

Función pública y democracia

Apuntes sobre los avatares del patronazgo en los 25 años de democracia

José Tomás Sánchez

Se cumplen 25 años del Golpe que en 1989 permitió la apertura política y el inicio de un complejo periodo de construcción y consolidación de la democracia en Paraguay. En una sociedad donde la ley del más fuerte prevalecía en casi todos los campos de la vida social, económica y política, en aquel entonces el futuro parecía anunciar que las fronteras del autoritarismo se correrían con facilidad, ampliándose los espacios de convivencia democrática y respeto a los derechos conquistados formalmente. Los años que vinieron mostraron que el ejercicio de la democracia debía abrirse paso a codazos y que nada estaba dado. Fue así, y sigue siendo así, en la función pública paraguaya, uno de los espacios más rezagados en cuando al cumplimiento de los principios establecidos por la Constitución de 1992, como la igualdad y la idoneidad.

José Tomás Sánchez

El autor está cursando un Máster en Administración Pública en la Universidad de Cornell, EEUU. Es colaborador de Semillas para la Democracia. Correo: josetopy@gmail.com

Desde el advenimiento de la democracia se ha debatido mucho más sobre lo que el Estado *hace o debería hacer*, que sobre *cómo ingresan, para qué tareas, en qué condiciones trabajan y a qué intereses responden* las personas que conforman la burocracia pública. Sin la pretensión ni la posibilidad de abarcar estas ideas aquí, la propuesta del presente artículo es abordar los momentos principales de la función pública, desde 1989, en lo que refiere a un aspecto central: *el patronazgo*, entendido como la asignación clientelista del empleo público. En este último cuarto de siglo, éste prevaleció con una sinuosa trayectoria que incluye tres fases: a) el paso del patronazgo monopólico al patronazgo pluralista entre 1989 y 2008; b) la implementación de las primeras políticas para contrarrestar al patronazgo entre 2008 y 2012; c) la aprobación de nuevas medidas formales contra el patronazgo en el 2013 y 2014, y la interrogante futura sobre sus aplicaciones. Trataremos estos puntos en este trabajo.

El patronazgo y sus principales momentos en la democracia

Según Marilee Grindle (2012), el patronazgo es la asignación discrecional de los puestos de trabajo del sector público para premiar a seguidores y consolidar relaciones políticas y personales. En un análisis histórico y comparado del devenir del patronazgo con los Estados modernos, Grindle también muestra su contracara histórica: las carreras del servicio civil, o sistemas estándares para la incorporación, promoción, remuneración y desvinculación de las personas en el sector público, que surgieron para superar el patronazgo, no tanto como respuestas técnicas al problema, sino como reacciones políticas a conflictos reales o potenciales derivados del mismo¹.

En Paraguay, el patronazgo ha caracterizado a la función pública desde la conformación misma del Estado. Desde el periodo de la post-guerra de 1870 adquiere nuevas características, cuando surgen los

dos principales partidos políticos, el Partido Colorado y el Partido Liberal. La sociedad entonces resurgía de su devastación con una estructura oligárquica, y los nuevos partidos serían las expresiones políticas para resguardar los intereses de la nueva oligarquía y promover la incorporación clientelista de las clases populares a la vida política, escondiendo los clivajes de clase y, por tanto, fraguando una política basada en discusiones programáticas e intereses colectivos². Dentro del esquema clientelista, uno de los recursos centrales a tener bajo dominio han sido los puestos públicos³.

Antes de entrar a las principales fases del patronazgo en la democracia, cabe decir que hasta la Dictadura el patronazgo fue ejercido de forma monopólica por el Partido Colorado (Setrini, 2010). El régimen dictatorial había cerrado con puños de hierro el control sobre los puestos públicos, haciendo de éste esquema uno de sus pilares de sostén.

1) Primera fase (1989 – 2008): Del patronazgo monopólico al patronazgo pluralista

Tras el Golpe de 1989, los años siguientes se caracterizaron por la definición de la nueva institucionalidad y la incorporación de nuevos actores al ámbito político. La preponderancia siguió siendo del Partido Colorado, seguido por el Partido Liberal, así como otras agrupaciones con menor peso. En lo que refiere al patronazgo, en este periodo de definiciones se establecerían disposiciones normativas favorables a la implementación de la carrera del servicio civil, aunque se disociaría el ámbito formal de la práctica real.

La nueva Constitución dispuso la creación de la carrera del servicio civil (Art. 101). Igualmente, determinó que el acceso a los puestos públicos es un derecho y que debe haber igualdad de condiciones –se entiende en un formato competitivo sin discriminaciones– para ese acceso, donde prime la idoneidad (Art. 47). A pesar de estos mandatos, no se creó una institución para promoverlos. Recién en

1 Por ejemplo, la carrera de servicio civil surgió en Prusia para fortalecer el manejo centralizado del Estado y desplazar a los poderes locales; en EEUU emergió de la necesidad de los partidos de proteger a sus adherentes en puestos públicos, atendiendo la consolidación de la rotación partidaria en el Gobierno (Grindle, 2012).

