

# Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina

## Paraguay (2017)

Preparado para la División de Innovación  
para Servir al Ciudadano por:

Víctor Dumas

Sector de Instituciones  
para el Desarrollo

División de Innovación  
para Servir al Ciudadano

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-1345

# Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina

## Paraguay (2017)

Preparado para la División de Innovación para Servir  
al Ciudadano por:

Víctor Dumas

Noviembre de 2017

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

Dumas, Víctor.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina:  
Paraguay (2017) / Víctor Dumas.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1345)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service-Paraguay. 2. Public administration-Paraguay.  
3. Paraguay-Officials and employees. I. Banco Interamericano  
de Desarrollo. División de Innovación para Servir al  
Ciudadano. II. Título. III. Serie.  
IDB-TN-1345

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son 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.



Contacto: Mariano Lafuente: [mlafuente@iadb.org](mailto:mlafuente@iadb.org).

## Resumen\*

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del servicio civil en Paraguay realizada en 2017. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-/Naciones Unidas, 2003), la cual suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. El mismo fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe entre 2002 y 2005, incluido Paraguay. El informe de situación del servicio civil de este país, que se completó en 2013 y se publicó en 2014, constituye la línea de base con la cual se comparan, en el presente diagnóstico, los avances –y los desafíos todavía pendientes– en términos de la profesionalización del servicio civil.

**Códigos JEL:** H10, H11, J45

**Palabras clave:** empleo público, gestión pública, recursos humanos, Paraguay, servicio civil

---

\* Este estudio fue desarrollado por Víctor Dumas (consultor) y coordinado por Jean Eric Theinhardt (ICS/CPR) y Mariano Lafuente (ICS/CPE). El documento se benefició de la edición y los comentarios de Mariano Lafuente (ICS/CPE) y contó con las valiosas contribuciones de Christian Schuster (especialista externo) y Jean Eric Theinhardt (ICS/CPR). El equipo del BID agradece al Gobierno de Paraguay y en particular al equipo de la Secretaría de la Función Pública por el apoyo brindado para la realización de este informe.

## ÍNDICE

<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....</b>	<b>III</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>IV</b>
<b>1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO.....</b>	<b>1</b>
1.1. CONTEXTO GENERAL.....	1
1.2. PRINCIPALES ANTECEDENTES NORMATIVOS Y ESTRATÉGICOS DE LA GESTIÓN DE LOS RRHH1	
1.3. ACTORES INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LOS RRHH.....	3
<b>2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS DE GRH .....</b>	<b>4</b>
2.1. PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....	4
2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO .....	12
2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO.....	16
2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO .....	24
2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN.....	25
2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO .....	31
2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES .....	33
2.8. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....	35
<b>3. ÍNDICES DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GRH.....</b>	<b>39</b>
<b>4. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>45</b>
<b>5. INDICADORES .....</b>	<b>47</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>49</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>49</b>
<b>MARCO LEGAL Y NORMATIVO .....</b>	<b>49</b>
<b>TALLERES Y ENTREVISTAS .....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO 1: DEFINICIÓN DE CADA TIPO DE CONCURSO .....</b>	<b>53</b>

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AACID	Agencia Andaluza de Cooperación para el Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CN	Congreso Nacional
EEN	Equipo Económico Nacional
GRH	Gestión de los Recursos Humanos
IGP	Índice de Gestión de Personas
INAPP	Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay
LFP	Ley 1626 de 2000 "De la Función Pública"
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda
MJ	Ministerio de Justicia
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEE	Organismos y Entidades del Estado
PPSC	Programa de Profesionalización del Servicio Civil
PIB	Producto interno bruto
POI	Plan Operativo Institucional
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRHH	Recursos Humanos
SAS	Secretaría de Acción Social
SICCA	Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa
SINARH	Sistema Nacional de Recursos Humanos
SENADIS	Secretaría Nacional de Derechos Humanos y Discapacidad
SFP	Secretaría de la Función Pública
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UGDP	Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas
USAID	Agencia para la Cooperación y el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

## RESUMEN EJECUTIVO

En el presente informe se analiza la gestión del servicio civil en la Administración Centralizada de Paraguay, que incluye entidades públicas pertenecientes a los tres poderes del Estado, y que además comprende Organismos Extra Poderes del Estado, tales como el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, y a otras entidades del proceso y de la justicia electoral.

Desde la primera medición realizada en 2004 hasta la efectuada en 2017 –utilizando la misma metodología, que se basa en la Carta Iberoamericana de la Función Pública– la gestión de los recursos humanos (RRHH) en Paraguay ha registrado un aumento consistente en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil, lo que da cuenta de la continuidad de los esfuerzos que el país ha venido realizando, especialmente a partir del año 2008. En este sentido es necesario destacar que dicha continuidad haya tenido lugar en un contexto de alternancia en el poder político, lo cual le imprime mayor solidez como política pública. Con estas mejoras, Paraguay se sitúa exactamente en el promedio regional 2012-17 luego de haber comenzado como uno de los peores países de acuerdo con la evaluación de 2004.

Las principales mejoras registradas entre 2013 y 2017 se concentraron en el fortalecimiento de los subsistemas de planificación, organización del trabajo, gestión del empleo y gestión de la compensación, las que han llevado a incrementos significativos sobre todo en los índices de eficiencia, mérito y consistencia estructural (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1. Índices de calidad del servicio civil y subsistemas de la GRH en Paraguay**

<b>Índices de calidad del servicio civil</b>	<b>2004</b>	<b>2013</b>	<b>2017</b>	<b>Diferencial 2013-17</b>
<b>Desarrollo del Servicio Civil (índice agregado)</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>40</b>	<b>+14</b>
Eficiencia	15	15	40	+25
Mérito	13	40	60	+20
Consistencia Estructural	10	23	43	+20
Capacidad Funcional	11	24	40	+16
Capacidad Integradora	10	30	20	-10
<b>Subsistemas de la GRH</b>				
Planificación de Recursos Humanos	17	20	43	+23
Organización del Trabajo	13	20	53	+33
Gestión del Empleo	13	33	53	+20
Gestión del Rendimiento	13	13	20	+7
Gestión de la Compensación	10	20	45	+25
Gestión del Desarrollo	0	24	32	+8
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	10	30	20	-10
Organización de la Función de Recursos Humanos	20	40	50	+10

Entre los avances, que consolidaron esfuerzos previos a 2013, se incluyen la sistematización de los concursos como mecanismo de ingreso y promoción en la administración pública, y el proceso de medición y de mejora continua iniciado con la aplicación del Índice de Gestión de las Personas (IGP), clave para detectar debilidades en la gestión de los recursos humanos en cada institución, y para elaborar un plan de mejoras cuya implementación ha sido un aporte importante en la generación de capacidades en las distintas instituciones.

Las mejoras concretas más destacables que se iniciaron con posterioridad a la medición de 2013, abarcan:

- (i) **El ordenamiento de la estructura salarial y una mayor racionalidad entre la clasificación de puestos y remuneraciones asociadas**, lo que redujo la dispersión salarial entre puestos de un mismo nivel jerárquico (inequidad horizontal) y probablemente impactó en forma positiva en el clima interno organizacional y la motivación individual, y contribuyó a sentar las bases para poder crear una carrera administrativa basada en la progresión escalafonaria de los funcionarios, en particular, en el caso de aquellos que se desempeñan en labores técnicas y administrativas.
- (ii) **Mayor competitividad salarial para la atracción de personal en funciones de conducción y alta complejidad**. El índice de compresión salarial en Paraguay estaba por debajo de la media internacional y venía empeorando, lo que no generaba incentivos para progresar a puestos de mayor responsabilidad. Las cifras existentes también dejaban ver la existencia de una brecha salarial importante en puestos de conducción y jefaturas superiores respecto del sector privado. Desde la última evaluación esta tendencia se revirtió y se descomprimieron las escalas efectivas.
- (iii) **Una mejor alineación del costo salarial con la capacidad fiscal**. La masa salarial disminuyó de un 9,4% del producto interno bruto (PIB) en 2013 a un 8,7% en 2016.
- (iv) **La sistematización del uso y de la inclusión de competencias y habilidades en la elaboración y valorización de puestos sujetos a concursos**, con instrumentos concretos para determinar las competencias en la elaboración de perfiles y parámetros para su evaluación dentro de la matriz de selección.
- (v) **El desarrollo y la utilización de aplicaciones y tecnologías de la información para el apoyo de procesos asociados a la gestión de los recursos humanos (GRH)**. El Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA) se ha convertido en una herramienta útil para llevar adelante la gestión de procesos clave, en particular, la nómina, el legajo digital y los concursos. Por otra parte, los portales Paraguay Concurso y Caja de Herramientas han sido un aporte, como probablemente también lo será el recientemente lanzado *IGP Digital*.

Si bien es importante destacar los avances alcanzados, también cabe señalar dos puntos esenciales con respecto a ellos: **i) el riesgo de reversibilidad de las reformas salariales**: los avances se basan en normas y prácticas de relativamente fácil modificación si se discontinuara la voluntad política, y **ii) la sostenibilidad institucional de los avances alcanzados**, en especial en lo que atañe a la Secretaría de la Función Pública (SFP) como ente rector, ya que una parte fundamental de estas mejoras ha sido posible gracias al financiamiento de la cooperación internacional.

Finalmente, existen varias oportunidades de mejora en todos los subsistemas de la GRH, en particular, en aquellos vinculados a la evaluación del rendimiento (evaluación del desempeño), al desarrollo profesional (ausencia de una carrera administrativa) y a la gestión de las relaciones humanas y sociales para que la SFP actúe como instancia integradora de la GRH (por ejemplo, mediante la aplicación de instrumentos de medición del clima, y de comunicación más directa con los funcionarios o con actores clave como sindicatos y grupos de la sociedad civil más ampliamente).

## 1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

### 1.1. Contexto general

Paraguay es una república unitaria, de poco más de 6,5 millones de habitantes. Su economía es relativamente pequeña y abierta, altamente dependiente del comercio exterior. Al igual que en varios países de América Latina, la pobreza y desigualdad siguen siendo importantes desafíos para el desarrollo.

Durante el período 2013-16 la economía registró un crecimiento anual promedio equivalente al 3,9%. En 2016 el PIB per cápita se estimó en U\$S4.033 por habitante (no ajustado por la paridad del poder adquisitivo, PPA). En materia de endeudamiento público, Paraguay continúa siendo uno de los países con menor nivel de deuda pública, la que en 2016 equivalió a un 21% del PIB. El país aún tiene una limitada capacidad de recaudación impositiva, que se refleja en ingresos fiscales que en 2016 ascendieron a un 12,5% del PIB, y se encuentran entre los más bajos de la región.

La elección del Presidente Horacio Cartes en abril de 2013 marcó el retorno al poder del Partido Colorado tras haber estado en la oposición desde 2008. En diciembre de 2014 la administración del Presidente Cartes lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, que se centra en 12 estrategias, organizadas en torno a tres ejes prioritarios: i) reducción de la pobreza y desarrollo social, ii) crecimiento económico inclusivo y iii) inserción de Paraguay en el mundo.

### 1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos de la gestión de los RRHH

El objeto de este informe es el empleo público en la Administración Centralizada de Paraguay, que incluye entidades públicas pertenecientes a los tres poderes del Estado, y que además abarca a los Organismos Extra Poderes del Estado, tales como el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, y a otras entidades del proceso y de la justicia electoral.<sup>1</sup> A lo largo del texto, y en ocasiones, se hará referencia al Poder Ejecutivo, en el cual se concentra la mayor proporción de empleados públicos, y que comprende 12 ministerios, además de la Presidencia y la Vicepresidencia de la República. De la Presidencia dependen 17 secretarías ejecutivas con rango ministerial, entre las que se encuentra la Secretaría de la Función Pública (SFP), además la Secretaría General/Gabinete Civil y Militar, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Procuraduría General de la República, la Escribanía Mayor de Gobierno y el Consejo Nacional de Defensa.

Además de la carrera administrativa regida por la Ley 1626 de 2000, y los decretos y otra normativa que la reglamentan y complementan, la administración pública cuenta con otros regímenes laborales específicos, tales como: i) la carrera judicial, ii) la carrera docente, iii) la carrera diplomática y consular, iv) la carrera militar y v) la carrera policial. Si bien en Paraguay se habla también de la carrera sanitaria, esta se rige por las normas de la carrera

---

<sup>1</sup> En términos de la nomenclatura presupuestaria, la administración centralizada incluye a aquellas entidades dentro de los niveles 11 al 15. El Nivel 11 corresponde al Poder Legislativo, el Nivel 12 a entidades del Poder Ejecutivo, mientras que el Nivel 13 corresponde a instituciones del ámbito judicial incluido el Poder Judicial, el Ministerio Público y la justicia electoral. El Nivel 14 corresponde a la Contraloría General de la República. El Nivel 15 corresponde a Otros Organismos del Estado.

administrativa contempladas en la Ley 1626/00 y a octubre de 2017 no poseía un estatuto propio. Además del personal *nombrado*, que se rige por alguno de los estatutos o carreras antes mencionados, existe la figura de personal *contratado*, que se rige por las normas contenidas en el Código Civil. El cuadro 2 presenta un detalle del número de empleados por estatuto o carrera.

**Cuadro 2. Distribución del personal de la Administración Centralizada según estatuto**

Carrera	2013	2014	2015	2016
Docente	80.273	82.221	82.516	81.517
Administrativa	39.039	38.184	40.225	40.073
Contratado	34.063	31.957	28.557	27.290
Policial	22.320	22.466	22.289	22.474
Sanitaria	10.374	13.630	16.652	16.570
Militar	11.036	12.088	12.400	12.758
Judicial	9.522	10.021	10.507	10.748
Otras	5.756	3.783	5.635	5.233
<b>Total</b>	<b>212.383</b>	<b>214.350</b>	<b>218.781</b>	<b>216.663</b>

Fuente: SINARH (las cifras corresponden al número de personas empleadas en junio de cada año).  
 Nota: Para identificar la carrera de cada empleado se utilizó la primera letra correspondiente a la categoría salarial de cada uno.

La mencionada Ley 1626/00, Ley de la Función Pública (LFP), estableció las bases para la carrera administrativa y creó la SFP; sin embargo, la reglamentación (vía decreto presidencial) de las disposiciones contenidas en la ley fue postergada por años.

En los primeros ocho años luego de ser aprobada, la LFP no contó con los recursos ni el apoyo político para su implementación, y fueron los organismos cooperantes los que respaldaron acciones puntuales para fortalecer la gestión de los RRHH en el Estado, por ejemplo, a través de la realización del primer censo de funcionarios públicos, y el desarrollo del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH), administrado por el Ministerio de Hacienda.

En 2008, y tras el cambio de gobierno, se comenzó a dar mayor visibilidad a la agenda de fortalecimiento del servicio civil, y a la aspiración de ir consolidando un sistema basado en el mérito, la inclusión y la transparencia. Si bien durante el período 2008-12 la SFP intentó avanzar en la reglamentación de la LFP, esta no se concretó y los avances normativos se limitaron a desarrollar algunos instrumentos e instancias para apoyar la gestión de los RRHH. La adopción de dichos instrumentos e instancias fue limitada, debido a que estos se sustentaban en resoluciones de la SFP, que habían sido cuestionadas y resistidas por otras instituciones. Al igual que en la etapa previa, la puesta en marcha de estos instrumentos se financió con recursos de la cooperación internacional, en particular, el Programa de Profesionalización del Servicio Civil, costado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que finalizó en 2014. También se recibió apoyo de la Agencia Andaluza de Cooperación para el Desarrollo (AACID), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que acompañó la instalación del Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay (INAPP). En este período se sentaron las bases para el desarrollo de aplicativos cuyo propósito fue ir apoyando los procesos de RRHH que tíbiamente habían comenzado a ser utilizados por algunas Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas (UGDP) en los

distintos Organismos y Entidades del Estado (OEE), como el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA).

La administración que inició su mandato en agosto de 2013 dio continuidad al proceso de fortalecimiento y lo profundizó aún más, logrando reforzar el marco normativo a través de la promulgación del Decreto Reglamentario de la LFP. Pese a esto, la gestión de la SFP y el financiamiento de las actividades de fortalecimiento de la gestión de los RRHH en el Estado continúan siendo altamente dependientes de recursos provenientes de la cooperación internacional, para los cuales entre 2014 y 2017 se contó sobre todo con el apoyo del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia para la Cooperación y el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

El cuadro 3 presenta resumen de la normativa más relevante de la GRH en el gobierno central de Paraguay.

