayo**

**Mariano Lafuente
Christian Schuster**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-687

Septiembre 2014

Estrategias para la profesionalización del servicio civil

Lecciones aprendidas del caso paraguayo

Mariano Lafuente
Christian Schuster



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Lafuente, Mariano.

Estrategias para la profesionalización del servicio civil: lecciones aprendidas del caso paraguayo /
Mariano Lafuente, Christian Schuster.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 687)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Paraguay. 2. Public officers—Paraguay. 3. Public service employment—Paraguay. I.
Schuster, J.W. Christian. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del
Estado. II. Título. III. Serie.
IDB-TN-687

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no
necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio
Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de
conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este
documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org

RESUMEN*

Con el objetivo de informar futuras reformas del servicio civil en América Latina, el presente estudio de caso rastrea los recientes esfuerzos para profesionalizar la función pública y racionalizar la política salarial del Estado paraguayo. Entre 2008 y 2012, Paraguay se caracterizó tanto por su progreso en los esfuerzos de profesionalización que se aplicaron de manera incremental, como la introducción de selecciones meritocráticas de personal en instituciones con voluntad de cooperación con la Secretaría de Función Pública, como también por la falta de aprobación de reformas con un alcance más amplio, como la racionalización de la política salarial. Entre las lecciones aprendidas del caso paraguayo se destacan: i) la mayor viabilidad de las reformas incrementales para evitar la oposición de una mayor cantidad de actores con poder de veto al mismo tiempo; ii) la importancia de avanzar en un frente común entre la institución a cargo del servicio civil y la responsable de las finanzas públicas; iii) la mayor importancia de realizar las modificaciones en las prácticas de gestión de los recursos humanos en lugar de cambios relativos a la normativa o las leyes en contextos de un débil Estado de derecho; iv) la importancia de fortalecer los entes rectores y las unidades de recursos humanos en las instituciones para avanzar con la profesionalización; y v) la necesidad de aprovechar el potencial de avanzar con la profesionalización al nivel institucional de manera acelerada cuando esta capacidad coincide con el interés político.

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: servicio civil, política salarial, procesos de reforma, meritocracia, Paraguay

* Mariano Lafuente es Especialista Senior en Modernización del Estado de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo. Christian Schuster es Investigador Visitante en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Este documento se ha beneficiado con los comentarios y sugerencias de Eduardo Feliciangeli y Conrado Ramos. Christian Schuster agradece al Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) por su permiso para incorporar en el presente estudio partes del documento de trabajo “Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay” (Schuster, 2013).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
1. EL SERVICIO CIVIL PARAGUAYO ANTES DE LA REFORMA: POLITIZACIÓN Y CARGA FISCAL.....	4
2. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL EMPLEO PÚBLICO EN PARAGUAY (2008-2012)	7
3. EL PROCESO DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN PARAGUAY (2008-2012)	11
4. LA BÚSQUEDA DE LA RACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SALARIAL EN PARAGUAY (2008-2012).....	20
5. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROCESO DE REFORMA EN PARAGUAY (2008-2012).....	24
6. BIBLIOGRAFÍA	21

INTRODUCCIÓN

Hasta 2008, Paraguay había servido para estudios de caso como un país estereotípico en el que el servicio civil se caracterizaba por su politización más que por la profesionalización (véase, por ejemplo, Nickson y Lambert, 2002). En un diagnóstico de 2004, el país ocupó uno de los últimos lugares en el índice de desarrollo del servicio civil en América Latina y formó parte del conjunto de países clasificados como ‘burocracias clientelares’ (BID-DRP, 2006). Además de la politización, el país se destacó por el alto peso del gasto en personal: la masa salarial del gobierno central consumió aproximadamente el 45% del presupuesto, por lo que desplazó otros gastos esenciales (Green y Lafuente, 2010).

Con más tiempo en el poder que cualquier otro partido del mundo en ese momento, la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC) había gobernado el país durante 61 años, de los cuales 35 lo hizo bajo un régimen autoritario. Si bien la democratización del país permitió el desarrollo de elecciones regulares desde 1989, no fue hasta 2008 que Paraguay tuvo su primera alternancia partidaria. Para sorpresa de una mayoría de observadores internacionales, una persona ajena al ámbito de la política (*outsider*) –el exobispo Fernando Lugo– llegaba a la presidencia encabezando una Alianza Patriótica para el Cambio con el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el partido tradicional de la oposición.

Lugo había hecho una campaña sobre una plataforma de cambio, en la que unía demandas por reformas socio-económicas para hacer frente a la pobreza, la desigualdad y la falta de tierras, con reformas del Estado para afrontar a la corrupción y las fallas en la entrega de servicios públicos (USAID, 2009). La reforma del servicio civil fue una parte clave de este programa de reforma del Estado. El Plan Estratégico Nacional de Lugo buscó:

legar a la sociedad paraguaya, en 2013, un funcionariado público ético, profesionalizado, eficiente y eficaz, capaz de producir las transformaciones que necesita y merece nuestra sociedad (PNUD, 2009).

El contexto político en el que se produjo la victoria de Lugo auguraba que la reforma propuesta iba a enfrentar fuertes resistencias. La oposición ocupaba la mayoría de los cargos electos fuera del Poder Ejecutivo nacional (es decir en el Parlamento y la gobernaciones), en un contexto de fuerte injerencia legislativa en el empleo público. Por otro lado, la Alianza Patriótica para el Cambio carecía de una plataforma política común y dependía, en particular, del apoyo del PLRA debido a que los otros partidos de la alianza contaban solo con dos de los 80 escaños en la Cámara de Diputados y tres de los 45 escaños en el Senado.¹

El presente estudio analiza el esfuerzo de profesionalizar la función pública y racionalizar la política salarial en Paraguay entre 2008 y 2012 dentro de este contexto político. El caso paraguayo es de particular relevancia para obtener lecciones acerca de cómo avanzar reformas de servicios civiles con menor grado

¹ Este muy limitado apoyo legislativo cobró particular importancia en el momento en que se llevó a Lugo a juicio político en 2012, una instancia que se hubiera evitado si hubiera contado con el apoyo de al menos un tercio de los legisladores. (Marsteintredet, Llanos y Nolte, 2013).

de profesionalización.² Esto se debe a que aún con un fuerte legado de politización de su servicio civil y con una coalición de gobierno minoritaria enfrentada a poderosos actores con capacidad de veto, el país pudo avanzar en la profesionalización de su servicio civil, lo cual se refleja en una mejora importante en su índice de profesionalización.³

Como forma de anticipar las conclusiones, pueden mencionarse cuatro lecciones que sobresalen del estudio de caso. En primer lugar, en contextos de servicios civiles con menor grado de profesionalización las reformas incrementales –y no universales– suelen ser más propensas a avanzar hacia su implementación. En segundo lugar, la conformación de un frente unido en el Poder Ejecutivo, en particular entre el ente rector del servicio civil y el de las finanzas públicas y la política fiscal, es clave para la implementación de este tipo de reformas, en particular aquellas con componentes salariales.⁴ En tercer lugar, los avances en las prácticas de gestión del capital humano, en vez de realizar principalmente cambios normativos, suelen sustentar la profesionalización en contextos donde el cumplimiento de las leyes es débil. Finalmente, en cuarto lugar, por la baja capacidad instalada para la gestión del capital humano en contextos de menor profesionalización, el fortalecimiento de los entes rectores y de las unidades de recursos humanos en las instituciones es un factor clave para avanzar con la profesionalización.

El estudio está organizado de la siguiente manera. A modo de contexto para analizar las trayectorias de reforma del servicio civil en Paraguay, la siguiente sección expone brevemente la politización previa a la reforma del empleo público en Paraguay. Luego, el segundo apartado cubre los elementos claves de su economía política. Posteriormente, en la tercera sección se detallan los esfuerzos para profesionalizar la función pública y en la cuarta, los realizados para racionalizar la política salarial. El estudio concluye con las lecciones aprendidas acerca de cómo reformar servicios civiles con menor grado de profesionalización.

² En este informe, se entienden los servicios civiles con menor grado de profesionalización como aquellos en los cuales la toma de decisión en materia de recursos humanos estatales se basa principalmente en la discrecionalidad y en criterios políticos o personales, en lugar de seguir reglas establecidas y orientadas hacia el mérito y la profesionalización.

³ Siguiendo la metodología desarrollada por Francisco Longo y empleada en los dos diagnósticos realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-DRP, 2006; BID, 2014), Paraguay duplicó su rendimiento entre 2004 y 2013.

⁴ La falta de este frente contribuyó a obstaculizar la reforma en el caso paraguayo.

1. EL SERVICIO CIVIL PARAGUAYO ANTES DE LA REFORMA: POLITIZACIÓN Y CARGA FISCAL

A primera vista, la normativa legal prepara a Paraguay para una burocracia profesionalizada. La Ley 1626 de la Función Pública de 2000 exige, entre otras cosas, concursos públicos de oposición para reclutamientos, provee permanencia en el cargo después de dos años de servicio, siempre que esté precedida de evaluaciones favorables, 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 subnacionales.

Sin embargo, se estima que la Ley 1626 ha recibido entre 800 y 1000 - el número exacto se desconoce - recursos de inconstitucionalidad a las 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, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) y el Banco Central– han apelado la ley señalando que viola su autonomía (Ramírez Osorio, 2008). En respuesta a estas presentaciones, la Corte Suprema suspendió provisionalmente la aplicación de la ley para las instituciones o personas que presentasen los recursos de inconstitucionalidad y para los artículos apelados, pero no emitió una decisión sobre la mayoría de las apelaciones hasta la fecha. Respecto de 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 Arrua, 2011). Sin embargo, como no existe un registro completo de las apelaciones, a menudo no queda claro qué ley se aplica a quien. Asimismo, ante este escenario la respuesta del Ejecutivo fue evitar emitir un decreto para implementar la ley.