2 Ver más sobre los partidos latinoamericanos del periodo oligárquico, en Roberts, artículo a publicarse.

3 El clientelismo abarca la distribución más general de bienes a la clientela política. El patronazgo consiste en la transacción clientelista que involucra a los puestos públicos. Ver Setrini (2010).

Desde el advenimiento de la democracia se ha debatido mucho más sobre lo que el Estado hace o debería hacer, que sobre cómo ingresan, para qué tareas, en qué condiciones trabajan y a qué intereses responden las personas que conforman la burocracia pública.

el año 2000 se aprobó la ley 1626 de la Función Pública, creándose la Secretaría de la Función Pública (SFP). La ley dispuso la obligatoriedad de implementar concursos públicos para la incorporación de personas al Estado, y que cualquier ingreso sin concurso sería nulo, salvo excepciones previstas en la ley⁴.

A pesar de los avances normativos, en la práctica el periodo no se caracterizó por el combate al patronazgo. Lo que se vio es que las nuevas fuerzas políticas combatieron su control monopólico. Aunque el Partido Colorado gobernó el poder ejecutivo en el periodo, las competencias electorales en todos los niveles de gobierno permitieron a nuevos sectores políticos acceder a diferentes espacios de poder, desde donde incorporaron la lógica clientelista –o, sin hacerlo, no presionaron por la aplicación de la normativa establecida– lo que llevó a un patronazgo pluralista en el control de la burocracia.

2) Segunda fase (2008 – 2012): Las primeras políticas para contrarrestar el patronazgo

Con la derrota del Partido Colorado en el 2008 se inauguró otro periodo para la función pública. Accedió al gobierno la heterogénea Alianza Patriótica para el Cambio, conformada por el Partido Liberal, sectores de izquierda y personas afines al presidente Lugo. Esta heterogeneidad hizo al gobierno contradictorio. En su mismo seno, la SFP adquirió fuerza e impulsó la implementación de los concursos públicos, sin que esta política se ejerciera en el todo gubernamental. No obstante, fue la prime-

ra vez que en un gobierno se impulsaron medidas decididas a contrarrestar el patronazgo, lo cual se logró en varios espacios institucionales. Así se disparó el número de puestos concursados, pasando de los 7 registrados entre el 2000 y el 2008, a cerca de 15 mil entre el 2008 y principios del 2012⁵. Un efecto de la concursabilidad fue que los medios de comunicación introdujeron la temática en sus publicaciones por primera vez.

A principios de 2012 se dio un curioso paso contra el patronazgo en lo que refiere a la permisividad pública con que gozaba dicha práctica. El parlamento había aprobado un aumento de 50 millones de dólares al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), que serían utilizados para la contratación de activistas partidarios sin funciones institucionales claras. Esta repetida práctica venía siendo la más nítida expresión del patronazgo. La ampliación generó una movilización masiva de rechazo – el *After Office Revolucionario*–, que logró detener el aumento presupuestario. Tanto la creciente movilización ciudadana como la implementación de la concursabilidad fueron interrumpidas con el golpe al gobierno en junio del 2012. El Partido Liberal se hizo con el control total del Estado y aparecieron señales de abusos arbitrarios en el control del empleo público. Surgieron denuncias de despidos indebidos⁶ y de incorporación masiva sin concursos⁷ para fortalecer el aparato partidario en su proyecto electoral para el 2013.

4 Artículo 15, Ley 1626 de la Función Pública.

5 Ver Secretaría de la Función Pública (2012).

6 Ejemplos de denuncias fueron presentadas a la OEA tras la destitución de Lugo. Ver Telesur (2012).

7 Ver ABC Color (2013).

3) Tercera fase (2013 y adelante): ¿Crisis o restitución del patronazgo?

En las elecciones generales de 2013 prevaleció ampliamente el Partido Colorado. El presidente electo fue Horacio Cartes, proveniente del sector empresarial y sin trayectoria de militancia política colorada. En lo que respecta al patronazgo, en el inicio de su mandato se dieron algunas medidas para contrarrestarlo. En primer lugar, la iniciativa de transparentar los datos sobre quienes trabajan en la función pública y sus remuneraciones, lo cual se logró en un contexto de acciones y presiones que involucró a otros actores partidarios, la sociedad civil y medios de comunicación. Varias instituciones transparentaron sus nóminas. El avance en la transparencia afectó negativamente a varios legisladores, principalmente del Partido Colorado, pues varios parientes y allegados suyos aparecieron en puestos públicos, con múltiples remuneraciones y sin funciones claras, entre otras irregularidades. Esto estimuló nuevas movilizaciones ciudadanas. En segundo lugar, el presidente aprobó el Decreto 1100/2014 de Reglamentación del Presupuesto General 2014, que estableció la obligatoriedad de concursar para acceder a puestos públicos. Es la primera vez desde la aprobación de la ley 1626/2000, que un presidente firma un decreto para exigir concursos.