**Cuadro 3. Principal normativa de la GRH en el sector público paraguayo**

Norma	Alcance
1. Constitución Nacional de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 101: De los funcionarios y de los empleados públicos.</li> </ul>
2. Ley 1626/00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de la Función Pública.</li> </ul>
3. Decreto 196/03	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por el cual se establece el Sistema de Clasificación de Cargos para la Carrera Administrativa.</li> </ul>
4. Decreto 3857/15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por el cual se establece el procedimiento de ingreso y promoción por concurso en la carrera administrativa.</li> </ul>
5. Decreto 1212/14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por el cual se lanza el portal Paraguay Concurso y se implementa el SICCA.</li> </ul>
6. Resolución SFP Nro. 328/13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que aprueba instructivo para la realización de las evaluaciones del desempeño.</li> </ul>
7. Resolución SFP Nro. 180/16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que reglamenta el alcance de varios artículos del Decreto 3857/15.</li> </ul>
8. Decreto Reglamentario del PGN* para cada Ejercicio Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el Capítulo 04 del Anexo A se norman una serie de aspectos vinculados a la gestión del personal, como traslados, nombramientos, utilización de plazas vacantes, concursos, programa de desprecuarización, entre otros.</li> </ul>
9. Anexo de Personal aprobado con cada ley del PGN* y la matriz salarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece la dotación autorizada para cada institución pública y se fijan las categorías salariales utilizadas para la determinación de la remuneración para cada empleado en el Anexo de Personal.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

\*Presupuesto General de la Nación

### 1.3. Actores institucionales del sistema de gestión de los RRHH<sup>2</sup>

La SFP fue creada por la LFP y la consagra como el organismo central normativo en lo relativo al empleo en el sector público y al desarrollo institucional. Entre sus competencias se encuentran: la regulación de los procedimientos de selección, admisión, calificación, evaluación y promoción del personal, la detección de necesidades y el establecimiento de

<sup>2</sup> Esta sección se basa parcialmente en la descripción institucional contenida en el informe de la medición anterior (BID 2014a), ya que este continúa vigente.

planes de capacitación, la propuesta del sistema de clasificación y descripción de funciones de los cargos de los organismos del Estado, el asesoramiento para la racionalización de escalafones y la formulación de la política de remuneración de los funcionarios públicos, y la homologación y el registro de los reglamentos internos y los contratos colectivos de condiciones de trabajo.

Por su parte, los OEE poseen oficinas a cargo de la gestión de los RRHH (UGDP), las cuales actúan como unidades operativas independientes. A partir del año 2012, y como se verá en este informe, estas áreas fueron jerarquizadas y fortalecidas con la asignación de nuevas funciones, y más recientemente se estableció que dependiesen directamente de la máxima autoridad de cada institución, conforme al artículo 6° del Decreto 1212/2014.

Al Ministerio de Hacienda (MH) le corresponde presupuestar anualmente la cantidad y los salarios de los funcionarios de cada organismo. En ese marco, reglamenta aspectos referidos a las remuneraciones básicas y complementarias, lo que influye sobre la instalación de la carrera del servicio civil, competencia de la SFP. Este fraccionamiento de competencias sobre la política de remuneraciones, y el rol que ejerce el Congreso Nacional (CN) sobre los instrumentos que fijan dicha política, hace más compleja la coordinación de las acciones.

Tradicionalmente el CN ha desempeñado un rol activo en la determinación de la política salarial, e incluso hasta el punto de fijar ciertos salarios individuales (Banco Mundial, 2010; Lafuente y Manning, 2010). Si bien el grado de intervención por parte del CN en estas materias parece haber sido menor desde 2014, su rol sigue latente y por lo mismo el consecuente riesgo de desvirtuar los avances con respecto a la racionalización de la estructura salarial y el eventual desarrollo de una carrera administrativa.

Si bien la promulgación de la Ley 1626/00 en sus inicios dio lugar a que algunas instituciones públicas iniciaran acciones de inconstitucionalidad, en la actualidad, tanto el rol como las competencias y el mandato de la SFP son ampliamente aceptados. En 2014 se promulgó la Ley 5189 “que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público”; durante 2017 al menos 373 instituciones (sobre un total de 407) habían cumplido con lo establecido en dicha Ley.

## **2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS DE GRH**

En esta sección se presenta el análisis de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del *Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil* (Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados.<sup>3</sup>

### **2.1. Planificación de Recursos Humanos**

*“Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del*

---

<sup>3</sup> La metodología detallada se encuentra disponible en Cortázar, Lafuente y Sangines (2014); véase el anexo 1.

contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas” (Longo, 2002: 18).

### **Coherencia Estratégica**

- *Punto crítico 1: Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es alto.*

En la evaluación previa se mencionan una serie de avances liderados por el MH, principalmente para alinear la planificación estratégica institucional con el proceso de formulación presupuestario anual (Iturburu, 2014).

A mediados de 2017 los avances para cuantificar las necesidades de RRHH y lograr un mejor alineamiento con los objetivos estratégicos de cada organización seguían siendo limitados y sobre todo de carácter normativo o ad hoc en el mejor de los casos. A nivel de la planificación prospectiva, en 2014 se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030. En dicho plan se establecieron 12 objetivos estratégicos a lograr (*estrategias*). En 2016, y con vistas a la preparación del PGN 2017, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y el MH comenzaron a trabajar conjuntamente en la creación del Sistema de Planificación por Resultados (SPR) que básicamente pretende vincular las 12 estrategias contenidas en el PND con los programas presupuestarios contenidos en el PGN.

En el marco de dicho proceso se emitió el Decreto Presidencial 5.223 de 2016, que norma la creación del SPR, asigna responsabilidades a los diferentes actores y señala los procedimientos que se han de seguir. Dentro de dichos procedimientos, el decreto establece que cada OEE deberá formular un Plan Operativo Institucional (POI) que debe identificar su contribución, en términos de productos y programas, con los objetivos estratégicos contenidos en el PND. Los POI deben establecer los productos específicos que la institución pretende proveer e indicadores que den cuenta del cumplimiento de los mismos. En el marco del SPR, y respecto de las metas contenidas en los POI, el decreto reglamentario del PGN 2016 (Decreto 4.774 de 2016) señala en su artículo 49: *“Las metas servirán como base para la elaboración del Plan Financiero Institucional, del Programa Anual de Contrataciones, **del Plan de Contratación del Personal**, y cualquier otra herramienta institucional de planificación, gestión, seguimiento y/o evaluación, que en su conjunto coadyuven a la cantidad y calidad de su cumplimiento”*. Similar lenguaje aparece en el anexo A del Decreto 6715 de 2017, que establece las normas presupuestarias para el ejercicio fiscal del año 2017 (debido al veto presidencial de la ley del PGN para 2017, para el ejercicio fiscal 2017 rige el PGN 2016).

En la práctica, la STP estableció las normas y los procedimientos para elaborar los POI y lanzó las plataformas tecnológicas para gestionarlos; sin embargo, no se solicitaron la preparación y/o presentación de los mencionados planes de contratación de personal; tampoco para aquellas OEE cuyo cumplimiento de las metas en el POI contemplase la expansión de ciertos servicios públicos y por lo mismo una planificación de las necesidades de RRHH asociadas. En último término, y en base a los procedimientos para la formulación presupuestaria, dichos planes de contratación de personal debían presentarse ante el Equipo Económico Nacional

(EEN) para que este autorice las incorporaciones en base a la coherencia y las necesidades que surjan del PND Paraguay 2030.

A nivel de cada OEE, se puede apreciar la realización de esfuerzos de planificación de carácter aislados o ad hoc. Por ejemplo, con el apoyo de fondos de USAID, y en el marco del Programa de Democracia y Gobernabilidad, un grupo menor de OEE recibió apoyo para elaborar planes estratégicos institucionales y estudios de las necesidades de dotación asociadas a dichos planes.<sup>4</sup> El principal valor de estas iniciativas está asociado al ejercicio de instalar la discusión interna con respecto a los perfiles y competencias que la institución necesita, y establecer una dirección general hacia donde los esfuerzos de reclutamiento han de dirigirse; sin embargo, lo más probable es que la reducción de las brechas de perfiles y competencias no tenga lugar en lo inmediato, debido a que los recursos presupuestarios no se encuentran disponibles.

En términos de la planificación más operativa, en particular relativa a los concursos, el Decreto 3857/15, que norma el ingreso y la promoción en la función pública, señala que cada OEE debe *planificar las necesidades de dotación de personal al inicio del año* e informar a la SFP, dos veces al año, vía nota de su máxima autoridad, sobre los requerimientos adicionales de personas (cargos vacantes permanentes y temporales) que podría tener. En la Resolución SFP 180/16 que reglamenta dicho Decreto se señala que dicha planificación *deberá ser presentada por escrito a la SFP, a más tardar dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal, conforme al Decreto Presupuestario vigente*. En caso de que durante el año fiscal existan requerimientos adicionales a los señalados en la planificación, la institución debe fundar dichos requerimientos adicionales en necesidades institucionales e informar las adecuaciones realizadas a la planificación original. En la práctica casi la totalidad de las instituciones de la administración central (Poder Ejecutivo) remiten a la SFP dos veces al año sus planes de requerimientos de personas (para el primer y segundo semestre). A su vez el EEN debe autorizar la utilización de cargos vacantes permanentes, así como el aumento del número de contratados, antes de la realización de concursos públicos de oposición o de un concurso de méritos.

En resumen, el nuevo instrumental vigente (a saber, los POI, los planes estratégicos, los planes de dotación y la planificación de concursos) ha permitido reducir la inercia presupuestaria descrita en las mediciones anteriores y, al menos parcialmente, lograr un mejor alineamiento práctico entre prioridades y acciones vinculadas a la gestión de RRHH.

### **Información de base para la toma de decisiones de GRH**

- *Punto crítico 2: Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.*

En la evaluación se menciona al SINARH como la principal fuente de información cuantitativa sobre personal empleado en la administración pública; al mismo tiempo se menciona el

---

<sup>4</sup> La SFP, los ministerios de Hacienda, Obras Públicas y Comunicaciones, y Justicia, y la Corte Suprema de Justicia elaboraron planes estratégicos institucionales con carácter plurianual, y en todos aquellos casos se identificó la necesidad de realizar acciones tendientes a fortalecer la gestión de los recursos humanos. En la SFP y en el Ministerio de Justicia además se elaboró un plan de dotación que da cuenta de las necesidades de contratación de ambas instituciones.

desarrollo del SICCA como plataforma que debe contener información de carácter más cualitativo sobre las disponibilidades de personal, por ejemplo, historial de empleo, competencias y calificaciones de la persona, detalle sobre funciones del puesto que ocupa, etc. También se menciona el uso limitado que el ente rector puede hacer de la información contenida en el SINARH, en particular para la toma de decisiones y para el apoyo de las OEE, argumentando la dificultad para contar con cifras en tiempo real.

A mediados de 2017 el SICCA se encontraba operativo e interoperando directamente con el SINARH para la validación de información salarial. El SICCA es utilizado por 373 instituciones públicas del nivel central y subnacional, y permite contar con información de nómina salarial que se actualiza mensualmente y se publica en el portal de datos abiertos de la SFP. Lo mismo sucede con los datos del SINARH en el portal de datos abiertos del MH.

El SICCA cuenta con un módulo de planificación que contiene un clasificador institucional y una estructura para la clasificación de puestos que cada institución puede utilizar para la carga de su estructura orgánica y la descripción de sus puestos de trabajo. Si bien ambos clasificadores tratan de ser genéricos e incluir la estructura de la gran mayoría de las instituciones, cada vez que se cargan la estructura y los puestos específicos de una institución determinada en el SICCA, estos datos son homologados por la SFP.

El avance en la carga de las estructuras organizacionales y puestos de trabajo en el SICCA por parte de las OEE varía de manera significativa; por un lado, algunas instituciones han realizado el 100% de dicha carga, mientras que otras se limitan a cargar solo la parte de la estructura organizacional y la descripción de los puestos que someten a concurso, es decir, el proceso de carga es solo parcial e incremental. Debido a que el aplicativo SICCA también se utiliza para la gestión de los concursos, aquellos puestos que han sido concursados también cuentan con la correspondiente valoración de competencias y funciones, lo que permitiría que en el largo plazo (una vez que la totalidad de los puestos sujetos a concursos hayan sido llenados por esta vía) se cuente con información más cualitativa respecto de las disponibilidades de personal.

El aplicativo SICCA actualmente se encuentra en un proceso de evaluación y se está trabajando en el desarrollo de una versión 2.0 que incluya mejoras de la plataforma que faciliten la interoperabilidad de ciertos módulos. Además, las mejoras buscan hacer que la aplicación no solo apoye la gestión de procesos sino que genere información para la toma de decisiones, por ejemplo, desarrollando módulos que permitan la realización de consultas y la extracción de tabulados de información.

Respecto de las previsiones sobre las necesidades futuras de recursos humanos, los principales avances se han realizado a nivel institucional y se circunscriben a los estudios sobre necesidades de dotación mencionados en el punto anterior y apoyados por el Programa de Democracia y Gobernabilidad de la USAID.

### **Eficacia de la planificación**

- *Punto crítico 3: No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.*
- *Punto crítico 4: El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.*

- *Punto crítico 5: La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo calificado en la composición de las plantillas.*

En 2013 la administración centralizada de Paraguay empleaba el 3,2% de la población total del país, cifra que, dentro de América Latina, era comparativamente alta si además se toma en consideración el tamaño del país y su nivel de ingreso (esto se analiza en mayor detalle más adelante). Por sí solo, dicho indicador no permite determinar la existencia de excedentes de personal en el sector público, pues no considera el nivel y/o la cobertura de servicios públicos ofrecidos. En la evaluación anterior se utilizan los términos “*freezers*” y “*planilleros*” para caracterizar e identificar al personal que podría estar excedente o subutilizado,<sup>5</sup> sin embargo, el diagnóstico no proporciona estimaciones que permitan cuantificar la magnitud de dichos excedentes y por lo tanto determinar si se ha avanzado o no en la reducción de los mismos.<sup>6</sup> El informe menciona además algunas iniciativas impulsadas por la SFP para efectuar la reducción señalada, y el impacto limitado que estas podrían haber tenido. También se advierte que muchas instituciones no cuentan con personal suficiente, y este es un problema de *difícil solución*, debido a que resulta muy complejo modificar el Anexo de Personal y justificar la creación de nuevos cargos, en especial de personal administrativo. En cuanto al coste global de la nómina pública, las cifras obtenidas indican que en 2013 ascendió a un 9,4% del PIB o a un 55% de los ingresos totales del Tesoro, y cabe considerar que en ese entonces este era uno de los más altos de América Latina. Por último, y en relación con el grado de tecnificación de las dotaciones, la evaluación anterior señala que la ausencia de información con respecto a las competencias técnicas y formación del personal hace muy difícil determinar el nivel de tecnificación del servicio civil, aunque se sugiere que es probable que esta última haya aumentado, dada la introducción de ciertos incentivos salariales para atraer personal con formación profesional.

En la presente evaluación, y a fin de tratar de determinar la existencia o no de excedentes de personal en la administración centralizada, se optó por realizar un análisis agregado de la distribución sectorial del empleo público y como se compara esta con parámetros o estándares internacionales para así evaluar la eficacia de la planificación.<sup>7</sup> En primer lugar, la proporción de la población empleada en la administración centralizada en Paraguay ha disminuido de un 3,22% en 2013 a un 3,08% en 2017, lo que sugiere que el empleo ha crecido a una tasa inferior a la de la población, quebrando la tendencia previa de crecimiento (véase el cuadro 4). Sin embargo, aún es comparativamente alta incluso si se controla por economías de escala asociadas al tamaño de cada país (véase el gráfico 1).

Por ejemplo, Paraguay y El Salvador tienen una población total y un ingreso per cápita relativamente similar; sin embargo, el segundo posee un nivel de empleo público muy inferior

---

<sup>5</sup> El término “*freezer*” se utiliza para describir a aquellos empleados públicos que cumplen horario en una institución pero a quienes no se les asignan tareas, mientras que el término “*planillero*” se utiliza para describir a empleados con padrino político que cobran el sueldo pero no trabajan/ni asisten”.

<sup>6</sup> La evaluación anterior cita un estudio de Dago Fernández (2006) que estima la cantidad de personal excedente o subutilizado entre un 7% y un 13% del empleo público.

<sup>7</sup> Si bien no se desconoce la posibilidad de que, en la actualidad, persista el problema del “*freezer*” y de los “*planilleros*”, en la práctica es imposible cuantificar su existencia y magnitud. La Resolución SFP N° 1317/15 instruyó a todas las instituciones públicas para que instalaran relojes de control biométrico para validar la asistencia de los servidores públicos. Si bien esta medida apoya la mitigación de este problema, representa una solución parcial.