La incertidumbre jurídica es reforzada por las ambigüedades legales en la ley. En particular, los legisladores que se oponían a ella introdujeron artículos legales para complicar su implementación (Lachi, 2009). A modo de ilustración, la ley requiere una selección competitiva para el cargo de Ministro Secretario de la Función Pública, bajo la supervisión de una Junta Consultiva con representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Debido a que el Poder Legislativo y el Poder Judicial han decidido no participar hasta el momento de publicación de esta nota, el Secretario no puede ser seleccionado de acuerdo a la ley, lo que disminuye su legitimidad y 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 con este requisito. Por último, la implementación de la ley se ve afectada por responsabilidades formales diluidas entre la Secretaría de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda, particularmente la concerniente a la política salarial.

Estas ambigüedades jurídicas fueron acompañadas por instrumentos de gestión de personal poco desarrollados hasta 2008.⁵ Por ejemplo, se puede mencionar que los cargos carecían de descripciones claras, no estaban definidas las carreras administrativas, los concursos de oposición para reclutamiento y

⁵ Como se detallará en la sección 3, muchas de estas debilidades persisten mientras que algunas otras pudieron ser superadas entre 2008 y 2012.

ascenso carecían de regulación, y no se aplicaban escalas salariales coherentes (González de Asis, 2003; 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 reclutamientos, historiales de trabajo o grados de educación del personal, entre otros (Secretaría de la Función Pública, 2008b).

Dado que los instrumentos de selección y ascenso estaban poco desarrollados, las carreras eran manejadas de manera informal y politizada. Esta politización se extendía en particular a la determinación del ingreso, el ascenso y la remuneración de personal. Respecto del ingreso, antes de 2008, tuvieron lugar concursos para la selección de jueces, maestros, y ciertos cargos en las entidades binacionales (Itaipú y Yacyretá), el Banco Central y la Empresa Nacional de Electricidad (ANDE), entre otros. Sin embargo, con la excepción del realizado en el Banco Central, estos procedimientos carecían de credibilidad. Según una encuesta a expertos llevada a cabo por Schuster (2013), los concursos percibidos como sustancialmente competitivos y meritocráticos habrían determinado los resultados de selección de personal para solo el 2% de las posiciones vacantes durante el gobierno de Duarte Frutos (2003-2008). Según la misma encuesta, en los reclutamientos discrecionales (es decir, el 98% de los casos), la afiliación partidaria fue el criterio dominante de selección, seguido por las conexiones personales. Entre las 15 instituciones en las que se tomó la muestra, las cualificaciones profesionales eran de menor importancia, excepto en el Ministerio de Hacienda y el Banco Central (Schuster, 2013).

Asimismo, la politización ha tenido una influencia importante en la determinación de los salarios y los ascensos. Como los salarios se vinculan a categorías jerárquicas como puntos fijos, los ascensos equivalieron a la recategorización de funcionarios hacia categorías salariales mayores. No había criterios explícitos para la asignación de puestos a estas categorías. Aunque alrededor del 30% del personal era evaluado formalmente cada año, en la práctica, los aumentos salariales se realizaban discrecionalmente a través de recategorizaciones o de manera generalizada (Banco Mundial, 2009). A modo de ilustración, de 2005 a 2007 el Congreso aumentó el número de subcategorías de 285 a 435 en el anexo del personal público del presupuesto general de la nación; 82 de estas subcategorías eran ocupadas por un solo empleado público (Lafuente y Manning, 2010). Los aumentos salariales también se generaban al añadir un segundo o tercer contrato en educación, investigación o en salud, a pesar de que esto último era inconstitucional. A través del control de las bonificaciones, los ejecutivos también tenían (cierta) influencia sobre algunos aumentos salariales: las bonificaciones promediaban un 14% de los gastos de personal y llegaban al 60% de las remuneraciones para el personal selecto (Arrobio y Lafuente, 2008; Green y Lafuente, 2010).

El resultado ha sido una estructura salarial distorsionada. Por un lado, se caracteriza por ser relativamente comprimida (la diferencia entre el nivel administrativo superior y el inferior era de entre tres y cinco veces) y por lo tanto cuenta con incentivos limitados para hacer carrera dentro de las instituciones públicas (Banco Mundial, 2009). Por otro lado, la estructura salarial está permeada por inequidades. Por ejemplo, en 2007 algunos funcionarios de niveles asistenciales (cargos secretariales) recibían un salario base superior al de los Directores Generales (Lafuente y Manning, 2010). Estas inequidades verticales en la práctica salarial se complementaban con inequidades horizontales, como la asignación discrecional de

gran parte de las remuneraciones complementarias (Arrobbio y Lafuente, 2008). A su vez, estas características se combinaban con el hecho de que los niveles salariales eran superiores a los del sector privado para los escalafones inferiores del funcionariado pero no para los niveles altos (Otter, 2005). Así, dado que los salarios y beneficios superiores garantizaban una demanda social para empleos públicos, y que el grado de discreción permitía una oferta política de empleos públicos, la competencia política después de 1989 ha conllevado a un rápido crecimiento del empleo público, que pasó de 152.705 personas en 1989 a 260.965 en 2010 (Secretaría de la Función Pública, 2011a). Esta cifra representaba un 11% de la población económicamente activa, frente al promedio latinoamericano cercano al 13%, por lo que el empleo público en Paraguay todavía no estaría sobredimensionado en relación con la población en comparación con los restantes países de la región (Secretaría de la Función Pública, 2009). Sin embargo, debido a una recaudación relativamente baja como porcentaje del tamaño de la economía, los salarios han oscilado entre el 45% y el 50% del total de los gastos públicos en los últimos años (Green y Lafuente, 2010), cuando internacionalmente se sugiere no sobrepasar un límite máximo del 25% para tratar de evitar el desplazamiento de gastos esenciales en bienes y servicios, e inversiones públicas (Banco Mundial, 2006). Como estos gastos en bienes y servicios se mantuvieron estables en relación con el producto interno bruto (PIB) mientras que el gasto en salarios ha ido aumentando, la productividad laboral en el sector público sufre por limitaciones cada vez más severas en insumos no laborales, tales como los espacios de oficina (Schuster, 2013).

La desvinculación es el ámbito de la gestión de personal que se caracteriza más por la rigidez que por la discrecionalidad. La desvinculación de los funcionarios permanentes (78% del total de la fuerza laboral del sector público) suele ser imposible incluso en casos de incumplimiento de los deberes del funcionario público o de corrupción (Schuster, 2013). Si bien 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, 2005:73). Por el contrario, el personal temporal (*contratados*)⁶, que se emplea por un máximo de un año, es vulnerable a la sustitución. Aunque legalmente están previstos en caso de epidemias, elecciones o servicios profesionales especializados, los *contratados* (que corresponden al 22% de los empleados públicos) con frecuencia asumen tareas permanentes (Secretaría de la Función Pública, 2011b).

En resumen, antes de 2008 el servicio civil paraguayo se ha presentado como un modelo casi arquetípico de politización, con dos particularidades: por un lado, una carga fiscal excepcional del empleo público en el gasto y, por otro lado, la fuerte injerencia parlamentaria en la gestión del personal y, en particular, en sus remuneraciones. Como se detalla a continuación, este sistema tanto como el impulso para la reforma desde 2008 tuvo sus raíces en la economía política del empleo público en el país.

⁶ Más allá de los contratados, existen varios tipos de contratos fuera del sistema administrativo. Estos incluyen a los auxiliares y al personal de enseñanza interino. Además, los procedimientos de desvinculación para las 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 estabilidad laboral es obviamente mayor para el personal permanente que para el personal temporal.

2. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL EMPLEO PÚBLICO EN PARAGUAY (2008-2012)

Comprender la economía política de reformas del empleo público requiere entender los factores políticos de demanda y oferta que incentivan o desincentivan la reforma.⁷ Como se detallará en esta sección, no fueron las demandas por parte de los ciudadanos, los sindicatos o el sector privado las que impulsaron la reforma, sino factores de oferta y, en particular, la elección de un Presidente *outsider* en 2008 en el contexto de un sistema “cuasi parlamentario” (PNUD, 2009:39). Como Presidente *outsider* en un sistema cuasi parlamentario, Lugo no controló la mayor parte del poder politizado sobre puestos y carreras burocráticas, por lo que incentivó la búsqueda de reformas para sustituir este poder politizado por un sistema profesional. Al mismo tiempo, este impulso se vio resistido por una multiplicidad de actores con poder de veto, tanto en el Poder Legislativo como en parte de la coalición gobernante, quienes buscaron limitar el alcance de la reforma para mantener su poder politizado sobre los puestos y las carreras (Schuster, 2013).

2.1. La demanda para la reforma del empleo público en Paraguay

La demanda por reformar un servicio civil con menor grado de profesionalización puede darse principalmente por dos vías: i) una acción colectiva para generar la reforma por parte de la sociedad civil, los cooperantes e organismos internacionales o los burócratas, y/o ii) cambios en las preferencias de los votantes a favor de los bienes públicos en lugar de los bienes privados, incluyendo el acceso discrecional al empleo público.

La demanda colectiva de la sociedad paraguaya para la reforma del servicio civil hasta 2012 era casi inexistente. 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: solo el 6,7% de la fuerza laboral trabaja en empresas con más de 50 empleados (Abente Brun, 2007). Si bien las organizaciones no gubernamentales (ONG) urbanas sí se han preocupado por una reforma del Estado, su influencia se circunscribe a la incidencia del reclamo en la opinión pública debido a la falta de una representación social más amplia (Lachi, 2009; USAID, 2009).