Constituye todavía una interrogante si el nuevo periodo de gobierno podría significar otra avanzada en lo que refiere a la reducción del patronazgo en la función pública. Así como se mencionó antes, la carrera del servicio civil surgió históricamente en

medio de tensiones políticas. Y las tensiones por las medidas del nuevo gobierno podría entenderse como disputas entre el sector colorado de tinte empresarial que gobierna el país, y los sectores más clientelistas y de tinte populista del partido. El primer sector podría impulsar la transparencia y concursabilidad como mecanismos para controlar el patronazgo y, con ello, a las corrientes partidarias que históricamente se alimentaron del mismo. Al final de cuentas, entre los diversos sectores sociales y políticos que enlentecieron la avanzada liberal sobre el Estado en las últimas décadas, están estas corrientes coloradas, y el equipo presidencial apunta a retomar con fuerza esa avanzada⁸. Queda ver cómo se dará la implementación de los concursos, sobre todo cuando las presiones por la apropiación de los puestos públicos pongan en riesgo la paz política del nuevo gobierno.

A modo de reflexión final

Vimos cómo el patronazgo fue afectado por los cambios políticos en estos 25 años de democracia. Primeramente pasando de un patronazgo monopólico que caracterizó a una Dictadura con predominio absoluto del Partido Colorado, a uno pluralista cuando diferentes partidos –en especial el Partido Liberal– fueron accediendo a espacios de poder gubernamental. En el 2008 vimos un cambio en la trayectoria de la historia del patronazgo. Se implementaron concursos, aparecieron por primera vez en el debate público y, concomitantemente, emergieron movilizaciones ciudadanas para frenar el patronazgo abusivo. Si bien esta trayectoria fue interrumpida en junio de 2012, de otra manera parece haber vuelto en el 2013/4, con la transparencia en la nómina de empleadas/os públicos y las nuevas disposiciones legales para implementar concursos.

Quizá el cambio iniciado en el 2008 pudo haber sido efecto de la emergencia de nuevas fuerzas sociales y políticas que plantean un desarrollo político –y el uso de los recursos estatales– basado en programas e intereses colectivos. Es el periodo en

Hay que darle una justa medida a la expectativa de erradicación del patronazgo. Por sí sola, no significará el final de la corrupción, ni un Estado efectivo, ni la reducción de desigualdades.

8 Ejemplos de estas medidas son la aprobación de leyes para promover la Alianza Público Privada y la Responsabilidad Fiscal, el llamado a capitales extranjeros para su invertir en el país, la ampliación de licitaciones con alcance internacional, entre otras.

el que aparece con más fuerza la izquierda y que incluye la victoria electoral de un sector empresarial propuesto por el Partido Colorado, aunque sin trayectoria en el mismo. Ninguno de estos sectores tuvo en el patronazgo una clave para construir su fuerza. Otro dato es que volvieron las manifestaciones ciudadanas sobre el uso de recursos públicos. Habrá que ver cómo estos intereses se equilibran con las demandas de los sectores tradicionalmente clientelistas, que van más allá de los partidos e incluye a una cultura política socialmente extendida en el país.

Finalmente, hay que darle una justa medida a la expectativa de erradicación del patronazgo. Por sí sola, no significará el final de la corrupción, ni un Estado efectivo, ni la reducción de desigualdades. Ahora, también es cierto que para avanzar en esos tres aspectos es una condición indispensable contar con una institucionalidad pública fuerte y, por tanto, debilitar al patronazgo. Algo que parece tan sencillo en otros países como cobrar impuestos a las élites no se puede lograr con una burocracia débil como la paraguaya, mucho menos combatir el narcotráfico o impulsar políticas públicas que promuevan derechos como la educación, salud, empleo y la reforma agraria. Entendiendo que esos aspectos forman parte del inventario de asuntos irresueltos de estos 25 años de democracia, y que la democracia que queremos por delante es la que se defina, además de por la apertura política, por la garantía de esos derechos, es que podemos ver cómo la reducción del patronazgo puede contribuir con impactos favorables a toda la población.

Bibliografía

- ABC Color. (11 de Octubre de 2013). Recuperado el 17 de Enero de 2014, de <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/metieron-diez-mil-funcionarios-sin-concurso-en- apenas-un-ano-627192.html>
- Constitución de la República del Paraguay. (1992).
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the boys. Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.
- Roberts, K. M. (a publicarse). *Changing Course: Party Systems in Latin America's Neoliberal Era*. Cambridge University Press.
- Schuster, C. (2013). *Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)
- Secretaría de la Función Pública. (2012). *Informe 42 meses de gestión*. Obtenido de la Secretaría de la Función Pública (SFP): <http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,389>
- Setrini, G. (2010). *Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo monoplítico al clientelismo plural*. Obtenido del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP): <http://www.cadep.org.py/uploads/2011/06/Setrini-20-anos-de-democracia-electoral-FINAL-WEB.pdf>
- Telesur. (20 de Julio de 2012). Recuperado el 18 de Enero de 2014, de <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/07/20/extrabajadores-publicos-denunciaron-en-instancias-internacionales-despidos-masivos-en-paraguay-4640.htm>