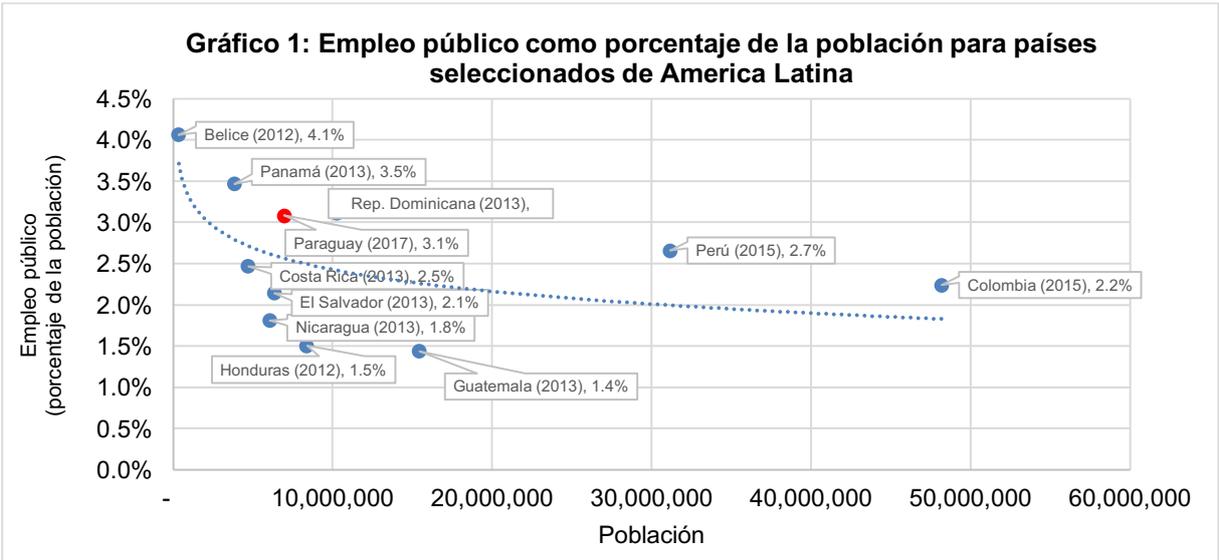
al de Paraguay. Con todo, este único indicador no es suficiente para determinar si existe o no un exceso de empleados públicos, pues no se toma en cuenta el nivel ni la cobertura de los servicios prestados.

Una forma de cuantificar o medir la eficacia práctica de la planificación tiene relación con la capacidad de un país de ir ampliando la cobertura (y/o acceso) de servicios públicos que se brindan a la población, particularmente en áreas deficitarias, y al mismo tiempo contener la expansión de aquellas que parecerían contar con un nivel adecuado de cobertura, dadas las capacidades del país y las prioridades de política pública. El cuadro 5 expone la evolución de los indicadores del empleo sectorial como estimación indirecta de la cobertura de servicios, y presenta una estimación de estándar internacional para cada uno de estos indicadores.

**Cuadro 4. Empleo público en la administración centralizada de Paraguay como porcentaje de la población**

	2013	2014	2015	2016	2017
Empleo Total en Adm. Central (porcentaje de la población Total)	3,24%	3,22%	3,24%	3,16%	3,08%

Fuente: SINARH para empleo público y DGEEC para estimaciones de la población.



Fuente: BID.

El principal mensaje que se puede deducir de las cifras contenidas en el cuadro 5 es que, entre 2013 y 2017, Paraguay ha logrado expandir la oferta de aquellos servicios “deficitarios” o por debajo el estándar utilizado, y contener la expansión en aquellos con “superávit” o que al comienzo del período se encontraban por sobre el estándar comparado. Esta tendencia haría presuponer que el proceso de planificación realizado, a pesar de sus debilidades inherentes y mencionadas en los previos puntos críticos, ha sido aparentemente eficaz en reducir déficits y, al menos, contener el aumento de excedentes.

Por ejemplo, la densidad de 3,4 policías cada 1.000 habitantes que Paraguay mostraba en 2013 se encontraba levemente por encima de la media global (3,0) y de la media para América Latina (2,8). En 2017 dicha cifra sigue por encima de dichos valores, pero se redujo a 3,2. El sector salud parecía contar con un excesivo número de funcionarios administrativos en 2013, ya que había 1,5 funcionarios sanitarios por cada funcionario administrativo, valor que se

hallaba por debajo de la media global de 2. La cifra de 1,9 profesionales de la salud por administrativo para 2017 es una mejora significativa respecto de 2013. La densidad de profesionales de la salud cada 10.000 habitantes mejoró de 17,1 a 19,6. Por su parte, el porcentaje del gasto salarial sectorial en educación destinado a funciones administrativas es uno de los más bajos de América Latina y se mantuvo en 5,6% durante el período.<sup>8</sup> Parecería que una de las áreas en las cuales podría existir un excedente de recursos humanos es en el número de docentes empleados en el sector educación.<sup>9</sup>

**Cuadro 5. Indicadores de empleo sectorial en Paraguay, 2013-2017, y estándares comparados**

	2013	2014	2015	2016	2017	Estándar
Policías cada 1.000 hab.	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2	3,0 <sup>a</sup>
Pob. en edad escolar por docente	22,3	21,6	21,6	21,8	22,5	ND
Alumnos por docente	15,0	ND	ND	ND	ND	ND
Personal sanitario cada 10.000 hab.	16,1	15,9	20,4	24,7	23,8	22,8 <sup>b</sup>
Prof. sanitarios cada 10.000 hab.		17,1	17,7	20,3	19,6	
Personal sanitario/personal administrativo en salud	1,5	1,7	1,7	1,7	1,9	2,0 <sup>c</sup>
Porcentaje del gasto salarial en personal administrativo en Educación <sup>d</sup>	5,6%	6,1%	5,9%	6,5%	5,6%	15,5% <sup>e</sup>

Notas: La población en edad escolar corresponde a individuos de entre 5 y 17 años. La matrícula pública que indica alumnos por docente solo está disponible para el año 2013. La categoría profesionales sanitarios incluye todas las ocupaciones relacionadas, y no solo a médicos y enfermeros profesionales.

<sup>a</sup> La ONUDD estima que la [mediana internacional de policías cada 1.000 habitantes corresponde a 3](#).

<sup>b</sup> La OMS estima que se requiere una densidad mínima de 22,8 profesionales cada 10.000 habitantes para el adecuado funcionamiento del sistema de salud.

<sup>c</sup> La OMS estima que la [media global de personal sanitario por administrativo es de 2](#) (página 8).

<sup>d</sup> Para el cálculo de este indicador se utilizan las funciones y unidad de desempeño de cada empleado y no su estatuto o carrera. De esta forma, la remuneración de aquellos miembros de la carrera docente que se desempeñan en unidades administrativas en el nivel central o subnacional está incluida en este indicador.

<sup>e</sup> El promedio corresponde a países de la OCDE y está basado en cifras de la publicación *Government at a Glance 2013*. La cifra para países unitarios es inferior a este promedio. La mayoría de los países de América Latina para los que existen cifras se encuentran entre un 8% y un 14%. Calculado en base a cifras disponibles en [OECD Stats. Educational Finance Indicators](#).

ND = no se dispone de datos.

El cuadro 6 presenta la evolución de los principales indicadores de gasto salarial para el periodo 2014-17. La masa salarial como porcentaje del PIB para 2016 fue del 8,7%, lo que implica un descenso importante respecto del 9,4% registrado en 2013. Del mismo modo, los costes salariales también se han reducido tanto en términos de la proporción de los ingresos públicos que representan como respecto del porcentaje de los gastos ejecutados totales del gobierno central. Es decir, los avances en los indicadores relativos a la oferta de servicios sectoriales son doblemente meritorios, pues tuvieron lugar en un contexto de consolidación fiscal.

<sup>8</sup> Los porcentajes para otros países son: Uruguay 15%, Panamá 12,9%, Perú 12,3%, Costa Rica 9,7%, Colombia 8,6%, El Salvador 7,6% y Guatemala 7,4%.

<sup>9</sup> Desafortunadamente no fue posible acceder a cifras de matrícula escolar en establecimientos públicos posteriores a 2013, por lo que no se puede evaluar la tendencia; sin embargo, la cifra de alumnos por docente para 2013 es comparativamente baja, sobre todo si se toma en cuenta el nivel de ingreso de Paraguay. Como alternativa al indicador de alumnos por docente se calculó la población en edad escolar (5 a 17 años de edad) por docente y las cifras confirman un nivel comparativamente bajo, o un posible exceso de docentes.

Por último, la información disponible en los sistemas de información de personal (SINARH o SICCA) no permite determinar la evolución de la formación académica del personal y, por lo mismo, el grado de tecnificación de las dotaciones (medido como la proporción de los empleados que cuentan con título de educación superior o universitaria). Si bien a partir de 2014 el SICCA registra las competencias y la formación de aquellos empleados que han ingresado en la administración mediante concursos, la ausencia en el aplicativo de un módulo de consulta que permita acceder a dicha información impide conocerla y analizarla, lo cual por lo demás sería para un número muy limitado del total de funcionarios públicos.

**Cuadro 6. Masa salarial como porcentaje del PIB y el PGN (administración centralizada)**

	2013	2014	2015	2016	2017
Porcentaje del PIB	9,4%	9,1%	9,6%	8,7%	
Porcentaje de los ingresos totales	55%	50,5%	51,1%	47,7%	44,7%
Porcentaje del gasto ejecutado del PGN		42,5%	42,4%	40,5%	39,5%

Fuente: Ejecución Presupuestaria MH.

Nota: Los valores de 2017 se basan en información de la ejecución presupuestaria de enero a junio de dicho año.

Por otro lado, una revisión de las dotaciones dentro de la carrera administrativa basada en la clasificación general de niveles de ocupación que se detalla en el Decreto 196 de 2003 (niveles A-G) corre el riesgo de mover al lector a equivocación debido a que dicha clasificación no es el resultado de un ejercicio de valoración de los puestos de trabajo y basado en competencias. Al respecto, cabe señalar que: i) en aquellos casos en los que el correspondiente cargo se ha ocupado vía concurso, existe consistencia entre la clasificación del cargo y los requisitos/competencias exigidos para ocuparlo, y ii) desde 2015 hasta octubre de 2017, el MH ha venido realizando esfuerzos para que dicha clasificación (y la consecuente matriz salarial que la acompaña), para cargos que no se han ocupado por concurso, sea consistente con las funciones, competencias y el salario devengado. Las consecuentes modificaciones al Anexo de Personal de cada institución y la matriz salarial vigente para cada año muestran que el número de profesionales (niveles C y D) disminuyó de forma significativa, mientras que aumentaron los puestos a nivel técnico y administrativo (nivel E) (véase el cuadro 8 más abajo). Estos movimientos y redistribuciones son el resultado de un proceso de sinceramiento de los niveles ocupacionales reales dentro de cada institución, y no necesariamente corresponden a una desprofesionalización de las dotaciones.

### **Planificación integral de la GRH**

- *Punto crítico 6: Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.*

Si bien la evaluación previa destaca la existencia de nuevos instrumentos de planificación, al mismo tiempo constata la presencia de una brecha profunda entre lo previsto en dichos instrumentos y lo sucedido en la práctica. El informe menciona el rol que ejerce el CN, en particular durante la discusión del presupuesto, y cómo la discrecionalidad con que puede actuar eventualmente puede terminar desvirtuando cualquier esfuerzo en materia de planificación estratégica.

En particular a partir de 2015 se realizaron esfuerzos para fortalecer el proceso de planificación. En primer lugar, mediante la elaboración del PND y la fijación de prioridades y metas estratégicas. En segundo lugar, mediante iniciativas tendientes a alinear el PGN con dichas prioridades y hacer que este último no sea simplemente un presupuesto inercial, sino que siga las prioridades establecidas. La implementación del SPR por parte de la STP y la coordinación con el MH sin duda ha facilitado dicho proceso. En tercer lugar, se han ido tomando medidas con miras a “ordenar la casa” de manera incremental; dos ejemplos concretos de ello son: la introducción en forma obligatoria y con mayor poder de cumplimiento de los concursos en 2014, gestionada desde el SICCA (la que se tratará más adelante) y los esfuerzos para ir consolidando la matriz salarial con vistas a generar una carrera basada en competencias y en una progresión salarial acorde a dichas competencias. Para los llamados a concursos, se requiere evidenciar la posición del puesto, dentro de la estructura, con lo cual se necesita priorizar a qué área o dependencia será asignada una vacancia, sea en un puesto permanente o temporal, lo cual a su vez refleja la optimización de dotación, según la decisión que se tome a nivel institucional.

Si bien el PGN continuó siendo el instrumento de planificación por excelencia, es elaborado con mayor atención a la planificación estratégica y al ordenamiento de las prácticas asociadas al uso de los recursos públicos, humanos y financieros. Con respecto al rol del CN mencionado en la evaluación anterior (y en otras publicaciones), este persiste y efectivamente produce distorsiones en el proceso de planificación. De acuerdo con las opiniones vertidas en varios de los talleres realizados, el veto del PGN 2017 por parte del Poder Ejecutivo pone en evidencia las diferencias entre ambos poderes, en particular en cuanto a los factores y objetivos que determinan la agenda de prioridades gubernamentales, desde la mira de cada poder del Estado. Sin embargo, hay que señalar que el Poder Ejecutivo ejerció el derecho constitucional “al veto”, teniendo en cuenta los topes de déficit establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), entre otros motivos.

## 2.2. Organización del Trabajo

*“En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir” (Longo, 2002: 18).*

### **Calidad de la estructura de puestos de trabajo**

- *Punto crítico 7: El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.*
- *Punto crítico 8: La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.*

En la evaluación previa se hacía referencia a la explosión en el número de categorías salariales contenidas en la matriz salarial y a la responsabilidad del CN en la ampliación de las categorías salariales. Para determinar la categoría salarial asignada, no se tomaba en cuenta la valoración del puesto que ocupaba la persona sino simplemente consideraciones respecto del salario que se le quería asignar a dicha persona, como consecuencia de cual muchas categorías salariales existían para un solo puesto. Las modificaciones del Anexo de

Personal de cada institución y la constante creación de nuevas categorías salariales efectivamente acabaron por desvirtuar la clasificación de niveles de puestos contemplada en el Decreto 196/03.

En la actualidad el clasificador de niveles ocupacionales del Decreto 196/03 sigue vigente.<sup>10</sup> Desde 2015 el MH y la SFP procuraron ir consolidando la matriz salarial a través de una reducción sustancial de la cantidad de cargos administrativos existentes, a fin de que el clasificador de niveles ocupacionales esté más alineado y sea más consistente con las categorías salariales asignadas a cada puesto (véase el cuadro 7). Si bien este ordenamiento es un paso importante de cara a sentar las bases para la creación de una carrera administrativa escalafonaria, es importante señalar que es solo de carácter salarial y no necesariamente se ha realizado el correspondiente proceso de valoración de los puestos para lograr una eficaz clasificación, de modo que estén debidamente vinculadas las competencias y funciones de cada puesto con el salario devengado.

**Cuadro 7. Número de categorías salariales en OEE del Poder Ejecutivo (por nivel ocupacional)**

Nivel ocupacional	2013	2014	2015	2016	Cambio 2013 - 2016
A - Conducción política	30	31	41	22	-8
B - Conducción superior	85	83	101	68	-17
C - Mandos medios	292	291	220	62	-230
D - Mandos medios administrativos y técnicos	228	217	93	43	-185
E - Mandos medios operativos	126	118	69	29	-97
F - de apoyo administrativo y técnico	44	44	36	18	-26
G - de servicios auxiliares	118	114	73	46	-72
<b>Total</b>	<b>923</b>	<b>898</b>	<b>633</b>	<b>288</b>	<b>-635</b>

Fuente: SINARH.

El ordenamiento y la consolidación de las categorías salariales quiebra una tendencia previa de incrementos sostenidos desde 2003 y se han visto también acompañados en 2016 por reclasificaciones en el nivel ocupacional, particularmente desde el nivel C-Mandos medios hacia los niveles D-Mandos medios administrativos y técnicos y E-Mandos medios operativos (véase el cuadro 8). Esta reclasificación es también un esfuerzo para crear mayor coherencia y consistencia entre el salario recibido y los cargos contemplados dentro de cada nivel ocupacional contenidos en el Decreto 196/03.

<sup>10</sup> Los niveles ocupacionales son: A-Conducción política; B-Conducción superior; C-Mandos medios; D-Mandos medios administrativos y técnicos; E-Mandos medios operativos; F-de apoyo administrativo y técnico, y G-de servicios auxiliares.

**Cuadro 8. Número de empleados de la carrera administrativa en OEE del Poder Ejecutivo  
(por nivel ocupacional)**

<b>Nivel ocupacional</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Δ 2015 - 2016</b>
A - Conducción política	151	159	159	156	-3
B - Conducción superior	817	849	878	947	69
C - Mandos medios	5.261	5.210	5.516	2.059	-3.457
D - Mandos medios adm. y técnicos	5.884	5.973	5.538	6.689	1.151
E - Mandos medios operativos	3.780	3.345	2.752	4.948	2.196
F - Apoyo administrativo y técnico	2.670	2.667	4.482	4.460	-22
G -Servicios auxiliares	8.980	7.329	7.329	8.126	797
<b>Total</b>	<b>27.543</b>	<b>25.532</b>	<b>26.654</b>	<b>27.385</b>	<b>731</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de SINARH.

Nota: Se contabiliza el total de empleados y no los cargos.

Esto se llevó a cabo sin afectar de forma significativa el salario individual (algo no permitido por la ley), pues el objetivo fue ordenar con miras a tener una escala o estructura salarial más homogénea dentro de cada nivel ocupacional, que facilite una progresión salarial asociada a una progresión escalafonaria, sin necesariamente otorgar la debida consideración a la valoración de los puestos reclasificados. El proceso de lograr una coherencia entre el instrumento clasificador del puesto (Decreto 196/03), la valoración del puesto (competencias y funciones), y el nivel salarial del puesto (categoría salarial definida en la matriz salarial) tiene lugar exclusivamente en el contexto de aquellos puestos que han sido concursados (por lo tanto, los concursos constituyen el instrumento esencial para lograr una mayor coherencia).