Por su parte, si bien las agencias de cooperación internacional demandan la reforma, han sido muy parcialmente capaces de compensar la falta de demanda colectiva de la ciudadanía. Mientras que sus intervenciones proporcionan legitimidad, su fuerza financiera es limitada: la asistencia internacional neta para el desarrollo alcanzó solamente el 0,6% del PIB entre 2008 y 2012 (Banco Mundial, 2013).

⁷ Por factores de demanda, se entienden los (des)incentivos políticos para avanzar con la profesionalización derivados de solicitudes (de reforma o politización) por parte de ciudadanos u otros actores tales como los sindicatos. Los factores de oferta, por su parte, son las condiciones políticas que (des)incentivan a los gobiernos a avanzar con la profesionalizaciones en un nivel dado de demanda. La distinción entre factores de demanda y de oferta es heurística: los factores de ambos lados interactúan frecuentemente.

De manera similar, la acción colectiva para la profesionalización por parte de los servidores públicos enfrenta desafíos: aproximadamente solo el 35% de los empleados públicos están sindicalizados (Lachi, 2012). Además, las demandas sindicales suelen enfocarse en los salarios y los beneficios, lo que sumado a los escándalos de corrupción, les quita a los sindicatos su legitimidad social. De hecho, los sindicatos son considerados una de las instituciones menos confiables en las encuestas (Congreso Nacional de la República del Paraguay y PNUD, 2009). Varios factores explican el peso sindical a pesar de su baja legitimidad social: i) los sindicatos son uno de los pocos actores con capacidad de acción colectiva; ii) están abrumadoramente afiliados o subordinados al partido mayoritario en el Poder Legislativo durante el período bajo análisis; iii) tienen una gran influencia en las instituciones, que incluso lleva a los propios ministros a solicitar y obtener incrementos salariales para su personal ante el Legislativo, lo que genera un efecto de circunvalación (*bypass*) respecto del Ministerio de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública (Arrobbio y Lafuente, 2008); iv) persiguen un esquema de negociación basado en comparaciones con los grupos de servidores que obtienen mayores incrementos en las negociaciones salariales, lo que incentiva un proceso de competencia entre grupos por una mayor extracción de beneficios o un avance por salto (*leapfrogging*) (Green y Lafuente, 2010); y v) al mismo tiempo los legisladores, en particular de partidos de la oposición, no internalizan los costos de los aumentos salariales y perciben, por los factores expuestos, un beneficio electoral en su otorgamiento.

La debilidad de la acción social colectiva hasta 2008 había estado acompañada por pocas muestras de que los votantes premiaban electoralmente un servicio civil profesionalizado. Sin embargo, el proceso de apertura política desde 1989 dio lugar al surgimiento de “nuevos demócratas”: los estudiantes y profesionales que exigen bienes públicos del Estado (Hetherington, 2011:12). Solo recientemente las prácticas más excesivas del clientelismo enfrentaron resistencias ciudadanas previamente desconocidas. Por ejemplo, en abril de 2012, todos los partidos en el Congreso habían apoyado una ampliación al presupuesto de US\$35 millones para financiar 5.000 puestos de trabajo en el TSJE, ya que habían acordado previamente dividirse los puestos para el reclutamiento de operadores políticos. Cuando los legisladores trataron de revertir un veto presidencial contra la ampliación, varios miles de profesionales jóvenes 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).

Sin embargo, este tipo de acciones cívicas fueron muy limitadas y fueron llevadas a cabo por una minoría de la ciudadanía. Esto se explicaría por un contexto en el que 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 fuerza laboral: el 26,5% de la población vive de la agricultura, mientras que el 62,9% de la fuerza laboral urbana está empleada en el sector informal (Abente Brun, 2007; Banco Mundial, 2012); asimismo, el 32,4% de la población vivía bajo la línea de pobreza en 2011 (Banco Mundial, 2012). No era de extrañar entonces que el 25,5% de la población se encontrara desempleada y subempleada en 2012 (Dirección General de Estadística Encuestas y Censos, 2012), por lo que la demanda por puestos de trabajo en los niveles bajos o de escasa calificación era feroz (Schuster, 2013). Para algunos analistas, la concomitante falta de demanda para reformas –con excepción de la incidencia de los cooperantes, las ONG urbanas y las protestas esporádicas– convierte a Paraguay en un “país sin ciudadanía” (Rodríguez, 2012:5).

2.2. Incentivos de la oferta política para la reforma del empleo público en Paraguay

Si se considera lo que la literatura denomina factores de oferta, la elección del *outsider* Lugo trajo consigo el acenso de un Presidente que, por un lado, no tenía el control de gran parte del poder sobre puestos y carreras burocráticas y que, por el otro, se enfrentó a una multiplicidad de actores con poder de veto que estaban en contra de los cambios al estatus quo. Debido a que su principal partido político obtuvo un único escaño en cada cámara, Lugo fue un Presidente casi sin representación parlamentaria, dentro de lo que algunos analistas denominan un sistema “cuasi parlamentario” (PNUD, 2009:39).

La falta de representación parlamentaria fue importante en particular debido al rol destacado del Congreso en la economía política del empleo público en Paraguay. En busca de revertir el excesivo poder presidencial bajo el régimen autoritario del Presidente Alfredo Stroessner, la Constitución de 1992 había convertido al Congreso de Paraguay en uno de los más poderosos de la región, y así en un importante actor de veto (Banco Mundial, 2005). La formación de coaliciones para la reforma por parte de Lugo a fin de superar los vetos de la oposición en el Parlamento se complicó por una competencia política, entre los partidos y dentro de ellos, basada en la entrega de bienes clientelares. Debido a que las elecciones generales o las elecciones primarias (de importancia aún mayor cuando no existía alternancia en el poder entre los partidos políticos) se llevan a cabo cada 14 meses en promedio, los votos deben ser movilizadas continuamente, fomentando la búsqueda de financiación independiente y de máquinas faccionalistas para poder defenderse de opositores internos en las primarias y externos en las elecciones generales (Molinas y Pérez-Liñán, 2005; Banco Mundial, 2005; Molinas, Pérez-Liñán, Saiegh et al., 2011). Como resultado, las mayorías legislativas suelen ser conformadas mediante el intercambio de beneficios clientelares – principalmente empleos y pensiones gratificables– por votos.⁸

La preferencia de entregar empleos públicos y pensiones, en vez de otros bienes clientelares, se explica en parte por los incentivos que tienen los legisladores para privilegiar este gasto, sobre el que tienen un mayor control. Las brechas entre la aprobación y la ejecución de las partidas presupuestarias son mayores para los proyectos de infraestructura y muy pequeñas en el caso de los salarios públicos (Banco Mundial, 2005). 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, pero sin internalizar los costos fiscales (Molinas y Pérez-Liñán, 2005). Como los legisladores pueden crear subcategorías en el anexo de personal pero no imponer el nombramiento de beneficiarios específicos en estas subcategorías, en simultáneo presionan a los ministros del Poder Ejecutivo. Los ministros suelen responder 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 (Arrobbio y Lafuente, 2008).

⁸ Entre 1992 y 2003, el 60% de las 1.710 leyes sancionadas por el Congreso consistieron en pensiones gratificables (Molinas y Pérez-Liñán, 2005).

Las negociaciones continuas en el Poder Legislativo no han impedido su dominio sobre el Poder Judicial como actor adicional de veto, desde el momento en que los partidos se distribuyen cuotas para los nombramientos en cargos de alto nivel. Cuando Lugo llegó al poder, seis de los nueve magistrados de la Corte Suprema estaban afiliados a la ANR (USAID, 2009). Además del Poder Judicial, la peculiaridad de un presidente sin un partido (grande) pero con necesidad de apoyo legislativo hizo que el gabinete fuera también otro espacio de veto. 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, al Movimiento Popular Tekojoja, partido cercano a Lugo (Hetherington, 2011). Los políticos a cargo de estas instituciones persiguieron objetivos disímiles en cuanto a la profesionalización del servicio civil, dado que contaban con bases de afiliados-clientes muy distintos. Los afiliados a la ANR y el PLRA representaban conjuntamente el 80% de los electores registrados (Abente Brun, 2007). Por el contrario, la membresía de los (nuevos) partidos de izquierda fue limitada: ninguno de ellos contó con más de 41.000 afiliados (ABC Color, 2012). Debido a los objetivos disímiles de las autoridades institucionales, se exacerbó la tendencia del Estado paraguayo de asemejarse a una confederación de ministerios y, además, el gabinete se convirtió en otro actor de veto.

Al mismo tiempo, la falta de control del Presidente sobre los poderes Judicial, Legislativo y parte del Ejecutivo junto con la imposibilidad de sustituir a funcionarios permanentes heredados de los gobiernos anteriores implicó que la administración no podía competir con el Partido Colorado electoralmente solo sobre la base del clientelismo, incluyendo el empleo público por la contratación de operadores políticos como actores clave en la entrega de bienes clientelistas (Morínigo, 2008). En este contexto y dado que el empleo es la moneda de cambio clientelista dominante, el mero intercambio de puestos de trabajo por votos asegura una base electoral importante: los funcionarios públicos y sus familias representan más del 20% del electorado (Casals & Associates, 2004) y el empleo público da cuenta de casi la mitad de los gastos públicos (Molinas y Pérez-Liñán, 2005). En este contexto, la Ministra-Secretaria de la Función Pública entre 2008 y 2012, Lilian Soto, concluía: “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” (Schuster, 2013: 37).

Ante un electorado aparentemente más interesado en resultados, la entrega de bienes públicos a través de la profesionalización de la función pública ofrecía al mismo tiempo una respuesta a este tema y una salida política. Con estos antecedentes, la próxima sección detalla cómo progresó este esfuerzo de profesionalización.