Para los efectos de los puntos críticos vinculados al diseño, la clasificación y la jerarquización de los puestos, es importante destacar que el aplicativo SICCA contiene las denominaciones de puestos establecida en el Decreto 196/03 pero también permite a cada OEE la creación de denominaciones propias que son debidamente homologadas a los puestos (cargos) y niveles contenidos en el decreto. Además, introduce un clasificador genérico para la estructura organizacional de los OEE, y contempla la posibilidad que cada OEE cargue en el aplicativo su propia estructura organizacional, que vincule los puestos y su ubicación dentro de la institución.

Por otra parte, en la práctica las UGDP dentro de cada OEE se limitan a cargar y homologar el puesto y la estructura organizacional necesaria para llevar a cabo cada concurso. Dentro del proceso previo a la publicación de cada concurso, no solo se debe identificar la denominación del cargo a concursar y su ubicación en la estructura organizacional utilizando los clasificadores cargados en el aplicativo; además, se debe especificar en detalle el perfil del puesto a ser concursado, lo que incluye la definición de competencias necesarias para el cumplimiento satisfactorio de las funciones establecidas para el puesto. La SFP trabaja con cada UGDP para determinar cada perfil antes de la publicación del concurso. El equipo de la SFP que acompaña el proceso de concurso vela por que exista una debida coherencia entre la descripción del puesto, las competencias necesarias y la categoría salarial asignada. Una vez que el perfil es aprobado/homologado para publicación, pasa a formar parte de un repositorio que cada OEE puede volver a utilizar en futuros concursos sin la necesidad de pasar nuevamente por el proceso de validación ante la SFP.

Por último, mientras la gran mayoría de las UGDP y la SFP han optado por enfocarse en valorar los puestos concurso por concurso, solo uno de los participantes del taller para las jefaturas de UGDP en cada OEE manifestó que se encontraba en proceso de realizar una valoración de todos los puestos de su institución, para su posterior presentación a la SFP para su validación, homologación y carga en el SICCA. La ausencia de instrumentos de valoración, y de recursos financieros y humanos, tanto en las UGDP como en la SFP, hacen que un esfuerzo de esta naturaleza no sea posible en un número más amplio de instituciones.

### **Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles**

- *Punto crítico 9: Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.*

Los principales avances desde la anterior evaluación corresponden a: i) la promulgación del Decreto 3857/2015 que elevó el rango jurídico de la normativa relativa al ingreso y a la promoción dentro de la función pública; ii) el lanzamiento del aplicativo SICCA, y en particular, su utilización como repositorio de perfiles de puestos efectivamente disponibles para las UGDP en cada OEE, y iii) la publicación de la Resolución SFP 180/2016, que reglamenta aspectos específicos del Decreto 3857/15, y en particular, establece un instrumento para la elaboración de perfiles que incluye requerimientos concretos para cada nivel de puesto que ha de ser concursado, y un menú de competencias y habilidades mínimas a ser incluidas en el perfil y otras de carácter deseable (véase el anexo 1).

En cuanto al primer avance, si bien el contenido del Decreto 3857/15 no difiere significativamente de la Resolución 1221/14 (que en su artículo 34 establece la remisión al Poder Ejecutivo para su aprobación por decreto), su mayor rango legal vino a resolver eventuales cuestionamientos respecto del alcance de las resoluciones de la SFP, y si estas eran de carácter vinculante para otras instituciones de la administración pública centralizada. Por otra parte, el Decreto autoriza y faculta a la SFP para establecer los instrumentos técnicos legales para implementar el decreto, lo que se concretó en la publicación de la mencionada Resolución 180/2016, que –entre otros aspectos– estableció el instrumento y los contenidos que se han de utilizar en la elaboración de los perfiles de puestos y la obligatoriedad de definir y valorar competencias.

En términos prácticos, la totalidad de los concursos publicados en el portal Paraguay Concurso contiene una descripción detallada de las características del puesto, sus requisitos formales (experiencia, formación académica), las habilidades y competencias mínimas necesarias para ocupar el puesto, y las condiciones bajo las cuales ha de desempeñarse el cargo, por ejemplo: grado de esfuerzo físico, movilidad y presión laboral. A octubre de 2017 no existía ninguna norma ni ningún programa de fortalecimiento institucional que aplicara este proceso de valoración del perfil de cada puesto de manera amplia a toda la administración pública, sino que esto respondía exclusivamente a cada concurso. Por ello, el avance respecto de este punto crítico se encuentra supeditado a la continua y sostenida realización de concursos y probablemente se requieran décadas hasta que el procedimiento se haya aplicado en todos los puestos concursables dentro de la administración centralizada.

## 2.3. Gestión del Empleo

*“Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH” (Longo, 2002: 18).*

### **Igualdad y mérito en el acceso**

- *Punto crítico 10: El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.*
- *Punto crítico 11: Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.*

El diagnóstico anterior señalaba como avances en materia de reclutamiento el desarrollo del Portal Único del Empleo Público (PUEP), que posteriormente pasó a formar parte del SICCA, y la publicación de las mencionadas resoluciones SFP 50/08 y 150/12, que antecedieron al Decreto 3857/2015. En términos prácticos, el documento estimaba que *“incluso en el momento de mayor impulso de esta política [concursos], que se desarrolló entre 2008 y 2012, se estima que solo el 26% de los ingresos resultaron de la realización de concursos homologados por la SFP, y esta cifra es una estimación aproximada debido a la falta de confiabilidad y cobertura de datos sobre altas y bajas”*. El documento señala que durante los 12 meses que siguieron a la publicación de la Resolución SFP 50/08 *“se concursaron 7.552 cargos, lo que implicó la gestión de 23.662 postulaciones, y que a junio del 2012 se estimaba que 16.000 altas se habían gestionado a través de concurso con un involucramiento de 41.000 postulantes”* (Iturburu, 2014), aunque una parte importante de estas cifras proviene de concursos que fueron realizados para regularizar el vínculo laboral de personas contratadas, en particular en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Se indicaba *“que en la mayoría de las instituciones se registraron escasos concursos públicos”*.

En materia de la existencia de procedimientos y mecanismos que resguarden el debido proceso, el diagnóstico anterior menciona que *“los resultados de una encuesta realizada a expertos sugieren, además, que persiste la baja credibilidad sobre la transparencia de las selecciones realizadas, habiéndose registrado irregularidades en los procesos”* y que *“en las designaciones discrecionales de personal, suele prevalecer la afiliación partidaria seguida de las conexiones personales, con la excepción del Ministerio de Hacienda, en el que la calificación profesional resultó ser el criterio predominante (Schuster, 2013)”* (Iturburu, 2014).

El Decreto Presidencial 1100/2014, que establece las normas y los procedimientos para la ejecución financiera del PGN 2014, constituyó el primer esfuerzo legal para dar mayor fuerza al uso de concursos públicos para el ingreso y la promoción dentro de la función pública. El artículo 105 del anexo de dicho Decreto establece que los cargos vacantes al 31 de diciembre de 2013 y los nuevos cargos del Anexo del Personal del PGN 2014 que sean utilizados para promociones internas deberán realizarse por concurso de méritos y que el nombramiento de personal en cargos inferiores a los de jefes de departamento deberá efectuarse mediante concursos públicos de oposición, facultándose a las OEE para solicitar la excepción correspondiente al Equipo Económico Nacional (EEN). Por ello, a partir de mayo de 2014, se

cerró el período de publicación para los primeros concursos dentro del nuevo marco normativo.

**Cuadro 9. Vacancias llenadas por concurso y procesos de regularización en la administración central**

<b>Concursos<sup>a</sup></b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017*</b>	<b>Total</b>
Concurso de méritos	1.666	2.788	2.223	643	7.320
Concurso interno de oposición institucional	292	121	386	97	896
Concurso público de oposición	686	899	335	95	2.015
<b>Subtotal</b>	<b>2.644</b>	<b>3.808</b>	<b>2.944</b>	<b>835</b>	<b>10.231</b>
<b>Regularizaciones:</b>					
Regularización MEC (de méritos)		4.000			4.000
Regularización MSPBS (interno de oposición institucional)	5.000	5.000			10.000
Concursos para la desprecarización laboral <sup>b</sup>			1.727		1.727
<b>Subtotal</b>	<b>5.000</b>	<b>9.000</b>	<b>1.727</b>	<b>-</b>	<b>15.727</b>
<b>Total Vacantes Concursadas</b>	<b>7.644</b>	<b>12.808</b>	<b>4.671</b>	<b>835</b>	<b>25.958</b>

Fuente: Base de datos de concursos SFP.

<sup>a</sup> Véase el anexo 1 para una definición de cada tipo de concurso según el Decreto 3857/15.

<sup>b</sup> Realizados en ministerios, secretarías y direcciones nacionales.

\* Enero-junio de 2017.

En el cuadro 9 se detalla el número de vacantes sometidas a concurso en toda la administración centralizada entre 2014 y junio de 2017 según el tipo de concurso. Si se excluyen del total de vacantes concursadas aquellas vinculadas a procesos de regularización del empleo y desprecarización, el número total durante el período supera las 10.200 vacantes. Si se incluyen además los procesos realizados para regularizar situaciones de empleo en el MEC y el MSPBS, la cifra se aproxima a las 26.000 vacantes.

Si bien el número total de vacantes concursadas (excluidas las regularizaciones) parece haber disminuido en 2016 y el primer semestre de 2017, también lo ha hecho el número de altas en la nómina de empleo público. En efecto, el cuadro 10 presenta un índice de concursabilidad calculado en base a las vacantes concursadas con proceso cuyo estado es “Finalizado” y el número de altas registradas en el SINARH en cargos cuyo nombramiento debería haberse realizado por concurso.<sup>11,12</sup>

<sup>11</sup> Se consideran cargos cuyo nombramiento debería ser por concurso a aquellos de nivel C o inferior dentro de los ministerios, y aquellos de nivel D o inferior en las secretarías dependientes de la Presidencia.

<sup>12</sup> En el denominador no se incluyen las vacantes concursadas en los procesos de regularización identificados en el cuadro 9.

**Cuadro 10. Índice de concursabilidad por ministerio en el Poder Ejecutivo**

	2014	2015	2016	2014-16
Presidencia de la República	15%	53%	45%	32%
Vice-Presidencia de la República	50%	44%	73%	56%
Ministerio del Interior	19%	4%	59%	23%
Ministerio de la Defensa Nacional	20%	84%	67%	41%
Ministerio de Hacienda	35%	56%	67%	48%
Ministerio de la Salud Pública y Bienestar	10%	24%	45%	27%
Ministerio de Justicia	54%	71%	26%	54%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	59%	57%	43%	52%
Ministerio de Industria y Comercio	37%	38%	5%	26%
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	50%	59%	61%	55%
Ministerio de la Mujer	0%	20%	72%	11%
Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social	17%	60%	9%	29%
<b>Total Poder Ejecutivo (Exc. MEC, MRE y Regularizaciones)</b>	<b>24%</b>	<b>42%</b>	<b>57%</b>	<b>37%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de concursos SFP y “altas” calculadas a partir de SINARH.

Cabe señalar que, para las cifras correspondientes a 2014 y 2015, los concursos con carácter de “Finalizado” no necesariamente implican que se haya nombrado a alguien en dicha vacante concursada, ya que el concurso puede haber sido declarado desierto, por lo que el índice de concursabilidad construido para esos años representa el mejor escenario posible, y probablemente los resultados en la realidad sean levemente inferiores.<sup>13</sup> Las cifras para 2016 se basan en vacantes “netas”, ya que corrigen por dicha situación. Se debe destacar el aumento en el índice agregado para las entidades del Poder Ejecutivo, que pasó del 31% en 2014 al 55% en 2016. Dicha tendencia al alza se puede apreciar en casi la totalidad de los ministerios.

En términos del grado de apertura de los procesos de concurso, el Decreto 1212 de febrero de 2014 aprobó la implementación del PUEP “Paraguay Concursa” y sancionó la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa SICCA. En el Decreto señala que el PUEP *será accesible a todos los ciudadanos, sean o no funcionarios, quienes podrán ingresar al mismo a través del sitio web “www.paraguayconcura.gov.py” mediante un sistema de inscripción y postulación en línea, registro u obtención de información en lo que respecta a procesos de reclutamiento y selección de personal público.* El Decreto señala, además, que la postulación no se limitará exclusivamente a través del portal sino que además podrá ser registrada ante las entidades receptoras que la cargaron en el sistema.

En el portal es posible acceder a concursos que se encuentren en: a) proceso de postulación, b) proceso de evaluación y c) finalizados. En aquellos concursos que estén en proceso de postulación, el interesado puede acceder a la información relativa al perfil del puesto que está siendo concursado y a la matriz de evaluación que será utilizada con sus consecuentes ponderaciones. Además, es posible acceder y descargar los formularios que se han de incluir en la postulación. En el caso de concursos en proceso de evaluación, el portal permite acceder

<sup>13</sup> Para la estimación de altas (denominador), se incluyen aquellos funcionarios que ingresaron por primera vez a la administración pública (incorporaciones) y aquellos que, siendo parte de la nómina, registran un cambio en su categoría salarial (promociones).

a la lista de candidatos admitidos y no admitidos (y sus consecuentes rectificaciones en caso de que se hayan realizado), al igual que a los resultados de cada etapa de evaluación en caso de que el concurso sea por etapas. Asimismo, el portal permite la descarga de las actas que contienen los resultados de las evaluaciones debidamente anonimizadas (se utiliza un código de postulante), y la lista de pre-seleccionados y seleccionados (que además incluye la lista de elegibles) con los nombres y los puntajes finales asignados durante el proceso de evaluación. En términos prácticos, el portal facilita y transparenta el proceso de postulación y evaluación, de forma que los interesados puedan seguirlo, y elevar solicitudes de revisiones y rectificaciones toda vez que se sientan perjudicados por el mismo. En este sentido, el portal se constituye en el principal vehículo mediante el cual se implementan los tiempos, instancias de revisión y apelación, al igual que el resto de los procedimientos contemplados en el Decreto 3857/15 y en la Resolución SFP 180/2016, y que apuntan a resguardar el debido proceso de postulación, evaluación y selección de los concursos.

En términos normativos, y con vistas a garantizar los principios de igualdad, mérito, transparencia e imparcialidad contenidos en el Decreto 3857, y que rigen el sistema de ingreso y promoción en la función pública, la SFP ha publicado dos resoluciones: a) Resolución SFP 219/2016, que establece el procedimiento para la presentación de denuncias relacionadas con procesos de concursos públicos, y b) Resolución SFP 95/2017, que aprueba el protocolo y los procedimientos para el monitoreo y la certificación del debido proceso de concursos por parte de la SFP.<sup>14</sup> La primera norma se limita a clarificar los tiempos, procedimientos y documentación necesarios para la presentación de denuncias, y profundiza en lo señalado en el Decreto 3857 en donde se establece un periodo de cinco días, contados desde la publicación de la lista de seleccionados y preseleccionados (dependiendo de si la modalidad de selección del concurso es por méritos o terna, respectivamente), para la presentación de denuncias (art. 31), y se señala un período de 18 días, contados desde el acto administrativo que formaliza el nombramiento de la(s) persona(s) seleccionadas por el Comité de Selección, para impugnar dicho acto administrativo e iniciar un proceso contencioso administrativo contra la máxima autoridad de la institución (art. 32). La Resolución SFP 219/16 señala que la persona que se considere afectada en sus derechos podrá presentar su denuncia ante la SFP, y detalla los documentos a presentar, así como también plazos y las unidades que recibirán dicha denuncia.<sup>15</sup>

En cuanto a la certificación del debido proceso y al protocolo descrito en la Resolución SFP 95, la norma establece el listado de documentos que han de ser presentados ante la SFP para que esta emita el certificado mencionado. La resolución indica que la presentación de la documentación deberá ser en formato electrónico y que la SFP podrá devolver –sin analizar– aquellas solicitudes que no cuenten con la totalidad de la documentación requerida; sin embargo, la resolución no señala ni fija un plazo dentro del cual la SFP se deba pronunciar respecto de la emisión del certificado. En cuanto a estos puntos, durante el taller realizado con las jefaturas de las UGDP de los ministerios y secretarías, si bien la totalidad de los participantes valoró positivamente los avances realizados en materia de concursos, también formuló tres observaciones que requerirían mejoras a fin de hacer el proceso más eficiente:

---

<sup>14</sup> Modifica y deroga la Resolución SFP Nro. 203/16 que establecía el protocolo para 2016.

<sup>15</sup> La persona afectada podrá presentar la denuncia ante la SFP en caso que la respuesta por parte del Comité de Selección de la OEE sea denegatoria; o transcurrido un periodo no inferior a 48 horas, contados desde la fecha de ingreso de la denuncia ante la OEE, en caso que el Comité de Selección no se haya pronunciado respecto de la misma.

- a) El plazo de 18 días para solicitar la impugnación del acto administrativo que nombra a la(s) persona(s) seleccionada(s) sería excesivo, en particular dada la amplia oportunidad de presentar denuncias en instancias previas y contempladas en la normativa.
- b) El tiempo que a la SFP le insume la emisión de los certificados de debido proceso o el responder a las solicitudes enviadas por las OEE podría reducirse, ya que puede tomar hasta tres meses. La excesiva delación asociada al proceso de nombramiento, que además del mencionado certificado incluye la resolución de la máxima autoridad (y en ocasiones la firma de un decreto de nombramiento) y el alta en el SINARH, estaría atentando contra la eficacia del sistema.
- c) Aunque no esté ligado a garantizar el debido proceso, el tercer comentario general tiene relación con los plazos asociados a la homologación y validación de los perfiles por parte de la SFP. Los participantes mencionaron que tanto este punto como el anterior, vinculado al certificado de debido proceso, tienen que ver con cuellos de botella en la SFP, debido a la falta de personal en el equipo de concursos.

El cuadro 11 presenta la duración promedio de las distintas etapas dentro del proceso de concurso. Sin incluir el tiempo necesario para la preparación del perfil del cargo a ser concursado, ni el procesamiento del decreto de nombramiento tras completado el proceso, se estima que cada concurso toma, en promedio, cerca de 130 días o 4,3 meses desde su publicación hasta su certificación final. Las cifras de dicho cuadro son consistentes con las apreciaciones realizadas por las jefaturas de las UGDP en el sentido de que el proceso de certificación, en promedio, toma 76 días o 2,5 meses. No se han podido obtener cifras con respecto al tiempo que demora la preparación del concurso y el nombramiento del candidato seleccionado una vez que el certificado de debido proceso ha sido emitido por la SFP.

**Cuadro 11. Duración promedio de cada una de las etapas de los concursos**

	Período de preparación	Período de publicación	Período de evaluación y selección	Período de certificación	Tiempo Total
Días promedio (28 concursos seleccionados aleatoriamente)	ND	15,6	37,7	76,4	129,7
Días promedio (628 concursos para los que existen datos)	ND	14,2	35,5		
Días promedio (1.505 concursos para los que existen datos)	ND	13,4			

Fuente: SICCA.

ND= no se dispone de datos.

### **Calidad del reclutamiento y de la selección**

- *Punto crítico 12: La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.*

La normativa vigente durante la realización del diagnóstico anterior (resoluciones SFP 50/08 y 150/12) se limitaba a sugerir la inclusión de competencias en la elaboración de los perfiles de puestos; sin embargo, no existía un instrumento uniforme que guiara dicho proceso, lo que fue incorporado a través de la Resolución SFP 180/16. En relación con el formato y el contenido de la matriz de evaluación utilizada para evaluar a los postulantes sucede algo muy similar. Con la Resolución SFP 50/08 se realizó un primer intento de incluir la evaluación de

competencias durante los concursos, pero su alcance fue muy limitado y su consecuencia práctica muy escasa, ya que la matriz de evaluación consideraba la evaluación de competencias y habilidades en conjunto con la de la experiencia del candidato y sus conocimientos, sin distinguir entre ambas, por lo que en la práctica dicho componente de evaluación era dominado por los aspectos más formales y de más fácil evaluación. La matriz de selección contenida en la Resolución SFP 150/12 avanzó, respecto de la versión anterior, en cuanto a designar un puntaje máximo específico para la medición de conocimientos y habilidades, que era separado de aquel destinado a la experiencia y otros requisitos más formales del puesto. Por otra parte, el diagnóstico anterior señala que “*en julio de 2013, la SFP puso a consideración de estas Unidades [UGDP] una guía para la realización de entrevistas por competencias, para su utilización en los procesos de selección*” (Iturburu, 2014); sin embargo, la ya mencionada ausencia de un instrumento guía para la inclusión de competencias en la elaboración del puesto hacía muy difícil la aplicación práctica de dicho instrumento, pues en las descripciones de los puestos no siempre se definían con suficiente claridad y especificidad las competencias y habilidades que se habrían de evaluar.

La matriz de evaluación propuesta en el anexo 2 de la Resolución 180/16 incluye dos innovaciones que sugieren una mayor eficacia práctica: i) la elaboración de los perfiles comprende una descripción más detallada de las competencias y habilidades a ser evaluadas (véase el punto crítico 9), y ii) se señala que el Comité de Selección deberá indicar, en las bases y condiciones de postulación, la metodología que se utilizará en la evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, la que deberá ser discutida y presentada durante la reunión informativa con los candidatos admitidos.

### **Movilidad**

- *Punto crítico 13: Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.*

En el diagnóstico previo se mencionaba que los principales obstáculos que limitan la movilidad del personal son las rigideces presupuestarias asociadas a los procedimientos de modificación del Anexo de Personal de cada institución y las disparidades salariales que existen entre instituciones. Esta situación persiste en la actualidad.

En primer lugar, y desde un punto de vista normativo, el decreto presidencial que cada año reglamenta la ley del PGN establece dos tipos de traslados del personal: i) con línea presupuestaria, o definitivo, y ii) sin línea presupuestaria o temporal en comisionado. Quizás el único avance registrado desde el informe anterior, pero con un mínimo impacto en el número de comisiones de servicio, es la posibilidad de que la institución receptora del funcionario en comisión pueda utilizar el rubro 137 (Bonificaciones por Servicios Especiales) para complementar el salario en el caso del personal que cumple funciones oficiales en unidades ejecutoras de proyecto u organismos internacionales.<sup>16</sup> En términos concretos, el cuadro 12 presenta cifras relacionadas con el número de personas con traslado temporal o comisionado entre 2013 y 2017.

---

<sup>16</sup> Véase el artículo 61 del Decreto 2929/15 que regula el PGN 2015, que señala que los funcionarios en comisionado (traslado temporal) y *afectados a la nueva matriz salarial, podrán percibir remuneraciones temporales y complementarias según lo establecido en el artículo 37 de la Ley del PGN 2015.*

**Cuadro 12. Personal con traslado temporal o comisionado, 2013-17**

	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>a</sup>
<b>Total adm. centralizada</b>	65	81	141	227	217
Poder Ejecutivo	63	79	137	210	203

Fuente: SINARH, Ministerio de Hacienda.

<sup>a</sup> Las cifras corresponden a los meses de enero a julio.

En la práctica, la principal vía para el movimiento de personal tiene lugar a través de los concursos (para puestos sujetos a concurso) o designación (para aquellos puestos de libre nombramiento por parte de la autoridad, usualmente puestos de nivel A y B). El cuadro 13 da cuenta del movimiento de personal de una institución a otra para cada nivel ocupacional dentro de la administración centralizada.

**Cuadro 13. Proporción de la planta de la carrera administrativa que registra un traslado de institución en cada año calendario (por nivel ocupacional)**

	2013	2014	2015	2016
A - Conducción política	5,2%	2,1%	3,9%	6,6%
B - Conducción superior	2,1%	3,3%	2,7%	2,0%
C - Mandos medios	1,6%	1,3%	0,9%	0,7%
D - Mandos medios administrativos y técnicos	0,8%	0,9%	0,8%	0,5%
E - Mandos medios operativos	0,9%	1,0%	1,3%	0,9%
F - de apoyo administrativo y técnico	0,4%	0,2%	0,6%	0,3%
G - de servicios auxiliares	0,9%	1,0%	1,2%	0,5%
<b>Total carrera administrativa</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,7%</b>

El cuadro no identifica el motivo o la razón del cambio de institución, que bien puede estar relacionada con el hecho de que un funcionario haya sido nombrado en otra entidad tras adjudicarse concurso público de oposición. Dos puntos llaman la atención: primero, los números totales son bajos y apenas representan un 1% de la planta total de funcionarios en la carrera administrativa; segundo, los porcentajes de movilidad tienden a ser más altos en aquellos niveles cuyo nombramiento es de libre elección por parte de la autoridad (nivel A y B), lo que probablemente se debe a la mayor facilidad para concretar su nombramiento, pues en dichos niveles no se rigen por las normas contenidas en el decreto reglamentario de la Ley del PGN.

### Desvinculación

- *Punto crítico 14: No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.*
- *Punto crítico 15: Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.*

En el diagnóstico previo (Iturburu, 2014) se destacaba el grado de estabilidad exhibido durante los dos episodios de cambio político que tuvieron lugar en Paraguay en 2008 (elección presidencial) y en 2012 (cambio de presidente). Desde un punto de vista anecdótico, el diagnóstico menciona que los cambios se realizaron principalmente al nivel de las máximas autoridades de los ministerios y sus colaboradores más cercanos. Además, se señala que en

algunos casos se puso término a los contratos de personal en calidad de *Contratado* (los que tienen una vigencia de 12 meses y que pueden o no ser renovados a comienzos de cada año fiscal). En relación con la posibilidad de desvincular al personal por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, se señalaba que *si bien existe la atribución legal, es muy difícil hacerla operativa* y que las únicas recisiones realmente viables son aquellas que *cuentan con el consentimiento del trabajador, situación excepcional ya que el empleo público otorga mucha seguridad*. Por último, se señalaba que incluso la desvinculación del personal contratado es compleja pues *la Corte Suprema, en algunas sentencias, ha definido que los contratados con más de dos años de renovación sucesiva en el mismo puesto gozan de estabilidad laboral*.

Paraguay tuvo elecciones presidenciales en abril de 2013 y en el mes de agosto asumió el nuevo gobierno. El cuadro 14 presenta la proporción de la planta de trabajadores nombrados en su correspondiente nivel, y de contratados que fueron desvinculados (“baja”) en cada cuatrimestre entre enero de 2013 y abril de 2014.<sup>17</sup> El cuadro confirma la evidencia anecdótica mencionada en el diagnóstico anterior y el grado de estabilidad en aquellos puestos de la carrera administrativa que no son de libre nombramiento. Asimismo, ratifica la percepción de que efectivamente existe un mayor nivel de desvinculaciones entre el personal contratado, en especial hacia el final del año, cuando es probable que no se renueven ciertos contratos de personal de confianza. Con todo, la proporción de la dotación completa que es desvinculada (por diversos motivos y no necesariamente por razones políticas) durante un cambio de administración es relativamente baja y cercana al 5%.<sup>18</sup>

**Cuadro 14. Proporción de la planta de personal desvinculada (“baja”)**

	Enero-abril 2013	Mayo-agosto 2013	Sept.-dic. 2013	Enero-abril 2014
A - Conducción política	0,9%	8,8%	3,1%	0,8%
B - Conducción superior	1,3%	2,4%	4,8%	1,2%
C - Mandos medios	0,9%	0,9%	2,4%	0,7%
D - Mandos medios administrativos y técnicos	0,4%	0,5%	1,5%	1,1%
E - Mandos medios operativos	0,4%	0,6%	2,4%	1,3%
F - de apoyo administrativo y técnico	0,4%	0,4%	0,7%	0,6%
G - de servicios auxiliares	0,4%	0,4%	0,9%	0,9%
X- Personal contratado	5,3%	7,5%	11,1%	2,6%
<b>Total personal (nombrado y contratado)</b>	<b>3,3%</b>	<b>4,1%</b>	<b>6,1%</b>	<b>1,7%</b>

Fuente: SINARH.

Respecto de la posibilidad de rescindir el vínculo laboral por razones de necesidad objetivamente acreditadas, los talleres y reuniones que se llevaron a cabo durante la visita de campo confirman las impresiones documentadas en el diagnóstico anterior, en particular, la existencia de la facultad legal para rescindir dicho vínculo y el escaso uso que en la práctica se hace de dicha disposición, debido a la estabilidad laboral del personal nombrado y a la complejidad, el costo y el resultado incierto de la judicialización de cualquier proceso de desvinculación involuntario.

<sup>17</sup> La baja puede haber sido por cualquier motivo, incluido el retiro voluntario o fallecimiento de la persona y no necesariamente por cesación del vínculo laboral por razones políticas o arbitrarias.

<sup>18</sup> La tasa natural de desvinculación, si se considera un período largo de tiempo, es cercana al 3%.

Por último, cada año la Ley del PGN establece un Programa de Retiro Voluntario para aquellos funcionarios de la carrera administrativa (Ley 1626 de 2000), con la excepción del personal sanitario. También de forma anual el decreto reglamentario de la Ley del PGN establece los parámetros y condiciones para optar por dicho programa, tanto en términos de la edad mínima como de las indemnizaciones; por ejemplo, en el PGN 2015 se limitó el acceso al programa solo a aquellos funcionarios regidos por la Ley 1626/00 menores de 52 años, siendo que el año anterior se habían incluido todos a aquellos menores de 62 años.<sup>19</sup>

## 2.4. Gestión del Rendimiento

*“Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o «feedback» al empleado” (Longo, 2002).*

### Planificación del rendimiento

- *Punto crítico 16: La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.*

En el diagnóstico previo se mencionaba la existencia de instrumentos para la evaluación del desempeño desde 2011, y la puesta a disposición de las OEE de un *Manual para la Evaluación de Desempeño y Potencial*. En términos prácticos, el informe señalaba que *la mayoría de los organismos públicos carece de un sistema sostenido de evaluación de personas: muchos no evalúan, en algunos se hicieron pruebas piloto pero la resistencia generada obligó a rediseñar la estrategia y otros lo circunscriben a los contratados, a los funcionarios nuevos antes de los seis meses o a los que están por ser sumariados* (Iturburu, 2014).

En diciembre de 2013, la SFP emitió la Resolución 328/13, que aprueba el instructivo e instrumento para la evaluación del desempeño mencionado en la anterior evaluación, y que sugiere a las OEE que su aplicación se realice con una frecuencia semestral, o como mínimo anual. En cuanto al contenido y al método, el instrumento que se establece en la Resolución puede ser adaptado a las necesidades propias de cada institución. Durante el taller realizado con las jefaturas de las UGDP de los ministerios y secretarías, los participantes mencionaron que efectivamente aplican una versión del instrumento sugerido en la Resolución 328/13, y que únicamente algunas secretarías han optado por desarrollar y validar ante la SFP un instrumento propio para la evaluación de sus funcionarios.

En cuanto a la tabulación y el uso de la información, aunque el SICCA contiene un módulo de evaluación del desempeño, dicho módulo no interopera con las plataformas utilizadas en otros ministerios (cuando existen), ni permite la carga de resultados en aquellos casos en los cuales la evaluación se aplique utilizando otros medios informáticos, o incluso si se hace en papel. En otras palabras, en esta materia, la SFP se ha limitado a poner a disposición el instrumento contenido en la Resolución, pero no tiene acceso a los resultados de las evaluaciones

---

<sup>19</sup> En el PGN 2016 y 2017 la edad máxima para acceder al Programa de Retiro Voluntario se fijó en 60 años.

realizadas en cada institución, ni tampoco puede determinar en qué medida dicho instrumento está siendo efectivamente aplicado.

### **Seguimiento del rendimiento**

- *Punto crítico 17: A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.*
- *Punto crítico 18: El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.*

El diagnóstico anterior señalaba que el seguimiento del rendimiento adolecía de las debilidades comunes a este subsistema en otros países. En particular, que las *autoridades, en ocasiones, colocan la máxima calificación en todos los aspectos medidos, lo que resulta en la aplicación desigual del instrumento, en una mayor resistencia a su implantación y en la dificultad para la asignación de premios al buen desempeño* (Iturburu, 2014). Se indicaba, además, que el uso de los resultados de las evaluaciones potencialmente *incide indirectamente en la remuneración, o [que las evaluaciones] pueden ser tomadas en cuenta para establecer la duración o renovación del contrato, o hacer reconocimientos internos, tales como promociones o el otorgamiento de becas, o diagramar las actividades de formación* (Iturburu, 2014).

Desde el diagnóstico anterior no se ha logrado avanzar mucho en esta materia. Los participantes del taller con las UGDP de OEE señalaron que en efecto los resultados de las evaluaciones, cuando estas se realizan, se utilizan: i) como factor de evaluación en concursos internos de méritos, ii) para promociones (por ejemplo, véase el artículo 138 del anexo al Decreto 4774/16, que norma la implementación del PGN 2016), iii) para poder acceder al Programa de Desprecarización Laboral en el caso del personal *Contratado*, iv) para la confirmación de estabilidad en el caso de funcionarios en calidad de nombrados recientemente incorporados a la carrera, y v) en algunos casos muy puntuales para identificar necesidades de capacitación del personal y acceder a las mismas,<sup>20</sup> y para la renovación del personal contratado al inicio de cada año presupuestario.

## **2.5. Gestión de la Compensación**

*“Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extra salariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo” (Longo, 2002: 18).*

### **Competitividad y eficiencia**

- *Punto crítico 19: La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.*
- *Punto crítico 20: Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.*

---

<sup>20</sup> Uno de los factores para acceder a capacitaciones es contar con evaluaciones de desempeño positivas (véase el artículo 110 del anexo al Decreto 4774/16).