3. EL PROCESO DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN PARAGUAY (2008-2012)

Al ser la discrecionalidad la principal regla del juego, el gobierno de Lugo heredó una Secretaría de la Función Pública sin poder. Tenía menos de 50 empleados y acompañó solo siete reclutamientos meritocráticos de personal hasta 2008 (Secretaría de la Función Pública, 2009). Antes de 2008, habían sido las agencias cooperantes más que los gobiernos las que habían buscado profesionalizar el servicio civil, apoyando el desarrollo de normas, instrumentos y sistemas, aunque con poca aplicación. Esto incluyó la redacción de un borrador de reforma de la Ley 1626, un censo de empleados públicos, 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, 2008b). Donaciones relativamente menores del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y un préstamo de US\$4,2 millones por parte de este último proveyeron los fondos para la aplicación y el desarrollo de algunas de estas políticas. 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 Nacional de Administración de Recursos Humanos (Lafuente, no publicado). Pese a esto, la existencia de proyectos de normas, instrumentos y sistemas facilitó las reformas del empleo público posteriores. Estos permitieron llevar a cabo procedimientos de gestión de personal basados en el mérito y proveyeron borradores de instrumentos y fondos financieros para implementarlos.

3.1. Medidas de profesionalización de la función pública

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:12). La reforma se encuadró con el enfoque más amplio de establecer un Estado de derecho, que incluía cambiar las bases de las relaciones entre funcionarios públicos y políticos desde la discrecionalidad hacia las normas legales.

De estas normas, la principal fue la Ley de Función Pública (1626/2000). Poco después de la transición, la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitió una resolución que estipuló que las medidas cautelares de suspensión de esta ley por los recursos de inconstitucionalidad ya no estaban vigentes por su antigüedad (Schuster, 2013). Esto fue seguido por un análisis de las medidas de implementación que contempla la ley y otras medidas requeridas para profesionalizar la función pública, entre las que se incluyen:⁹ i) el mejoramiento de la ley 1626; ii) la regulación de la política de gestión de personal a través de un decreto del Poder Ejecutivo; iii) la implementación de un sistema de información para el control de la carrera

⁹ Cabe destacar que estas medidas no fueron las únicas empujadas por la SFP, sino que avanzó también medidas para la capacitación, la eliminación del *freezer*, la no discriminación y la inclusión de personal con discapacidades (véase Schuster, 2013). Como el impacto de estas medidas fue menor o de índole más social que de profesionalización, no se discutirán con mayor detalle en esta sección.

administrativa (Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa); iv) la desprecuarización de las condiciones laborales a través de la estabilidad laboral para contratados; v) la implementación de concursos por oposición como base meritocrática de la gestión del reclutamiento y el ascenso de personal; y vi) como medida transversal, el fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública y de las unidades de recursos humanos en las instituciones de línea. Se formularon políticas para todas estas medidas de profesionalización. Sin embargo, en lugar de las medidas universales con ámbito de aplicación para todo el gobierno, solo las medidas incrementales avanzaron hacia la implementación. A continuación se analiza cada una de estas seis medidas.

3.1.1. La reforma de la Ley 1626 de la Función Pública

Para reformar la Ley 1626, la SFP trató de introducir modificaciones a artículos específicos y en simultáneo buscó el consenso para una reforma más amplia. Las propuestas de modificaciones apuntaron a solucionar problemas concretos como el del nombramiento del Ministro de la SFP, pero, sin embargo, no lograron la aprobación. Paralelamente, la Secretaría creó un grupo de diálogo con legisladores y sindicatos para discutir reformas legales extensas, aunque tampoco se lograron buenos resultados. Ello se dio en parte porque las reformas legales no fueron priorizadas por la Secretaría. Según la Ministra Soto, tal como estaba la ley posibilitaba realizar el proceso de profesionalización en el Estado, excepto en la pequeña minoría de instituciones con recursos de inconstitucionalidad afirmados por la Corte Suprema (Schuster, 2013). Además, una reforma integral probablemente hubiera sido recibida con nuevos recursos de inconstitucionalidad (Otter, 2005). En este proceso de diálogo, al darse cuenta de que sus demandas no eran satisfechas los sindicatos acudieron al Congreso con algunas solicitudes de modificación en la ley. Este respondió con la aprobación de una reforma de la Ley 1626 en la que se reducía número total de horas laborales por día de ocho a seis, y se justificaba por el hecho de que la Ley había aumentado las horas laborales de seis a ocho, pero sin considerar un incremento proporcional en las remuneraciones. Pese a la aprobación de la modificación por el Congreso, el veto presidencial impidió el avance de esta modificación legal (Lafuente, no publicado).

3.1.2. Política y decreto ejecutivo para la gestión del personal público

Con el fin de reforzar la base normativa para que diera mayor sustento jurídico al cumplimiento de las políticas de gestión del personal de la SFP (de participación cuasi voluntaria en la práctica), la Secretaría generó tres borradores de decretos ejecutivos sucesivos para reglamentar la Ley 1626 entre 2008 y 2012, aunque no lograron la aprobación presidencial. La aplicación de esta ley debía basarse en un decreto ya que sin él, las instituciones podrían argumentar que no estaban obligadas legalmente a cumplirla. Justificado el rechazo al primer decreto de 2008 porque cubría solamente selecciones de personal basadas en criterios meritocráticos, pero no la gestión de personal en general, la SFP emitió una resolución con el mismo contenido y desarrolló durante los siguientes dos años una política integral de gestión de personal público.

La política sirvió de base para una propuesta de reforma de la Ley 1626, el desarrollo del Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa (SICCA) (que se analiza en el próximo apartado), y un

segundo proyecto de decreto ejecutivo 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 (Schuster, 2013:20).

La Ministra respondió a esta situación emitiendo una nueva 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.

3.1.3. El Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa

Una vez que estuvo completa la política de gestión del personal público, se prosiguió con el desarrollo del SICCA. En este sistema debía registrarse la trayectoria laboral de cada funcionario público, con la cual el SICCA proveería información actualizada sobre la cantidad de personal, sus movimientos, los tipos de contratos y las escalas salariales, entre otros datos. Además, al estar vinculado al sistema de pagos, el SICCA permitiría que la SFP exigiera el cumplimiento de los procedimientos meritocráticos para el ingreso del personal. Como explica el ex Ministro-Secretario de la SFP, Tomás Sánchez:

[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, tuviéramos la posibilidad de apretar un botón y prohibir... ingresos [sin los procedimientos meritocráticos] (Schuster, 2013:21).

Sin embargo, ese control que debía realizarse mediante el SICCA dependía del ya mencionado decreto o de un decreto diferente, pero ninguno de los dos fue aprobado.

3.1.4. La desprecarización laboral

Lejos de promover despidos de los servidores heredados del partido que había estado en el poder durante los 61 años previos, la SFP 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).

Incluso la SFP empujó una política desprecarización de las condiciones laborales dirigida a la extensión de la permanencia a los contratados de manera competitiva y meritocrática (Secretaría de la Función Pública, 2010b). Al favorecer a los contratados con más de cuatro años de servicio, que eran servidores reclutados por gobiernos anteriores, la política generó resistencia del PLRA (Schuster, 2013). De todas

maneras, se consideró políticamente conveniente esta decisión: el Poder Legislativo había multiplicado los cargos permanentes en el presupuesto de 2009 (en particular en el Ministerio de Salud) para proteger de despidos a los contratados del gobierno anterior. En este contexto, otorgar estabilidad laboral a los contratados en base a procedimientos meritocráticos con participación sindical permitió a la nueva administración beneficiar con permanencia solo a los empleados más comprometidos y, al mismo tiempo, responder a las exigencias de cogestión de los sindicatos.

En línea con esta lógica, los sumarios administrativos para desvincular a los servidores públicos fueron pocos, ya que oscilaron entre el 0,2% y el 0,3% del total del personal permanente entre 2008 y 2011 (Schuster, 2013). Similarmente, la tasa de rotación del personal fue menor. De acuerdo a estimaciones aproximadas,¹⁰ entre el 1% y el 3,4% del personal permanente salió del gobierno entre 2008 y 2011 (Schuster, 2013). En otros países, tan solo la rotación del personal a raíz de renuncias, jubilaciones y muerte tiende a llegar al 4% (Hintze, 2011). En el caso bajo estudio, la tasa de rotación fue más alta para los contratados, ya que un 34,9% dejó la función pública entre 2008 y 2009. Sin embargo, el promedio acumulativo para el personal público en total, que es de entre el 2,4% y el 8% hasta 2011, es aún moderado (Schuster, 2013).

3.1.5. Selecciones meritocráticas de personal

Como evidencia de la priorización dada a las selecciones meritocráticas del personal, la SFP emitió un mes después de la asunción del gobierno en 2008 una resolución para regular los concursos de oposición basados en el mérito para el reclutamiento y el ascenso del personal permanente. La resolución describe el procedimiento de selección y encomienda la supervisión del mismo a una comisión integrada por representantes institucionales y un representante sindical (sin derecho a voto). 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, en caso de carecer de recursos para tal efecto, a través de la subcontratación a empresas especializadas para tal fin. Estas medidas fortalecieron la percepción de que la ratificación de la Secretaría actúa como un sello de aprobación de selecciones técnicamente sólidas (Schuster, 2013).