El diagnóstico anterior planteaba que la estructura de retribuciones presentaba dificultades para atraer, motivar y retener a las personas idóneas, más aún si estas ejercen cargos de conducción. Además, identificaba salarios excesivos para algunos sectores y para los puestos más operativos (Iturburu, 2014). Durante el período evaluado en dicha oportunidad, la prima salarial promedio para el sector público (para todas las ocupaciones) había aumentado de un 16% a un 33% por sobre el sector privado. Por otra parte, este diagnóstico señalaba que, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la remuneración de altos funcionarios (por ejemplo, a través de mayores bonificaciones), sus salarios seguían siendo menos competitivos que los de sus equivalentes del sector privado, mientras que lo contrario acontecía en los niveles inferiores, donde no solo la remuneración promedio era superior en el sector público, sino que además los empleados públicos gozaban de una mayor seguridad laboral que sus pares del sector privado (Iturburu, 2014). Por último, el diagnóstico mencionado indicaba una alta disparidad salarial entre instituciones, lo cual resulta en un alto grado de inequidad horizontal en la administración pública.

Entre mediados de 2013 y octubre de 2017 Paraguay ha avanzado lenta pero sostenidamente en corregir los puntos relevados desde la última evaluación del servicio civil. En concreto, se pueden destacar los siguientes avances: i) reducción de la compresión salarial, lo que ha permitido generar un mayor incentivo e interés para progresar en la carrera y tomar cargos de mayor responsabilidad técnica y gerencial (véase el cuadro 15); ii) mejora de la competitividad de los salarios en puestos con funciones de conducción vis-à-vis el sector privado (véase el cuadro 16); iii) reducción en la brecha salarial entre el sector público y privado en aquellos niveles ocupacionales de menor jerarquía, aunque los salarios del sector público continúan siendo entre un 10% y un 20% superiores a los del sector privado (véase el cuadro 16), y iv) reducción de la dispersión salarial en la carrera administrativa, en particular, en aquellos cargos de mayor jerarquía y nivel salarial (véase el cuadro 17).

Además de estos avances, se puede afirmar que los salarios de los diferentes sectores (docentes, personal sanitario) siguen siendo competitivos tanto en relación con el mercado local (véase el cuadro 16), como a nivel comparado en la región (gráfico 2), lo que en primer lugar debería reducir las presiones para la fuga de capital humano (en particular en el sector salud), y en segundo lugar tendría que facilitar el reclutamiento y la retención de personal calificado.

**Cuadro 15. Remuneración bruta promedio mensual según nivel ocupacional, y tasa de compresión salarial, 2013-16 (en guaraníes)**

	2013	2014	2015	2016
<b>A - Conducción política</b>	13.374.755	13.452.826	18.656.608	18.997.352
<b>B - Conducción superior</b>	11.394.521	12.387.912	13.616.741	14.272.868
<b>C - Mandos medios</b>	6.237.852	6.588.609	7.304.769	8.537.365
<b>D - Mandos medios administrativos y técnicos</b>	4.662.315	4.994.676	5.479.513	6.438.472
<b>E - Mandos medios operativos</b>	2.771.797	2.884.859	3.187.628	3.678.979
<b>F - de apoyo administrativo y técnico</b>	3.702.591	3.770.674	3.707.242	3.906.585
<b>G - de servicios auxiliares</b>	2.675.773	2.541.962	2.784.943	2.849.017
<b>Tasa de compresión salarial:</b>				
Promedio nivel B / promedio nivel G	4,3	4,9	4,9	5,0
Rem. Director General / promedio nivel G	5,5	6,4	6,0	6,1

Fuente: SINARH.

En el cuadro anterior se puede apreciar cómo se descomprimieron los salarios, de forma gradual pero sostenida, pasando de un índice de 5,5 en 2013 a 6,1 en 2016, aunque todavía se ubica bajo el nivel de 7 habitualmente considerado como el estándar internacional. Este aumento se debe a dos factores. En primer lugar, a incrementos salariales otorgados a cargos de mayor nivel jerárquico mediante la modificación de categorías salariales,<sup>21</sup> y en segundo lugar, al proceso de reclasificación de los niveles jerárquicos que fue segmentando el nivel del cargo en base al salario sin afectar el salario individual de la persona, en otras palabras: debido a un efecto en el cambio de la composición en cada nivel jerárquico (este es el principal de ambos efectos).

En el cuadro 16 se comparan las remuneraciones de los sectores público y privado para un número selecto de ocupaciones sectoriales y para algunas categorías ocupacionales agregadas. La prima salarial del sector privado para profesionales científicos e intelectuales prácticamente ha desaparecido (al menos en términos estadísticos), mientras que la prima salarial del sector público en ocupaciones técnicas y administrativas (empleados de oficina) se redujo de manera sustancial de un 19% a un 12% en el caso de los primeros y de un 35% a un 17% en el caso del último grupo. En términos de ocupaciones en el sector educación y salud (dos de los sectores con mayor empleo público), se puede apreciar que el nivel de remuneraciones es mucho más alto en el sector público para docentes y enfermeros, aunque (al menos para docentes) se verifica la tendencia mencionada anteriormente que muestra una mayor equiparación salarial entre el sector público y el privado.

**Cuadro 16. Comparación del sueldo mensual promedio en el sector público y en el sector privado, por grupo ocupacional seleccionado (en guaraníes)**

	2013		Prima salarial	2016		Prima salarial
	Sector privado	Sector público		Sector privado	Sector público	
Médico	7.384.669	6.099.014	-17%	ND	ND	ND
Enfermero profesional	2.485.263	3.208.823	29%	ND	ND	ND
Docente	1.482.755	2.173.079	47%	1.950.811	2.586.120	33%
Profesionales científicos e intelectuales	3.243.433	2.913.521	-10%	3.669.139	3.521.683	-4%
Técnicos y profesionales de nivel medio	2.320.584	2.764.476	19%	2.582.557	2.897.110	12%
Empleados de oficina	1.874.378	2.523.750	35%	2.115.810	2.469.426	17%

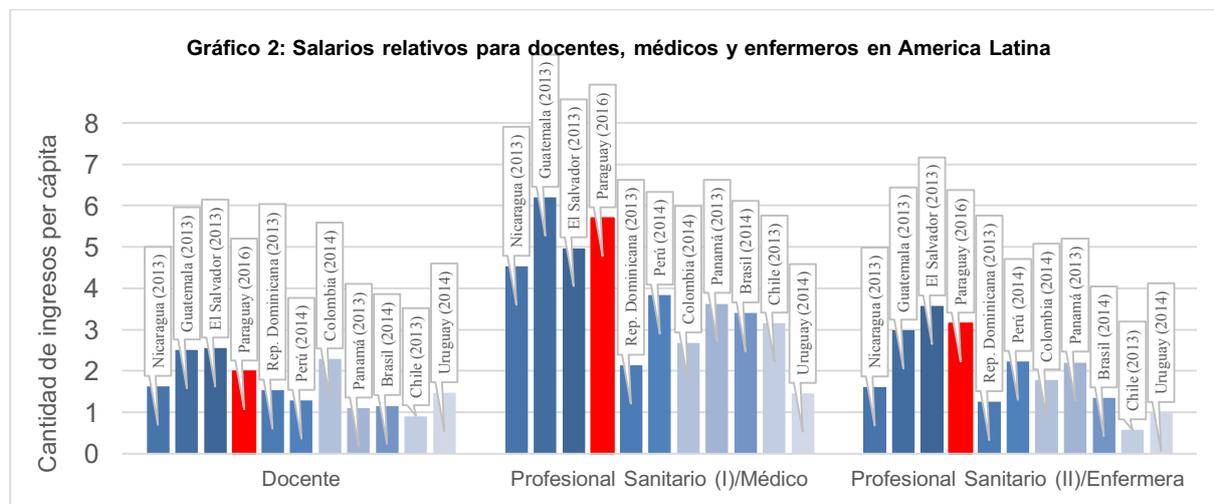
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2013 y 2016.

ND = no se dispone de datos.

A nivel comparado, se puede apreciar que el nivel remunerativo de estas ocupaciones sectoriales en Paraguay se encuentra por sobre el de la mayoría de los países de la región. En el gráfico 2 se utiliza el salario relativo (número de ingresos per cápita anuales) que en promedio recibe cada profesional en el país para comparar la competitividad regional de las remuneraciones. Los países del gráfico se encuentran ordenados de acuerdo con su ingreso per cápita (el de menor ingreso a la izquierda), por lo que se puede apreciar un efecto ingreso

<sup>21</sup> Como se verá más adelante, en el cuadro 17, las reasignaciones de categorías fueron otorgadas a cargos que se encontraban muy por debajo de sus pares en otras instituciones de la administración centralizada con el fin de reducir la inequidad horizontal y la dispersión salarial en las categorías de mayor nivel jerárquico; en otras palabras, se produjo una nivelación hacia arriba en aquellos cargos más estratégicos pero que además implicaban un menor costo fiscal dado su reducido número vis-à-vis otros cargos o niveles dentro de la carrera administrativa.

sobre el salario relativo; con todo, el nivel remunerativo en Paraguay es equiparable si se compara con países de la región de ingreso similar.



Fuente: BID (2016), SINARH y Banco Central del Paraguay.

Nota: El SINARH no permite identificar con precisión a médicos y enfermeras, por lo que se utiliza la remuneración de profesional sanitario I como *proxy* para médicos y profesional sanitario II como *proxy* para enfermeras.

El diagnóstico anterior menciona el problema ocasionado por la dispersión salarial y señala que esta se origina en la escala salarial y en las retribuciones adicionales (...) y en la ausencia de una escala en la que se vincule la remuneración con el nivel jerárquico; por el contrario, cada subcategoría es un punto fijo cuyo salario es fijado en el presupuesto (Iturburu, 2014).

Como ya se mencionó, el MH y la SFP han venido realizando un esfuerzo orientado a ordenar y consolidar las categorías salariales no solo a fin de simplificar la estructura salarial sino también con miras a homogeneizar más el personal dentro de la estructura de niveles jerárquicos. Si bien aún está pendiente la tarea de valorar los puestos ocupados y determinar aquellos subvalorados y sobrevalorados, los pasos que se han tomado constituyen un avance concreto no solo para reducir la dispersión salarial sino también para sentar las bases para la introducción y el desarrollo de una carrera administrativa escalafonaria. En el cuadro 17 se pueden apreciar los avances realizados para reducir la dispersión salarial. El más significativo se observa en los cargos de mayor nivel jerárquico, los cuales, de manera coincidente, eran los que registraban el mayor nivel de dispersión inicial.

**Cuadro 17. Dispersión salarial para cargos seleccionados de la carrera administrativa, 2013 y 2017 (administración centralizada)**

	2013	2017	Δ 2013-17
Director general	53%	41%	-11,7%
Director	58%	39%	-19,5%
Asesor	48%	48%	-0,2%
Jefe de departamento	46%	41%	-4,8%
Profesional I	51%	42%	-9,1%
Profesional II	50%	46%	-3,9%
Asistente administrativo	35%	36%	0,7%
Técnico I	41%	43%	2,0%
Técnico II	38%	38%	0,6%
Auxiliar de servicios	33%	32%	-0,1%
<b>Total (Promedio ponderado)</b>	<b>42,4%</b>	<b>39,6%</b>	<b>-2,8%</b>

Fuente: SINARH.

Nota metodológica: la dispersión se calcula mediante la estandarización de la desviación estándar; se toma la desviación estándar y se divide por el promedio para cada puesto.

Nota: Los cargos incluidos en el cuadro representan el 57% del total de puestos en la administración centralizada.

### **Eficacia**

- *Punto crítico 21: Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.*

En el diagnóstico previo se advierte que esta es un área en la cual la carencia de incentivos constituía una debilidad de la gestión de la compensación, y además se señala que la inequidad interna genera permanentes comparaciones que desestimulan el compromiso con los fines organizacionales (Iturburu, 2014).

Si bien los puntos mencionados en la medición anterior persisten (aunque tras un relativo avance en los últimos años), el problema estructural (y de fondo) es la ausencia de una carrera administrativa escalafonaria y de un sistema de promoción objetivo basado en el mérito personal. En el pasado, la ausencia de ambos elementos, ha resultado en la utilización de “canales alternativos” para conseguir promociones y/o mejoras salariales (por ejemplo, *lobby* ante el CN para conseguir un cambio de categoría salarial). Al ingresar a la administración pública, un(a) eventual funcionario(a) no posee una ruta señalada que le permita identificar como podría progresar si se esfuerza y tiene un buen desempeño.

Hoy, tras el fortalecimiento de los procesos de concursos, dicho funcionario al menos cuenta con la opción de competir por un puesto de mayor responsabilidad y remuneración. Con todo, el problema persiste, pues ¿qué incentivo tiene dicha persona una vez que alcanza un nivel salarial y funcional que le “acomoda”? Las debilidades asociadas a los instrumentos existentes para evaluaciones del desempeño y su escaso vínculo con decisiones relacionadas con el desarrollo de las personas, más las dificultades presentes para lograr su desvinculación, o la pérdida de grado en caso de mal desempeño, eliminan cualquier incentivo para el aprendizaje y la mejora continua.

El problema de la ausencia de una carrera o progresión escalafonaria es el centro neurálgico del problema de los incentivos asociados al esfuerzo personal. Como se mencionó en la

evaluación de los puntos críticos anteriores, los avances logrados en la descompresión salarial mejoran los incentivos monetarios para progresar y hacer carrera. Asimismo, la posibilidad de concursar para posiciones de mayor responsabilidad en un sistema que, con sus dificultades, es más transparente y basado en el mérito personal, constituye un segundo incentivo, que se ha fortalecido desde el último diagnóstico.

La utilización de remuneraciones variables basadas en el desempeño individual y colectivo tiene un registro mixto en cuanto a la mejora del desempeño individual o colectivo, y la experiencia indica que estos incentivos tienden a funcionar mejor cuando se aplican a cargos de alta dirección pública o a ocupaciones en las cuales es posible una cuantificación del desempeño y una atribución al servidor público.<sup>22</sup> La introducción de una carrera administrativa, en especial para los niveles operativos, técnicos y administrativos, es una de las asignaturas pendientes. La segunda es el fortalecimiento de los instrumentos y la aplicación práctica de las evaluaciones del desempeño y su vínculo con la eventual carrera (y no con incentivos remunerativos). Si la eventual carrera escalafonaria estuviese ligada a una estructura salarial más transparente, previsible y progresiva, la cadena estaría completa y los incentivos mejor alineados.

### **Coherencia estratégica**

- *Punto crítico 22: Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.*

Entre los avances, en el diagnóstico anterior se señalaban la eliminación de las retribuciones inferiores al salario mínimo legal, la supresión de la doble remuneración, y la definición de un proceso controlado para la autorización de las excepciones. Dichos avances no eran necesariamente los más estratégicos, pues el factor de mayor impacto sobre la administración de la estructura salarial es la intervención del CN en la definición de salarios que *desvirtúa las decisiones que adopta el Poder Ejecutivo* (Iturburu, 2014).

Desde entonces se han realizado esfuerzos para racionalizar la estructura de compensación, en particular vinculados a consolidar la cantidad y la dispersión de las categorías salariales existentes en la matriz salarial. Por otra parte, en 2015 el MH inicio un proceso de consolidación de las bonificaciones y gratificaciones (Rubro 133) y de las remuneraciones adicionales (Rubro 125). Como parte de dicho esfuerzo, se incorporaron algunas partidas salariales en el salario base (Rubro 111 para personal *Nombrado* y Rubros 141 y 142 para personal *Contratado*). Como resultado de dicha iniciativa, la proporción del sueldo base dentro de la masa salarial total aumentó de 61,8% en 2014 a 66,7% en 2016; sin embargo, el impacto en la composición del salario individual en algunos niveles jerárquicos fue significativamente superior. Esto permitió simplificar y contribuir a hacer más transparente la estructura salarial.

Si bien los avances alcanzados son destacables ya que han contribuido a ordenar, simplificar y transparentar de manera notable la estructura salarial, y a facilitar su administración, la pregunta que inevitablemente persiste es en qué medida se pueden revertir, de modo que se vuelva a caer en la proliferación y dispersión de las categorías salariales. Los mismos medios utilizados para ordenar la casa, la Ley del PGN (en particular el Anexo de Personal y la matriz

---

<sup>22</sup> Véase Hasnain y Manning (2014).

salarial) y el Decreto Presidencial que cada año norma la ejecución del PGN, y en menor medida el SPR podrían ser utilizados (por el Ejecutivo o el Legislativo) para volver a desordenarla.

## 2.6. Gestión del Desarrollo

*“En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional” (Longo, 2002: 18).*

### **Eficacia y calidad del sistema de promoción**

- *Punto crítico 23: Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.*
- *Punto crítico 24: Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.*

En relación con estos puntos críticos, el diagnóstico anterior hacía referencia a *la carencia de una carrera administrativa destacando que la existencia de 1.500 categorías no representaba una progresión sino puntos fijos con definición de remuneraciones y aunque son frecuentes las recategorizaciones anuales, se carece de criterios unificados, y se ha recurrido a los concursos internos institucionales solo en una porción minoritaria.* En cuanto al desarrollo de instrumentos, el informe señala la elaboración de *una propuesta de estructura que contempla cinco agrupamientos que definen la “escala escalafonaria” y 10 niveles de puestos que constituyen la “escala organizativa”. La escala de escalafones distingue a los no especializados, los semi-especializados y técnicos, los técnicos y profesionales, los profesionales superiores y la conducción política; a su vez, estos agrupamientos se abren en treinta posibles grados salariales (Iturburu, 2014)*

Si bien en cuanto al primer punto crítico ha habido avances significativos gracias a la instalación de los concursos para las promociones (véase la sección sobre Gestión del Empleo), no se han registrado progresos de relevancia desde la medición anterior en lo que hace al segundo. Solo el Ministerio de Hacienda se encuentra trabajando en una propuesta piloto que crearía un Modelo Institucional de Carrera Administrativa en el Servicio Civil. Si bien es importante destacar este proceso como un modelo piloto que, de ser adoptado e implementado, podría expandirse al resto de la administración centralizada, en particular si viene acompañado de una iniciativa para zanjar definitivamente el tema de la estructura salarial y su administración (véanse la sección Recomendaciones y el cuadro 20), debe señalarse con el mismo entusiasmo que el esfuerzo no debe concluir en la creación de una nueva carrera, distinta de la carrera administrativa contemplada en la LFP y el Decreto 196/03, dado el riesgo de que se sienta el precedente para la proliferación de estatutos por institución, con el consecuente desorden administrativo que dicha situación acarrearía.

## **Eficacia y calidad de la formación y capacitación**

- *Punto crítico 25: La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.*
- *Punto crítico 26: La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.*
- *Punto crítico 27: La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.*

En el diagnóstico anterior se destaca la apertura del Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP) en 2013, financiado con fondos de la AECID, y su oferta de formación y capacitación en cuatro líneas concretas: a) capacitación en atención a la ciudadanía; b) cursos de nivelación técnica; c) diplomado en Gestión Pública y Desarrollo Humano, y d) apoyo para la realización de carreras de grado en universidades privadas por parte de funcionarios públicos. El informe destaca también el rol de la SFP en la firma de convenios con universidades que facilitan la inclusión de funcionarios en carreras universitarias con un arancel preferencial (Iturburu, 2014). Por último, hace mención al *desarrollo de un Manual para la Administración de la Capacitación en las Entidades Públicas, que describe la metodología para la detección de las brechas de capacitación y formación tanto a nivel individual como organizacional, la elaboración del plan de capacitación y su evaluación*, señalando que al momento de redactarse el informe de diagnóstico anterior, la aplicación del instrumento era incipiente y de una acotada cobertura institucional (Iturburu, 2014).

En la actualidad la oferta de actividades de capacitación es muy similar, el programa de arancel preferencial beneficia a cerca de 3.000 funcionarios públicos al año; en 2016 se ofrecieron 18 cursos de capacitación, que favorecieron a alrededor de 500 personas. Los cursos se concentraron en ética pública, resolución de conflictos, atención al usuario, y en fortalecer habilidades de liderazgo y motivación.

La oferta de cursos y contenidos se decide sobre la base de: i) la demanda efectiva de cupos, y aquellos cursos con exceso de suscripción se tienden a ofrecer nuevamente; ii) la introducción de nuevas políticas públicas que requieren capacitación del personal, por ejemplo, lengua de señas, políticas de inclusión de género y políticas de transparencia y acceso a la información pública, y iii) las evaluaciones realizadas al finalizar cada curso de capacitación. La tercera oferta de capacitación contempla becas para estudiar en el exterior, que benefician a cerca de 35 personas al año.

Cabe señalar que, si bien los funcionarios del INAPP se financian con cargo al PGN, la totalidad de la oferta curricular del INAPP se financia con aportes de la cooperación internacional y descuentos acordados con universidades (programa de arancel preferencial). Además, el equipo del INAPP (cinco funcionarios) brinda asesoramiento técnico a las OEE para apoyar la planificación y determinación de las necesidades de capacitación de la institución, asesoramiento que consiste en dos sesiones de trabajo (10 horas en total) y utiliza el manual descrito entre los avances registrados en el diagnóstico anterior, que cuenta con un módulo de diagnóstico de necesidades y uno de planificación. En 2016 se brindó esta asesoría a seis OEE. El INAPP recibió cerca de 10 planes institucionales de capacitación, los que son

aprobados por la máxima autoridad de cada OEE, mientras que el INAPP se limita a un rol de asesoramiento y consultivo, pues no tiene facultades para homologar o validar dichos planes.

## 2.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

*“Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral)” (Longo, 2002:18).*

### Gestión del clima laboral y la comunicación

- *Punto crítico 28: La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.*
- *Punto crítico 29: La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.*

En términos de instrumentos fiables para conocer y evaluar el clima organizacional, el diagnóstico anterior mencionaba la realización del primer estudio de clima laboral, mediante la aplicación de una encuesta a 4.800 funcionarios de 13 instituciones, y cuyo propósito fue el de contar con una línea de base para diseñar las estrategias de gestión del cambio organizacional. El informe señala que los resultados (Estudio de Clima Socio-laboral y Cultura Organizacional) gatillaron *el desarrollo de un conjunto de instrumentos tales como los planes de capacitación, la propuesta de estructura salarial y el manual de comunicación* (Iturburu, 2014).

En cuanto a la comunicación institucional, el diagnóstico anterior indicaba la utilización de múltiples canales, entre los que se destaca: i) el boletín informativo electrónico “e-Mañamí”; ii) el sitio web de la SFP para comunicar las actividades de la institución, así como también las oportunidades de capacitación y de empleo, y iii) las redes sociales Facebook y Twitter. En forma adicional a estos canales de comunicación, se destacaba la realización, por parte de la SFP, de campañas de sensibilización para promover nuevos valores dentro de la administración pública, y la organización de tres ferias con el propósito de generar un espacio de intercambio de experiencias e ideas innovadoras sobre la gestión de los recursos humanos (Iturburu, 2014).

En relación con instrumentos e instancias de medición del clima organizacional, la encuesta aplicada en 2010 no se volvió a realizar, y hasta octubre de 2017 fue la única medición efectuada. En 2014 se inició un acuerdo de cooperación con la Secretaría de la Función Pública de México para realizar un piloto del aplicativo que ellos utilizan para medir el clima organizacional en la función pública o Sistema ECCO. El piloto evaluó el clima al interior de la SFP y otros OEE, y los resultados fueron analizados internamente en 2016. En la actualidad, los obstáculos asociados a las licencias del *software* ECCO han impedido que la SFP utilice el aplicativo de manera más amplia. En la administración pública hay entidades que han realizado sus propias encuestas de clima, entre ellas la Secretaría del Ambiente (SEAM) y la Dirección Nacional de Aduanas.

En materia de instrumentos de comunicación, se señaló que el boletín informativo e-Mañamí mencionado en el diagnóstico anterior ya no existe, y que se discontinuó porque se vio

desvirtuado y pasó a convertirse básicamente en correo electrónico no deseado (en ocasiones se generaban más de 10 correos electrónicos al día). En 2013 se desarrolló un Plan Comunicacional y, en 2014, un Plan de Gestión de Crisis (ambos con apoyo del PNUD). Desde el lanzamiento del Plan de Gestión de Crisis, el comité de crisis de la SFP ha sesionado en tres ocasiones (durante las interpelaciones al secretario y durante una movilización nacional).

### **Gestión de las relaciones laborales**

- *Punto crítico 30: Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.*
- *Punto crítico 31: El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.*

En el diagnóstico anterior mencionaba el significativo impulso en la sindicalización que tuvo lugar en Paraguay durante el período evaluado, lo cual tiene que ver con el momento político de transición por el que atravesaba el país. En dicho contexto, la SFP asumió el rol de mediadora de los conflictos, actividad que llevó adelante con la conformación de un área institucional interna de enlace con los gremios estatales y de recepción de denuncias.

El diagnóstico previo calificaba como moderado el grado de conflictividad laboral que imperaba durante el período evaluado, y destacaba una serie de actividades e iniciativas impulsadas que contribuyeron a evitar conflictos de mayores proporciones, a saber: i) el lanzamiento del programa de desprecarización laboral, ii) el Plan de Igualdad y no Discriminación en la Función Pública Paraguaya, iii) la línea telefónica 175 para la denuncia de discriminación, y acoso sexual y laboral, y iv) la evaluación del desempeño. El mencionado programa de desprecarización laboral, lanzado en 2010, apuntaba a regularizar la relación de dependencia encubierta para aquellos contratados con más de cuatro años ininterrumpidos de servicio, que cumplían con tareas de carácter permanente en la función pública. Por último, se describía como función de la SFP la capacidad de homologar los contratos colectivos de condiciones de trabajo en el sector público, y se identificaba la homologación de 26 contratos colectivos desde la anterior evaluación (realizada en 2004), 18 de ellos posteriores a 2008 (Iturburu, 2014).

En la reunión sostenida con dirigentes sindicales para el presente diagnóstico no se mencionaron movilizaciones u otras formas de expresión de reivindicaciones que den cuenta de un ambiente marcado por un alto o moderado nivel de conflictividad.

Desde 2014 hasta octubre de 2017 se registraron i) una huelga general que duró dos días en febrero de 2016, ii) una movilización realizada por personal del MH en 2015, y iii) una movilización llevada a cabo por personal de la ANDE en 2016. Al consultar con respecto a la existencia de instancias de diálogo entre el Poder Ejecutivo y los sindicatos, se señaló que si bien existen canales, estos no funcionan, y que en muchos casos los representantes sindicales optan por dialogar directamente ante el CN. En opinión de los sindicalistas presentes en el taller, una de las situaciones que perciben como una actitud negativa de parte del Ejecutivo para con los gremios es la tardanza y las dilaciones con que el Ministerio del Trabajo está otorgando los dictámenes que reconocen la existencia de un sindicato. En términos de la realización de convenios colectivos, la SFP confirmó que durante esta gestión no se han homologado convenios colectivos, y que actualmente solo uno se encuentra en trámite de evaluación (Contraloría General de la República), lo que contrasta con los 18

convenios homologados durante 2008-12. Por último, en términos institucionales, la nueva estructura orgánica de la SFP aprobada en enero de 2016 ya no incluye la Dirección de Enlace Sindical y Relaciones Laborales mencionada en el diagnóstico anterior, y sus funciones no fueron asumidas en la práctica por ninguna de las unidades organizacionales contenidas en la nueva estructura.

## 2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos

*“Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables” (Longo, 2002: 18).*

### Responsabilización de los directivos

- *Punto crítico 32: Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.*

El diagnóstico previo señalaba que *la organización de la función de recursos humanos se vio beneficiada por una leve mejora en la solvencia técnica de la dirección alta y media*, en particular gracias a los fondos del Programa de Profesionalización del Servicio Civil y otras cooperaciones internacionales. Entre los aspectos fortalecidos se destacan el desarrollo y la aplicación del Índice de Gestión de Personas (IGP) como instrumento que evalúa el grado de desarrollo del servicio civil y sus prácticas, y funciona como inductor de conductas y buenas prácticas. En las instituciones donde se implementó el IGP se logró el compromiso de los directivos con un proceso de mejora continua y se fortaleció la rendición de cuentas asociada a los avances o retrocesos entre mediciones. De acuerdo con el diagnóstico anterior, el IGP se aplicó en 35 instituciones (sobre un universo de 115), y las recomendaciones surgidas de la evaluación se incorporaron en las respectivas planificaciones institucionales.

Desde el último diagnóstico, el proceso de fortalecimiento de la función pública ha continuado en la misma línea, por ejemplo, a través de la paulatina implementación de la Resolución SFP 151 de 2012 que norma el *“...establecimiento del Sistema Integrado de Gestión de Personas y la Organización de las Unidades de Gestión de Personas, Recursos Humanos o similares”* y que recomienda que las UGDP dependan directamente de la máxima autoridad en cada institución.<sup>23</sup> En el pasado, muchas de ellas constituían un departamento dentro de la Dirección General de Finanzas de cada OEE. Este cambio organizacional da cuenta de la intención de imprimir mayor relevancia e importancia a la gestión de las personas en la administración pública.

En términos de la aplicación del IGP, este proceso ha continuado y desde la evaluación anterior se han realizado ocho evaluaciones adicionales (2014 y 2016), con lo cual el número total de instituciones evaluadas ascendió a 45. Cabe señalar dos innovaciones al IGP: la primera ha sido la simplificación del instrumento y la reducción de los puntos críticos evaluados a 33 (del mismo modo que el BID simplificó el instrumento inicial de 93 a 33 puntos críticos); la segunda innovación corresponde al desarrollo de un IGP digital y de una aplicación (portal) que registra y publica los resultados obtenidos por cada institución, lo que acrecienta el grado de transparencia y rendición de cuentas asociado al instrumento. A mediados de 2017 solo la SFP había aplicado el IGP digital (autoevaluación); la plataforma se encontraba en desarrollo

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, en 2016, el Ministerio de Hacienda se basó en esta resolución para fortalecer y elevar la jerarquía administrativa de su UGDP.

y se esperaba que estuviera disponible plenamente en línea y se aplicara a 10 OEE en octubre de 2017.<sup>24</sup>

Por último, el proyecto *Fortalecimiento de los sistemas de gestión y gobernabilidad internas en algunas instituciones públicas*, financiado por la USAID y parte del *Programa de Democracia y Gobernabilidad en Paraguay*, ha apoyado la utilización de herramientas y el desarrollo de planes cuyo fin es –precisamente– fortalecer la gestión de los recursos humanos en 10 instituciones del Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial.<sup>25</sup> Las intervenciones financiadas por la USAID se desprenden justamente de las debilidades que fueron detectadas en las evaluaciones del IGP, y buscan apoyar la implementación de las recomendaciones contenidas en cada evaluación. Por ejemplo, con recursos de dicho programa se han elaborado, entre otros, los siguientes productos: i) planes estratégicos y documentos de planificación para los recursos humanos asociados a dicha planificación, como planes de dotación y manuales de funciones; ii) planes de capacitación; iii) instrumentos de medición del desempeño, y iv) el mencionado modelo de carrera administrativa dentro del MH. Un segundo componente del proyecto financiado por la USAID es el desarrollo y la implementación del aplicativo SICCA con el fin de apoyar tanto al equipo TIC de la SFP, como la capacitación de los *usuarios-SICCA* en cada una de las OEE, de algunos de los módulos y de los 10 referidos anteriormente.<sup>26</sup>

### **Institucionalidad del sistema de GRH**

- *Punto crítico 33: Los servicios centrales responsables del sistema de GRH son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.*

En relación con este último punto crítico, el diagnóstico anterior destacaba las siguientes acciones tendientes a fortalecer a la SFP, y que contribuyeron a aumentar la legitimidad política de la Secretaría y su reconocimiento como autoridad técnica en la profesionalización del servicio civil: a) definición de la visión estratégica; b) definición y aprobación de una nueva estructura en 2010; (c) incremento del capital humano, en forma progresiva desde 2003; d) diseño de un modelo de gestión para 28 UGDP; e) mejora y aumento de los espacios físicos (nueva sede principal y nueva sede para el INAPP); f) mejora en el mobiliario, disposición de vehículos propios e incremento de los recursos presupuestarios, y g) capacitación de los funcionarios, mediante su inclusión en diplomados o cursos de didáctica de la Universidad Nacional de Asunción (Iturburu, 2014). Asimismo, el informe señalaba que las UGDP reconocían en la SFP a la institución que acompañaba sus procesos de cambio y desarrollaba las herramientas en uso, pero solicitaban la extensión de las mejoras en otros subsistemas (por ejemplo, desarrollo de instrumentos para la evaluación de desempeño y gestión por competencias). A pesar de estas mejoras, el informe mencionaba como debilidad de la SFP el hecho de que su dotación de funcionarios por áreas misionales era pequeña en relación con las competencias legales (Iturburu, 2014).

---

<sup>24</sup> Debido al cambio metodológico, el portal con el aplicativo del IGP digital no incluirá las evaluaciones anteriores.

<sup>25</sup> Las instituciones del Poder Ejecutivo incluidas en el programa son: SFP, MH, MEC, MOPC, MAG, MJ, MSPBS, SEAM, SAS y SENADIS.

<sup>26</sup> Durante el taller sobre capacidades del ente rector se mencionó cómo el proyecto de la USAID financia el salario de ocho profesionales que se desempeñan en la Dirección de TIC de la SFP, lo que corresponde al 50% del equipo técnico de dicha dirección.

Desde el diagnóstico realizado en 2014, la SFP debió asumir las demandas administrativas e institucionales asociadas con la implementación del Decreto 3857/15 que impone la obligatoriedad de los concursos como mecanismo de ingreso y promoción dentro de la administración pública. Si bien la curva de aprendizaje institucional sobre dicho punto se inició mucho antes de la promulgación del decreto, la consecuencia inmediata del mismo fue que todo el flujo de ingreso a la administración se encauzó a través de la SFP con su capacidad institucional existente.