Como la Secretaría carecía de facultades para sancionar a las instituciones que no cumplieran con la resolución, la SFP se limitó a colaborar con aquellas que tenían voluntad de implementar selecciones meritocráticas en ese momento. En el mediano plazo, el proyecto de decreto y el sistema SICCA obligarían a implementarlas a las instituciones que no querían hacerlo. Además y con miras a incentivar la colaboración de instituciones en falta, la SFP tomó acciones legales y discursivas contra selecciones de personal no basadas en el mérito. Al recibir las denuncias correspondientes, las investigaba y si las consideraba precisas, presentaba acusaciones públicas a la Oficina del Procurador General del Estado. Del mismo modo, presentó acusaciones de tráfico de influencias contra legisladores, incluso contra el Presidente de la Cámara de Diputados, al Fiscal General del Estado. Sin embargo, ni la Fiscalía General ni el Procurador General accionaron al respecto. No obstante, estas acusaciones ayudaron a dirigir la

¹⁰ Estas cifras deben ser consideradas como estimaciones muy aproximadas. Las instituciones mismas son las que informan (sin un tercero para verificar) a la Secretaría de la Función Pública el número de empleados que salen de la institución. Además, no todas proveen informes: en 2012, lo hicieron 106 de un total de 113 instituciones (número que no considera las entidades binacionales y los gobiernos locales).

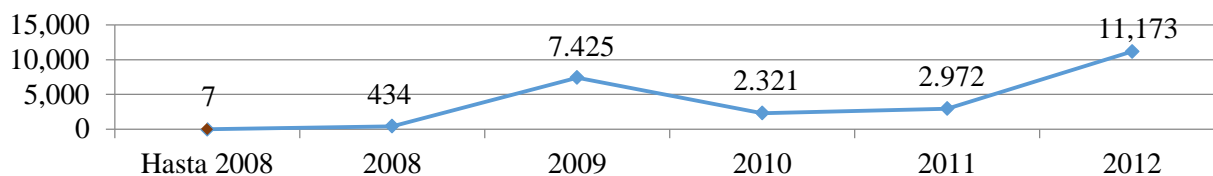
atención de los medios de comunicación hacia la ilegalidad de los reclutamientos politizados, algo que no había ocurrido previamente. Esta cobertura mediática ejercía cierto tipo de presión sobre las instituciones que no cumplían con el reclutamiento por concurso, aunque de forma limitada ya que los medios raramente hacían un seguimiento (Schuster, 2013).

Además, la SFP 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). Con esta potestad, los sindicatos actuaron como observadores y acercaron 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 solo tendían a producirse en reacción a selecciones que no beneficiaban a los líderes sindicales o a miembros del sindicato (Schuster, 2013).

En respuesta al esfuerzo de la SFP, algunos legisladores buscaron contrarrestar la reforma. Acusaciones de tráfico de influencia, por ejemplo, fueron seguidas por la citación de la Ministra-Secretaria de la Función Pública ante el Parlamento, oportunidad en la que se le solicitaba un informe con el nombre de cada candidato seleccionado por concurso (información que la Secretaría difícilmente podía recoger a tiempo). La Ministra de Salud, a cargo de una de las instituciones donde la implementación de la reforma fue mayor– fue interrogada cuatro veces y se le solicitaron informes que excedían aquellos de “los últimos diez gobiernos... montañas y montañas de papeles” (Schuster, 2013:40).

La combinación del proceso de colaboración y presión por parte de la SFP (aunque sin tener la facultad de sanción), por un lado, y la resistencia de los actores con intereses clientelares tradicionales, por el otro, conllevaron a un aumento incremental y selectivo en la concursabilidad en el Estado paraguayo. A partir de agosto de 2008 y hasta 2012, fueron ocupados un total de 24.325 cargos mediante concursos por oposición supervisados por la SFP, periodo en el que fluctuaron entre 434 puestos en 2008 y 11.173 en 2012 (gráfico 1). En su gran mayoría (81%), los cargos concursados fueron técnicos y no administrativos o de servicios.

Gráfico 1. Cantidad de puestos concursados (reclutamientos, ascensos y nombramientos meritocráticos supervisados por la SFP)



Fuente: Schuster (2013).

En base a los datos disponibles, estos concursos habrían llegado a representar aproximadamente el 26% de las vacantes, porcentaje que oscilaba entre el 21% y el 30% por año. En cuanto a la cobertura a nivel institucional, de las 113 instituciones, 50 llevaron adelante concursos hasta inicios de 2012 (Secretaría de la Función Pública, 2012a). A pesar de la participación de una variedad de instituciones, la masa de concursos se concentró en pocas de ellas: así la Dirección General de Estadísticas y Censo y los Ministerios/Secretarías de Salud, Agricultura, Niñez, Obras Públicas y Acción Social representaban aproximadamente el 95% de los concursos mientras que las restantes 44 instituciones solo constituían el

5%. En varias de estas instituciones ocurrió un cambio de paradigma. Por ejemplo, una instrucción ministerial en el Ministerio de Salud que indicaba la necesidad de utilizar concursos por oposición, excepto cuando las contingencias como una epidemia requirieran contratación inmediata, contribuyó a que más de la mitad de los vacantes fueran concursadas entre 2008 y 2011. 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 (Schuster, 2013).

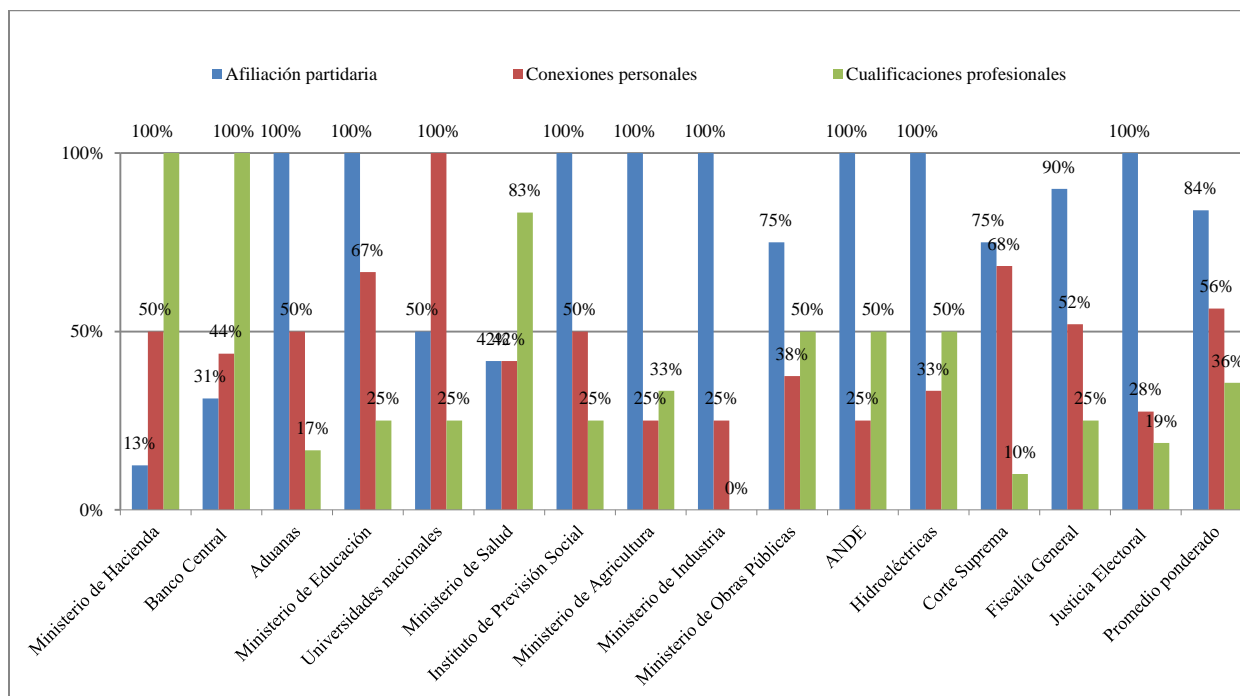
En los servicios civiles con menor grado de profesionalización y que presentan un débil cumplimiento de las normas, la introducción de concursos formalmente meritocráticos conlleva el riesgo de no traducirse en una profesionalización en la práctica. Para ilustrar este riesgo, los términos de referencia pueden hacerse a medida para cualificaciones específicas, otros candidatos pueden ser excluidos a raíz de la falta de cumplimiento con los requerimientos sobredetallados de la aplicación, los materiales de exámenes pueden ser compartidos de antemano con los afiliados y las evaluaciones de las entrevistas pueden ser sesgadas (Grindle, 2012 y Schuster, 2013). Sin embargo, la evidencia empírica disponible sugiere que esta socavación no afectó la mayor parte de los concursos en el caso paraguayo.

Primero, había gran interés en participar por parte de la ciudadanía por lo que había 76.885 candidatos únicos concursando para 24.235 cargos. Segundo, solamente el 0,5% de los concursos fueron objeto de quejas. Tercero, los partidos que no tenían el control de los concursos los tomaban con seriedad como oportunidades laborales para sus afiliados; por ejemplo, el Partido Colorado ofrecía cursos de capacitación en sus oficinas para preparar a sus miembros a tomar los exámenes para los puestos en la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo. Y cuarto, una encuesta de percepción de expertos sugiere que el 15% del total de las vacancias entre 2008 y 2012 fueron ocupadas mediante concursos que fueron percibidos no solo formalmente sino sustancialmente competitivos y meritocráticos (Schuster, 2013). En otras palabras, mientras que algunos concursos fueron percibidos por los expertos como vulnerables a injerencias, en su mayoría se consideraron efectivamente meritocráticos.

La misma encuesta también arroja que algunas selectas instituciones se profesionalizaron además de manera informal, utilizando la discreción que el sistema politizado les otorga para contratar tecnócratas para modernizar el Estado, en lugar de afiliados al partido o miembros de familia.¹¹ En particular, las calificaciones profesionales fueron el criterio predominante para la selección discrecional de personal en el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y, en menor medida, en el Ministerio de Salud (gráfico 2). Otros datos sostienen esta profesionalización informal. El Ministerio de Hacienda, por ejemplo, tuvo un incremento de personal con grados de Maestría del 5% al 36% en su Viceministerio de Economía e Integración (2003-2012), a pesar de la falta (casi) total de concursos públicos para selecciones de personal (Lafuente, Ramos y Roseth, 2012).

¹¹ Para una discusión de esta dinámica en otros países, véase Grindle (2012).

Gráfico 2. Percepción de los criterios de selección discrecional del personal por institución durante el gobierno de Lugo



Fuente: Schuster (2013).

Nota: 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%) (Schuster, 2013).

3.1.6. El fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública y de las direcciones de recursos humanos

Como prerrequisito para acompañar y supervisar la implementación de las selecciones meritocráticas de personal y las políticas complementarias en aquellas instituciones con voluntad de colaboración, la SFP se benefició de un importante, aunque incompleto, fortalecimiento de su capacidad. Gracias a cargos financiados por la cooperación y las comisiones de personal de otras instituciones, entre otros, la SFP casi duplicó su cantidad de personal (Schuster, 2013). Su fortalecimiento institucional de manera más general se evidencia también en un aumento de su presupuesto en un 77% (2008-2011) (Secretaría de la Función Pública, 2011b).

Fortalecida de esta manera, la SFP colaboró con las direcciones de recursos humanos de las instituciones públicas a través de diversas modalidades. La asistencia técnica para la implementación de concursos fue acompañada por esfuerzos de formación y capacitación en instrumentos de gestión y desarrollo de personal. Muchas direcciones de recursos humanos nunca habían llevado a cabo un proceso competitivo de selección de personal. Además, se desarrolló una metodología para el diagnóstico de la gestión de recursos humanos (el Índice de Gestión de Personas) que se implementó en 32 instituciones con voluntad de participación. El Índice midió el desempeño de los subsistemas del servicio civil en cada institución, facilitando el desarrollo de planes de trabajo y la determinación de objetivos para la mejora de la gestión

de los recursos humanos al nivel institucional. Similarmente, la SFP intervino en favor de la jerarquización de aquellas direcciones de recursos humanos que contaron con un bajo rango en los organigramas institucionales (Secretaría de la Función Pública, 2009). Conjuntamente, estas actividades también buscaron ganar a las direcciones de recursos humanos como aliados de la profesionalización. Debido a la centralización regulatoria en la SFP y descentralización operativa en las direcciones de recursos humanos, fue indispensable implantar la voluntad y la capacidad de estas últimas para implementar la reforma.

3.2. Balance y aprendizajes

El esfuerzo de profesionalización del empleo público en Paraguay entre 2008 y 2012 se caracterizó por avances en la implementación de medidas puestas en marcha incrementalmente, pero la falta de aprobación o implementación de medidas transversales que tuvieran un ámbito de aplicación obligatorio para toda la administración gubernamental. Las medidas transversales –incluyendo un decreto ejecutivo para hacer obligatorios los concursos públicos como método de selección, la creación del SICCA y la reforma de la Ley 1626– avanzaron en términos de formulación de políticas o sistemas, pero sin lograr su aprobación. Más allá de la desprecuarización de las relaciones laborales, la reforma se concentró en introducir concursos públicos por oposición como método meritocrático para la selección de personal. Mientras que los concursos lograron implantarse únicamente de manera incremental –con lo que llegaron a representar el 26% de los vacantes– se convirtieron en la modalidad dominante de selección de personal en algunas instituciones estatales con poca experiencia previa al respecto, tales como el Ministerio de Salud y la Secretaría de la Niñez.

La rápida expansión de los concursos en algunas instituciones subraya la posibilidad de mejoras importantes en un corto plazo en la gestión de personal al nivel institucional en los servicios civiles con menor grado de profesionalización. Por la falta de capacidad previa instalada para llevar a cabo los concursos y otras políticas de gestión de personal, el fortalecimiento institucional de la SFP y de las unidades de recursos humanos fue, junto con el interés político al nivel institucional, clave para que la profesionalización pudiera proceder aceleradamente.

Al mismo tiempo, la circunscripción de la implementación a una minoría de instituciones y la falta de aprobación de reformas transversales demuestran que reformas de servicios civiles con menor grado de profesionalización suelen implementarse de manera incremental en lugar de hacerlo de forma integral (o enfoque *big bang*). Concomitantemente, lo que importa primordialmente para la profesionalización de servicios civiles que presentan mayor discrecionalidad son los avances incrementales en las prácticas de gestión, ya sea para ciertos subsistemas de gestión del servicio civil, para ciertos segmentos de funcionarios o para ciertas instituciones. Por la cantidad de actores que vetan los cambios al estatus quo, las reformas transversales de “buenas prácticas” de carácter normativo que hacen obligatoria la profesionalización integral logran, en el mejor de los casos, la aprobación de la norma sin pleno cumplimiento. Esta lección implica también que blindar avances en la profesionalización de los servicios civiles con mayor nivel de discrecionalidad es un desafío particular. Mejoras en las prácticas de gestión se

caracterizan por ser fácilmente reversibles si no se crean constituyentes para su institucionalización. Paraguay no está exento de este riesgo.

Sin embargo, esta lección acerca de priorizar los cambios de gestión sobre los cambios normativos no es aplicable a todos los ámbitos del servicio civil. Como se verá en la sección siguiente, las reformas a la política salarial del sector público presentan un menor nivel de flexibilidad a la hora de su implementación dado que como implican el uso de recursos públicos suelen requerir un instrumento normativo como punto de partida. Este también ha sido el caso en Paraguay durante el periodo 2008-2012.

4. LA BÚSQUDA DE LA RACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SALARIAL EN PARAGUAY (2008-2012)

La responsabilidad por la política salarial en el sector público suele involucrar a dos actores en el Poder Ejecutivo: la institución a cargo del servicio civil y la institución responsable de los aspectos fiscales. En el caso de Paraguay: la SFP y el Ministerio de Hacienda, respectivamente, cumplen ese rol. Sin embargo, el Congreso paraguayo se presenta como un actor más inusual en el marco institucional de la gestión de las compensaciones, ya que juega un rol extremadamente activo en la definición de esta materia, al tener la decisión final sobre el nivel de remuneraciones tanto de la administración pública en general como de las instituciones específicas o inclusive de los empleados a nivel individual; todo lo anterior sin seguir las orientaciones del Poder Ejecutivo.

Como fue mencionado en la sección 1, la politización de la política salarial en Paraguay causó no solamente distorsiones en las remuneraciones, que hacen más difícil atraer y retener personal idóneo, sino que también trajo un aumento importante en la carga fiscal, que ha venido desplazando a otros gastos elementales.

4.1. Estrategia de reforma de la política salarial

La estrategia de la SFP para abarcar esta problemática tuvo dos componentes: exigir el cumplimiento la Ley 1626 y buscar una reforma salarial integral para encarar la solución de fondo de los problemas.

En lo referente al cumplimiento de la norma, la Ley 1626/2000 establece que ningún servidor público debe ganar menos que el salario mínimo. Sin embargo, según el anexo de personal en 2008 casi 30.000 servidores recibieron menos que el salario mínimo. En respuesta a esta situación, la SFP buscó y logró aumentar entre 2008 y 2012 el salario de dos tercios de estos 30.000 servidores al mínimo establecido por la ley (Secretaría de la Función Pública, 2010b). Al mismo tiempo, la SFP empujó el cumplimiento de la ley respecto de la obligatoriedad de realizar jornadas laborales de ocho horas en lugar de las seis horas establecidas antes de la ley, y de la disposición constitucional de que ningún servidor público puede recibir más que una remuneración, con excepción de los docentes y los investigadores. En este contexto, la Secretaría descubrió funcionarios con hasta seis o siete salarios otorgados en lugares de trabajo geográficamente alejados (Schuster, 2013) y por medio de 3.641 dictámenes, la SFP congeló en coordinación con el Ministerio de Hacienda el pago de los salarios correspondientes (Secretaría de la Función Pública, 2012a). Estos congelamientos además de la jornada laboral de ocho horas generaron protestas violentas en contra de la SFP, en particular, por parte del personal médico.

Mientras que se lograron avances en la gestión de la compensación en algunas instituciones aisladas y con mayor cumplimiento de la Ley 1626, la necesaria reforma salarial transversal quedó estancada. La SFP diseñó una propuesta de nueva escala salarial con apoyo de un préstamo del BID. La propuesta, estrechamente vinculada al Clasificador de Categorías Escalonarias, buscó unificar y ordenar la escala salarial según el tipo de puesto, su nivel de responsabilidad y el perfil de producción (Iturburu, 2014),

aunque con una importante complejidad en cuanto al número de categorías (más de 100) y aún manteniendo las remuneraciones en puntos únicos. La propuesta consideraba para todos los niveles, los diferentes ítems de la composición salarial agrupados en remuneraciones “regulares” o “eventuales”, su peso relativo según la jerarquía y el perfil, y la especificación de las unidades retributivas que posibilitan hacer la conversión a guaraníes (BID, 2013).

En paralelo, y con el apoyo del Banco Mundial, el Ministerio de Hacienda diseñó otra propuesta de reforma salarial basada en la actual estructura de siete categorías (Iturburu, 2014). El nuevo esquema requeriría revisar y redefinir las funciones a cubrir por cada categoría, establecer un salario de referencia para cada categoría basado en una estimación de su posicionamiento en relación con los empleos competitivos del mercado laboral local, permitir una progresión dentro de la categoría, eliminar todas las subcategorías vigentes, y reducir las remuneraciones complementarias para que el salario base conforme la mayor parte de la remuneración total y reducir así las discrecionalidades (Green y Lafuente, 2010). En el diseño del Ministerio de Hacienda, la asignación de servidores del servicio civil a cargos de confianza debería retribuirse con bonificaciones por mayor responsabilidad de carácter temporales y no con remuneraciones complementarias que luego se convertían en derechos adquiridos pese a haber cesado en la función de mayor responsabilidad. Asimismo, como se evaluaba negativamente la fragmentación en cuanto a la responsabilidad por la política salarial, se proponía que fuera el Ministerio de Hacienda el responsable final por esta política (Green y Lafuente, 2010).

La coexistencia de los proyectos de la SFP y del Ministerio de Hacienda resultó de la superposición de mandatos en materia salarial entre las dos instituciones. Según la Ley 1626/2000, la SFP es el ente rector del empleo público, incluyendo la gestión de compensación. Al mismo tiempo y como en otros países, el Ministerio de Hacienda tiene responsabilidad legal sobre los aspectos de sostenibilidad fiscal de la política salarial y tradicionalmente ha reglado también en aspectos de clasificación (véase, por ejemplo, el Decreto 196/2003). La falta de un acuerdo y frente común entre ambas instituciones en términos de la reforma de política salarial debilitó su posición frente al actor de veto clave, el Poder Legislativo, y contribuyó al estancamiento de las iniciativas (Lafuente, no publicado).¹²

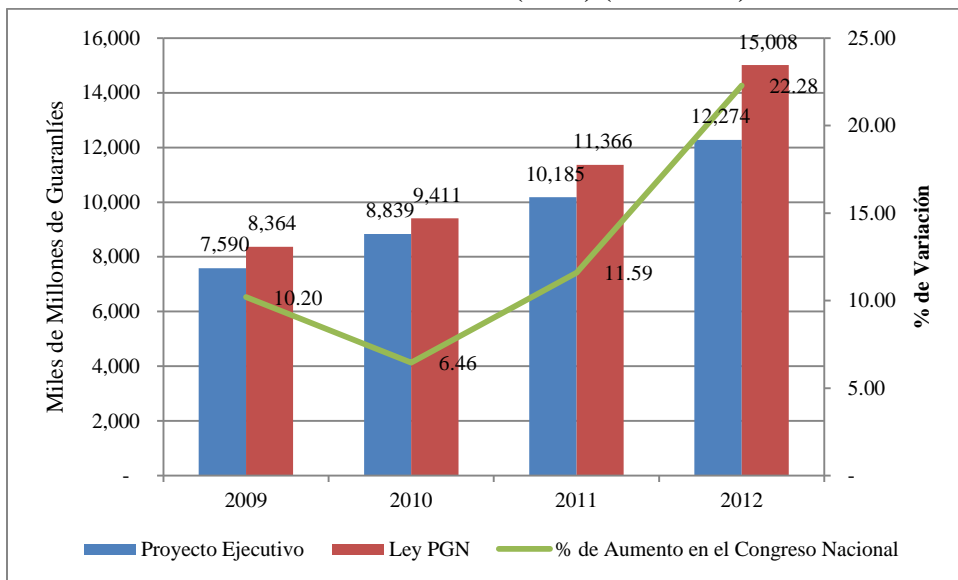
4.2. Resultados de la (no) reforma salarial

En vez de la racionalización de la política salarial entre 2008 y 2012 –una tarea en la cual tanto el Ministerio de Hacienda como la SFP se habían propuesto intervenir– se observaron aumentos en la inequidad y en la carga fiscal del gasto salarial en este periodo. Luego de la reducción de la cantidad de subcategorías de 600 a 301 a través del Decreto 196/2003, el Poder Legislativo creó año tras año nuevas

¹² En vistas del improbable avance en la materia, algunas instituciones buscaron racionalizar la gestión de las compensaciones de forma aislada, actuando bajo el régimen legal vigente. La Secretaría de Planificación, por ejemplo, respondió a la creación de subcategorías salariales para servidores públicos con el reacomodamiento de la estructura salarial de la institución a través de una escala de ascensos basada en evaluaciones de desempeño. En otras palabras, se utilizaron subcategorías salariales creadas por el Legislativo para aumentos salariales de servidores con buen desempeño en el Ejecutivo (Schuster, 2013).

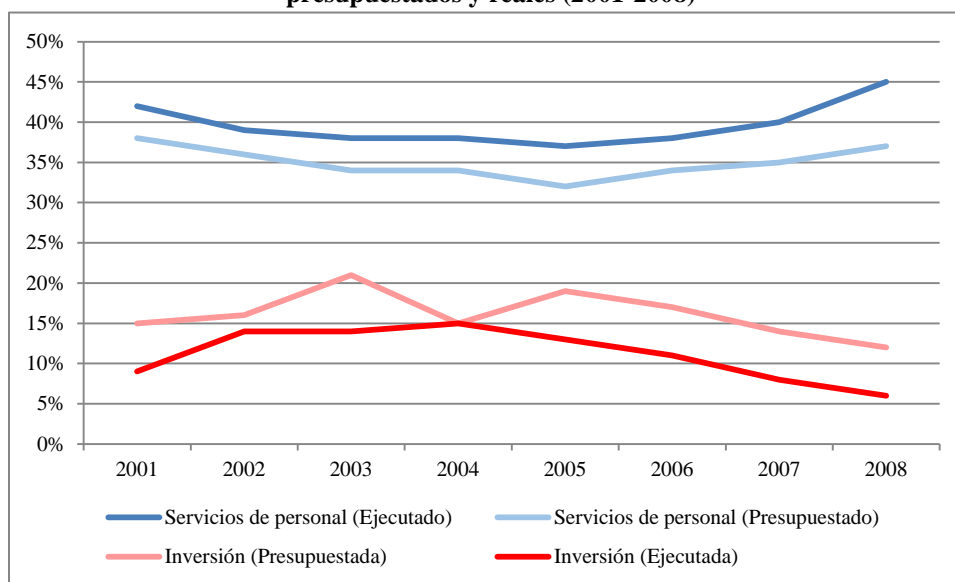
subcategorías en el anexo de personal del Presupuesto General de la Nación, con lo que revirtió esta reducción y la cantidad de subcategorías llegó a 1.400 en 2010 (Green y Lafuente, 2010). En paralelo, se aprobaron rápidos incrementos salariales, que llegaron a un promedio anual aproximado del 15% entre 2008 y 2011, y del 35% en 2012 (Ministerio de Hacienda, 2012). Como se puede observar en el gráfico 3a, gran parte de este aumento se derivó de incrementos en gastos salariales agregados por el Legislativo al proyecto del Poder Ejecutivo. Con estos aumentos, las remuneraciones del sector público llegaron a representar un 58% del gasto público en 2011 (Lafuente, 2013). Concomitantemente, se exacerbó el efecto de desplazamiento (*crowding-out effect*) del presupuesto de inversión, que ya había sido severo en los años previos (gráfico 3b).

Gráfico 4a. Gastos en personal: Poder Ejecutivo versus Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) (2009-2012)



Fuente: Ministerio de Hacienda, citado en Lafuente (2013).

Grafico 4b. Gastos de personal versus gastos de inversión, como porcentaje de los recursos totales, presupuestados y reales (2001-2008)



Fuente: Lafuente y Manning (2010).

Nota: Los datos corresponden al gasto inicial versus el obligado.

4.3. Aprendizajes sobre los procesos de reforma salarial

El fallido proceso de reforma de la política salarial en Paraguay durante el período 2008-2012 arroja tres principales conclusiones acerca de procesos de racionalización de la política salarial. La primera es que, al igual que en el caso de la profesionalización, por la presencia de múltiples actores con poder de veto y por las preocupaciones acerca del costo fiscal, las mejoras incrementales en una minoría de instituciones fueron las que lograron avances, en lugar de las reformas transversales. La segunda es que la existencia (o la inexistencia) de un frente común entre el Ministerio de Hacienda y la SFP repercutió de manera importante en la trayectoria de reforma. Su cooperación mutua permitió avances en la prohibición de la doble remuneración y en la mejora de las remuneraciones de los servidores públicos por debajo del salario mínimo. Al mismo tiempo, la falta de un frente común entre las dos instituciones en la formulación de una nueva política salarial fue uno de los factores que obstaculizaron su aprobación, que ya aparecía como compleja debido a su alcance transversal y a la existencia de poderosos actores de veto en el Congreso y en los sindicatos. La tercera conclusión es que las reformas de política salarial también sufrieron reversiones. La multiplicación de subcategorías en el anexo de personal por parte del Legislativo y los aumentos de salarios cada vez mayores a la propuesta del Ejecutivo, por ejemplo, revirtió el progreso paulatino alcanzado con el Decreto 196/2003 y la mayor responsabilidad fiscal relativa.

5. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROCESO DE REFORMA EN PARAGUAY (2008-2012)

Como se ha detallado en el estudio de caso, entre 2008 y 2012 Paraguay se caracterizó por un progreso en los esfuerzos de profesionalización con ámbitos de aplicación incremental, tales como la introducción de selecciones meritocráticas de personal en instituciones con voluntad de cooperación con la Secretaría de Función Pública, y un estancamiento en la aprobación de las reformas transversales, incluyendo la reforma integral de la política salarial.

Este estudio de caso indicaría al menos cuatro lecciones acerca de cómo reformar en el futuro servicios civiles con menor grado de profesionalización en América Latina:

- i. *Las reformas incrementales –y no las transversales– suelen ser más propensas a avanzar hacia su implementación.* La presencia de múltiples actores con poder de veto en contra de las reformas en sistemas de servicio civil con menor grado de profesionalización suelen imposibilitar reformas exhaustivas en vez de graduales. Gradualidad implica dirigir la capacidad limitada de supervisión y asistencia técnica del ente rector hacia la gestión de personal en las instituciones específicas, los subsistemas elegidos y/o los selectos segmentos jerárquicos que tienen interés e incentivos políticos para avanzar con la reforma.
- ii. *La alianza estrecha entre el ente rector del servicio civil y el Ministerio de Hacienda es un prerrequisito fundamental para la aprobación e implementación de reformas,* en particular en materia salarial. La multiplicidad de potenciales actores de veto contra la racionalización de la política salarial –incluyendo los sindicatos y los legisladores con incidencia en la determinación de las remuneraciones– aumenta la importancia de lograr consenso y un frente común en los órganos responsables en el ejecutivo previo a la negociación con otros actores.
- iii. *Los avances en las prácticas de la gestión del servicio civil, en lugar de los cambios de leyes y normativas, suelen ser los sustentos claves para la profesionalización.* En un contexto de estados de derecho frágiles asociados con servicios civiles con un alto grado de discrecionalidad, las reformas legales que hacen obligatoria la profesionalización transversal logran, en el mejor de los casos, la aprobación sin pleno cumplimiento. Los avances en la profesionalización y su institucionalización dependen fundamentalmente de cambios en cómo se gestiona el personal público en la práctica. Sin embargo, las reformas legales muchas veces son prerrequisitos indispensables que permiten impulsar avances en la práctica en el momento políticamente más adecuado.
- iv. *El fortalecimiento de los entes rectores y de las unidades de recursos humanos en las instituciones es un requisito previo para avanzar con la profesionalización.* Los servicios civiles con menor grado de profesionalización suelen sufrir de una falta de capacidad instalada para una gestión profesional tanto en el ente rector como en las direcciones de recursos humanos (por una decisión consciente de períodos anteriores). Por lo tanto, cuando se fortalece la capacidad institucional y esta coincide con la voluntad política, como sucede en el caso paraguayo, se demuestra que la profesionalización de la gestión de personal al nivel institucional puede proceder de manera acelerada.

Esta última conclusión, sin embargo, requiere de una nota de cautela. Mientras que la profesionalización en ciertas instituciones, subsistemas o segmentos puede proceder de manera acelerada, este proceso no está a salvo de reversiones. El caso paraguayo muestra que el proceso de desprofesionalización es tan factible como el de profesionalización, por lo que es necesario subrayar que las medidas para institucionalizar y salvaguardar el progreso alcanzado son de igual importancia que aquellas dirigidas a lograr la profesionalización en primer lugar.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ABC Color. 2012. “Ferreiro obtendrá más votos que Lugo de un sector de la izquierda”, *Diario digital ABC*, 14 de octubre, Asunción. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/ferreiro-obtendra-mas-votos-que-lugo-de-un-sector-de-la-izquierda-463946.html> (Fecha de acceso: 20 de febrero de 2013).
- Abente Brun, D. 2007. “The Quality Of Democracy In Small South American Countries: The Case Of Paraguay”. Working Paper Nro. 343. Notre Dame: University of Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies.
- Arrobio, A. y M. Lafuente. 2008. Nota de Política Nro. 2: Empleo Público y Política Salarial del Estado. Unidad de Gestión Pública, Región de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005. *Republic of Paraguay Institutional and Governance Review. Breaking with Tradition: Overcoming Institutional Impediments to Improve Public Sector Performance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2006. “Paraguay: Análisis del Gasto Público” Informe Principal 32797-PY. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2009. “Resultados preliminares y reflexiones sobre la encuesta sobre Gestión de Recursos Humanos (GRH) en Paraguay”. Borrador no publicado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- , 2012. “World Development Indicators”. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (Fecha de acceso: 21 de febrero de 2013)
- , 2013. “Net ODA received (% of GNI)”. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS> (Fecha de acceso: 23 de febrero de 2013).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y Diálogo Regional de Política (DRP). 2006. “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Echebarría, K. (ed.). Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) .2013. Evaluación Final del Programa de Apoyo al Servicio Civil en la República del Paraguay. Contrato de Préstamo Nro. 1.776/OC-PR. mimeo. Washington, D.C.: BID.
- , 2014. “Al servicio del ciudadano: una década de reformas al servicio civil (2004-2013)” Cortázar, J. C., M. Lafuente y M. Sanginés (eds.). Washington, D.C.: Departamento de Instituciones para el Desarrollo, BID.

- Casals & Associates. 2004. "An Assessment of Corruption in Paraguay". *USAID Americas' Accountability Anti-Corruption Project*. Washington, D.C.: Casals & Associates.
- Congreso Nacional de la República del Paraguay y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Indicadores de gobernabilidad democrática en el Paraguay*. Asunción: PNUD.
- Dirección General de Estadística Encuestas y Censos. 2012. *Encuesta Permanente de Hogares 2012*. Asunción: DGEEC.
- González de Asis, M. 2003. *Servicio civil del Paraguay*. Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Green, M. y M. Lafuente. 2010. *Paraguay: Hoja de ruta para mejorar la política salarial del sector público*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Grindle, M. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hetherington, K. 2011. *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*. Durham: Duke University Press.
- Hintze, J. 2011. "El servicio civil como sistema político". Presentación en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Asunción, Paraguay.
- Iacoviello, M. y L. Zuvanic. 2006. "Síntesis del diagnóstico: Caso Paraguay". En Echebarría, K. (ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Iturburu, M. 2014. "Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay". Nota técnica Nro. IDB-TN-675. Washington, D.C.: BID.
- Lachi, M. 2009. *La función pública en Paraguay: aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del Estado*. Asunción; PNUD.
- , 2012. *Base de datos de los sindicatos de la función pública*. Asunción: Germinal.
- Lafuente, M. 2013. "Gestión pública: empleo público y política salarial". Nota de Política. Washington, D.C.: BID.
- , (no publicado). *The Challenges of Professionalizing the Public Service and Improving Pay Policy: The Case of Paraguay*. En Srivastava, V. y C. Garrity (eds.) *Civil Service Reform*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lafuente, M., C. Ramos y B. Roseth. 2012. "Paraguay: Fortaleciendo la efectividad del sector público". *Asistencia Técnica para la Gestión del Capital Humano en el Ministerio de Hacienda*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lafuente M. y N. Manning. 2010. *Executive-Legislative authority over public servants' pay: Lessons from Paraguay*. *Working paper series on public sector management nro. 0210*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Marsteintredet, L., M. Llanos y D. Nolte. 2013. “The Politics of Impeachment: The Fall of President Lugo in Comparative Perspective”, *Journal of Democracy*.
- 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. y A. Pérez-Liñán. 2005. “Who Decides on Public Expenditures?: A Political Economy Analysis of the Budget Process in Paraguay”. Economic and Social Study Series, RE1-05-011. Washington, D.C.: BID.
- Molinas, J., A. Pérez-Liñán, S. Saiegh, et al. 2011. “De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años”. En Scartascini, C., P. Spiller, E. H. Stein y M. Tommasi (eds.) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington, D.C.: BID.
- Morínigo, J. N. 2008. “Clientelismo y padrinazgo en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay”. En *Revista de Estudios Políticos Contemporáneos* 3(13): 9-30.
- Nickson, A. 2009. “Political economy of policymaking in Paraguay”. Berry, R. A. *Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay*. London: Transaction Publishers.
- . 2012. “Paraguay's presidential coup: the inside story”, artículo publicado en el sitio web de Open Democracy. Disponible en <http://www.opendemocracy.net/andrew-nickson/paraguays-presidential-coup-inside-story>. (Fecha de acceso: 10 de octubre de 2012).
- Nickson, A. y P. Lambert. 2002. “State Reform and the 'Privatized State' in Paraguay”, *Public Administration and Development* 22: 163-174.
- Otter, T. 2005. “Estudio: Situación actual de los recursos humanos del sector público en el Paraguay”. Asunción: Japan International Cooperation Agency.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Percepciones y expectativas sobre la Reforma de la Administración Pública*. Asunción: PNUD.
- Ramírez Osorio, H. 2008. Viabilidad política de la carrera del servicio civil en la transición democrática paraguaya. Tesis de Maestría, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad Salamanca.
- Rodríguez, J. C. 2012. “El miedo de los otros ante la amenaza triunfal del cartismo colorado”. En *Economía y Sociedad. Análisis de Coyuntura Mensual* Nro.3. Asunción: CADEP.
- Schuster, C. 2013. “Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay”. Documento de Trabajo. Asunción: CADEP.
- Secretaría de la Función Pública (2008a). Resolución SFP 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: SFP.
- . (2008b). “Informe Final a las Nuevas Autoridades”. Asunción: SFP.

- . (2009). “Informe de un Año de Gestión SFP 2008-2009”. Asunción: SFP.
- . (2010a). “Informe Rendición de Cuentas de dos años de Gestión SFP 2008-2010”. Asunción: SFP.
- . (2010b). Resolución SFP 418/2010: “Política para la desprecuarización laboral del personal contratado”. Asunción: SFP.
- . (2011a). “Informe de Gestion 30 Meses. Anexo”. Asunción: SFP.
- . (2011b). “Rendición de cuentas de la gestión institucional 2008/2011”. Asunción: SFP.
- . (2012a). “Informe de Gestión SFP 42 Meses Agosto 2008-Febrero 2012. Asunción: SFP.
- . (2012b). Ley 1.626/2000 “De la Función Pública con las modificaciones y referencias a la normativa reglamentaria”. Asunción: SFP.
- Sosa Arrua, E. 2011. “Reforma del servicio civil. Desvinculación del Personal Público en el Paraguay”. Asunción: CADEP.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2009. *Paraguay Democracy And Governance Assessment*. Burlington: USAID.