El trabajo previo en cuanto a la preparación del portal Paraguay Concurso y el desarrollo del aplicativo SICCA sin duda facilitó dicha mayor demanda administrativa; sin embargo, otros procesos se han convertido en cuellos de botella, debido a que la expansión de la demanda no vino acompañada de los recursos necesarios para elevar la capacidad de procesamiento y gestión.

El plan de dotación elaborado en 2016 se presenta en un cuadro que contiene el resumen de servicios que la SFP provee y su evolución entre los años 2010 y 2015 (véase el cuadro 18). Mientras que entre 2010 y 2015 la dotación aumentó un 33%, los servicios ofrecidos por la SFP lo hicieron a una tasa muy superior a dicho aumento. De acuerdo con el plan de dotación citado, a fin de cumplir las funciones legales que la SFP tiene asignadas, esta necesitaría 174 funcionarios, cifra muy superior a los 85 con los que contaba en 2016 cuando se elaboró el plan. La principal brecha se concentra en el nivel de profesionales y jefaturas intermedia (brecha de 56 cargos).

**Cuadro 18. Evolución de la dotación y principales servicios misionales prestados por la SFP, 2010 vs. 2015**

<b>SFP - Dotación y servicios ofrecidos</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>Crecimiento</b>
<b>Dotación de personal</b>	54	72	<b>33%</b>
<b>Servicios ofrecidos:</b>			
Universo de instituciones	111	398	<b>259%</b>
Vacancias ocupadas mediante concursos	9.495	14.884	<b>57%</b>
Postulaciones	24.841	43.909	<b>77%</b>
Instituciones que implementaron concursos	38	88	<b>132%</b>
Sumarios administrativos ingresados	206	238	<b>16%</b>
Sumarios administrativos finiquitados	285	557	<b>95%</b>
Instituciones que reportan datos	92	147	<b>60%</b>
Funcionarios capacitados	843	2.115	<b>151%</b>
Cursos desarrollados	4	81	<b>1.925%</b>

Fuente: Plan de Dotación SFP (contenido en informes de gestión de la SFP).

En el punto crítico 11 se hizo mención a los comentarios de las UGDP con respecto a los tiempos de espera asociados a ciertas etapas del concurso, en concreto: a la homologación de perfiles y a la entrega del certificado de debido proceso. Si bien dichos comentarios pueden ser válidos, se debe tomar en cuenta que el equipo de la SFP encargado de apoyar la gestión de los concursos está conformado por nueve personas. Si bien el ENN cuenta con la facultad de permitir excepciones a los concursos, lo que durante un período de transición le permitió a la SFP ir acomodando la demanda a sus capacidades internas, dichas excepciones tuvieron que limitarse a fin de ir consolidando la práctica de los concursos (lo que se puede apreciar en el aumento del índice de concursabilidad), y esto ha generado tensiones entre las UGDP

y la SFP. Con todo, la percepción general es que la concursabilidad constituye un avance significativo y las UGDP consideran que en la SFP se hace mucho con los pocos recursos con que se cuenta.

Una de las vulnerabilidades más significativas, y por lo mismo una amenaza para la sostenibilidad de los esfuerzos en materia de fortalecimiento y generación de capacidades en el ente rector, es el alto grado de dependencia que existe de los recursos de los cooperantes internacionales. En su momento el Programa de Profesionalización del Servicio Civil del BID fue clave para el financiamiento de actividades, instrumentos y servicios ofrecidos por la SFP. Al finalizar el período de implementación del programa del BID, fueron la USAID y su Programa de Democracia y Gobernabilidad los que continuaron con el apoyo técnico y financiero a la Secretaría. Dichos recursos de cooperación hoy financian servicios misionales y permanentes de la SFP, entre ellos el apoyo al mantenimiento, desarrollo e implementación de sistemas a la Dirección General de Tecnologías de la Información y de la Comunicación, pero la incertidumbre con respecto a la evolución de los mismos es un riesgo mayor, que puede acarrear un impacto negativo y significativo sobre la capacidad institucional de la SFP y la calidad de los servicios que ofrece.

La capacidad de las UGDP de ir avanzando en su propio fortalecimiento institucional y humano también se ha financiado en su totalidad con recursos de los mencionados programas de apoyo del BID y de la USAID. Respecto de este mismo punto, por ejemplo, el presupuesto institucional del INAPP para cursos de capacitación es cero; la totalidad de los cursos se financia con cooperaciones. El presupuesto institucional cubre exclusivamente la remuneración de los cinco funcionarios que trabajan en dicha entidad, las instalaciones y los servicios básicos.

Quizás el área en donde mejor queda reflejada la problemática de la falta de recursos para apoyar la gestión de las UGDP sea la administración y gestión de la evaluación del desempeño. Al momento de realizarse los talleres de diagnóstico, la SFP contaba con una sola persona para acompañar dicho subsistema de GRH, lo que hace virtualmente imposible que la SFP pueda proveer a las OEE de una asesoría estratégica en la materia y mucho menos elaborar un instrumento que facilite la aplicación de una evaluación y el análisis de los resultados obtenidos. El rol de la SFP en dicha área se ha limitado a dar orientaciones y ofrecer un instrumento sin soporte técnico y contenido en la Resolución 328/13, como también ha establecido el procedimiento para la homologación de los reglamentos e instrumentos a ser aplicados por los OEE. La capacidad de la SFP en esta materia es limitada y apenas suficiente para recibir y organizar la información que las OEE voluntariamente puedan proporcionarle sobre la aplicación de sus propios instrumentos. El vacío que en esta materia ha dejado la SFP ha sido llenado por UGDP (algunas de mayor capacidad y recursos) que han desarrollado sus propias aplicaciones informáticas para realizar las evaluaciones del desempeño.

A octubre de 2017, la SFP no contaba con el personal necesario para ocuparse de la conducción más estratégica de la GRH y enfocarse en el desarrollo de instrumentos y plataformas de amplio impacto (cobertura y uso) que requieran un bajo costo o esfuerzo institucional. Los limitados recursos institucionales de la SFP se concentran en el cumplimiento de las funciones de control y gestión que la ley le otorga, y fundamentalmente asociadas a concursos, sumarios y al reporte de información de empleo (SICCA). Cuando se

han puesto en marcha iniciativas de carácter más estratégico, esto se ha hecho con el apoyo de fondos de la cooperación internacional.

### 3. ÍNDICES DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GRH

A continuación se presentan los resultados de los cinco índices específicos de GRH y del indicador global. Para cada uno de ellos se detalla la puntuación de cada punto crítico que incide en el desempeño de cada indicador.

**Cuadro 19. Evolución de los subíndices del servicio civil**

ÍNDICE	2004	2013	2017
<b>1. Eficiencia</b> Mide el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de GRH, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.	15	15	40
<b>2. Mérito</b> Mide el grado en que el sistema de GRH incorpora garantías de uso de los criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.	13	40	60
<b>3. Consistencia Estructural</b> Mide la solidez e integración del sistema, prestando atención a la coherencia estratégica, la consistencia directiva y la consistencia de los procesos.	10	23	43
<b>4. Capacidad Funcional</b> Mide la capacidad del sistema para influir de manera eficaz en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.	11	24	40
<b>5. Capacidad Integradora</b> Mide la eficacia con que el sistema logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.	10	30	20
<b>6. Índice de Desarrollo del Servicio Civil*</b> Es el promedio simple de los cinco índices específicos y mide el desarrollo global de la GRH en el servicio civil.	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>40</b>

\* Promedio lineal de los cinco índices específicos.

#### Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)

Desde la última medición realizada en 2014, el IDSC aumentó de 26 a 40 puntos sobre 100 posibles. Este avance neto de 14 puntos ubica al servicio civil de Paraguay muy cerca del promedio regional, con el grupo de países cuyo servicio civil presenta un desarrollo medio. Este es el resultado del progreso en casi todos los subíndices, en particular en *Eficiencia*, *Mérito* y *Consistencia Estructural*, y en menor medida se debe a mejoras en el subíndice de *Capacidad Funcional*.

#### Eficiencia (E)

*Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se compone de cuatro puntos críticos.*

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2013	2017
Eficiencia	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	1	2
	4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	0	2
	20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	1	3
	27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	1	1

El índice de **Eficiencia** aumentó de 15 a 40 puntos (diferencial +25) desde la medición anterior, y esto se explica por la mejora conjunta de tres elementos. En primer lugar, el costo salarial como proporción del PIB y del PGN disminuyó desde la última medición y es similar al nivel registrado en la medición realizada en 2004. En segundo lugar, las brechas salariales con respecto al sector privado se redujeron de tal forma que los salarios en cargos de conducción son más competitivos, y el plus salarial en cargos operativos y administrativos con respecto al sector privado también bajó. Por último, y en términos de la distribución del personal y la existencia de excedentes y déficits de personal, desde la última medición se aprecia cómo el empleo relativo aumentó en aquellas áreas donde parecían existir déficits (como en salud) y se mantuvo en otras donde pareciesen existir holguras, como en el sector seguridad y en educación.

### Mérito (M)

*Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se compone de tres puntos críticos.*

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2013	2017
Mérito	10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	2	3
	11	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	2	3
	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	2	3

El índice de **Mérito** presenta una gran evolución desde 2013. Su crecimiento fue de 40 a 60 puntos (diferencial +20) y su aumento se debe al grado de sistematización y transparencia alcanzado en la realización de los procesos de concurso. Al respecto, Paraguay registró un nivel de concursabilidad del 55% en el último año (al menos en el Poder Ejecutivo). Además, los procesos de evaluación y de selección, al igual que las instancias para resguardar el debido proceso, parecen funcionar con un significativo grado de credibilidad y consistencia. En segundo lugar, se registra un bajo nivel de desvinculaciones asociadas a cambios políticos y que tienden a afectar casi exclusivamente a cargos cuyo nombramiento es de libre elección, o a personal contratado.

### Consistencia Estructural (CE)

*Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: a) Coherencia Estratégica, que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; b) Consistencia Directiva, que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado, y c) Consistencia de Procesos, que es la consistencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. Se compone de ocho puntos críticos.*

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2013	2017
<b>Coherencia Estratégica</b>	1	Las previsiones de la planificación de personal suelen desprenderse de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.	1	2
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	0	2
	26	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	1	1
<b>Consistencia Directiva</b>	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2	2
	33	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2	3
<b>Consistencia de Procesos</b>	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	2	3
	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responden a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	0	2

	22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	1	2
--	----	---	---	---

El índice de **Consistencia Estructural** se incrementó de 23 a 43 puntos (diferencial +20) desde la medición previa, y muestra una evolución positiva en sus tres dimensiones internas: i) *Consistencia Estratégica*, ii) *Consistencia Directiva* y iii) *Consistencia de Procesos*.

La *Consistencia de Procesos* es el resultado del ordenamiento y de la consolidación de las categorías salariales contenidas en la matriz salarial, e implica la reclasificación de los niveles ocupacionales a fin de que exista una mayor coherencia entre el salario y el nivel de cada puesto. También ha contribuido al avance en esta dimensión interna la menor influencia del Congreso sobre las decisiones relativas a la clasificación de puestos contenidas en el Anexo de Personal y a las categorías salariales, aunque la ausencia de una institucionalidad jurídica más robusta deja la puerta abierta para que los progresos en esta área se reviertan con relativa facilidad.

La dimensión de *Consistencia Directiva* aumentó levemente respecto de la medición anterior. Sin embargo, estos puntos críticos han sido altamente dependientes de recursos de la cooperación internacional.

Finalmente, el avance registrado en *Coherencia Estratégica* se debe a mejoras en el proceso de planificación, asociados sobre todo a la disponibilidad de mejores instrumentos y al grado con que la formulación del presupuesto sigue prioridades estratégicas a nivel del país (introducción del Sistema de Planificación por Resultado). En segundo lugar, la administración de la planificación interna de cada institución parece reflejar dicha priorización, pues se registran aumentos en el empleo en aquellas áreas que se definen como estratégicas.

### Capacidad Funcional (CF)

*Mide la capacidad del sistema del servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: a) Competencia, es decir, la competencia de los recursos humanos, que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de calificación profesional; b) Eficacia Incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, al aprendizaje y a la calidad del servicio, c) Flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se compone de 14 puntos críticos.*

CAPACIDAD FUNCIONAL	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2013	2017
	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo calificado en la composición de las plantillas.	2	2
	9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	1	3

<b>Competencia</b>	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben cubrirse.	2	3
	19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1	3
	25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2	2
<b>Eficiencia Incentivadora</b>	16	La dirección suele definir pautas o estándares de rendimiento esperado de parte de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	1	1
	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, y se lo contrasta con los estándares de rendimiento esperado.	1	2
	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	1	1
	23	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	1	3
<b>Flexibilidad</b>	7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	2	3
	13	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	2
	15	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	1	2
	17	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	0	0
	24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	1	1

El índice de **Capacidad Funcional** aumentó de 24 a 40 (diferencial +16) respecto de la medición anterior. Los principales avances en la dimensión de *Competencia* corresponden a un uso no solo más adecuado, sino además más consistente de competencias en la elaboración de perfiles y en la evaluación de candidatos. Un segundo elemento corresponde

a las mejoras salariales que resultaron en una importante descompresión salarial y que hacen más atractiva la progresión jerárquica dentro de la administración pública.

La *Flexibilidad* también mejoró gracias al ordenamiento y a la estandarización del clasificador ocupacional impulsado por el MH que además vino acompañado de una reducción en la dispersión salarial, lo que facilitaría el traslado funcional de personas. La sistematización en la utilización de concursos también ha contribuido a generar un mayor grado de consistencia en los perfiles de puestos de cada institución, y por lo mismo, a facilitar la movilidad de personal.

La dimensión de *Eficiencia Incentivadora* también registró un avance respecto de la evaluación anterior, en parte fruto de la entrada en vigencia de la Resolución 328/2013 y del fortalecimiento de los procesos de concurso, en particular de aquellos *internos institucionales*, que consideran las evaluaciones del desempeño dentro de la matriz de evaluación y selección. Con todo, en la administración pública de Paraguay persiste la ausencia de una carrera administrativa propiamente dicha, y las debilidades asociadas a sistemas que podrían contribuir a generar movimientos dentro de dicha carrera, como por ejemplo, los asociados al buen desempeño de manera más amplia.

### Capacidad Integradora (CI)

*Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se compone de cuatro puntos críticos.*

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2013	2017
<b>Capacidad Integradora</b>	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	1	0
	29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	2	1
	30	Las relaciones laborales se orientan, de forma habitual y preferente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	2	2
	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	1	1

Por último, el índice de **Capacidad Integradora** es el único subsistema que registra un descenso respecto de la medición realizada en 2013. Durante este período el indicador disminuyó de 30 a 20 puntos (diferencial -10). Los motivos centrales de este retroceso se deben a la discontinuación de instrumentos e instancias destinados a fortalecer aspectos sistémicos dentro de la GRH, por ejemplo, la falta de instrumentos para medir el clima organizacional y de instrumentos para comunicarse de forma más eficaz (y de manera bilateral) con actores clave del proceso, como los sindicatos.

#### 4. RECOMENDACIONES

Como resultado del presente diagnóstico, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Elaborar y enviar al CN un proyecto de ley que establezca una escala única de remuneraciones para la carrera administrativa y vinculada al Clasificador de Puestos del Decreto 196/03, que reemplace a la matriz salarial y que, tratándose de plazas cuya categoría salarial que no esté dentro de los rangos definidos en la ley, el puesto se suprima automáticamente después de que la plaza quede vacante. El cuadro 20 presenta lo que podría ser la siguiente iteración de la matriz salarial en una escala única de sueldos. El cuadro, que contiene información para el Poder Ejecutivo, indica el posible rango salarial para cada nivel ocupacional, además de: i) la proporción del personal nombrado y ii) la cantidad de categorías salariales que caerían dentro del rango definido.

En este ejercicio, el 94% del personal quedaría dentro del rango propio de su nivel jerárquico. La ley que estableciese la escala única de sueldos debería señalar que las categorías salariales que estuviesen fuera del rango cesarían de existir cuando las personas que ocupan esos puestos se desvinculen de la administración pública, y que los recursos quedarían disponibles para que la institución pueda generar plazas en niveles y grados donde se requiera expandir el empleo. La ley salarial identificaría un “piso” y “techo” nominal en guaraníes, y establecería su ajuste anual según la inflación del año previo que publique el Banco Central. El Ministerio de Hacienda y la SFP deberían quedar facultados para establecer modificaciones en la relatividad salarial de cada grado en base a criterios técnicos. Para esto, se podría establecer una comisión independiente de revisión salarial conformada con personas del sector público y privado, como ocurre en varios países de la OCDE.

2. Poner en marcha un Programa de Encasillamiento Institucional que, seguido de un proceso de valoración de los puestos en cada institución, vincule cada puesto con el Clasificador de Puestos del Decreto 196/03 y la eventual ley que establezca la escala única de remuneraciones mencionada anteriormente. En el marco de este proceso, los perfiles de puestos valorados deberían ser cargados en el aplicativo SICCA, a fin de que, si se requiere que sean concursados, el perfil de dicho puesto ya se encuentre cargado.
3. Realizar un proceso de evaluación de los sistemas de medición del desempeño que cuentan con una plataforma informática para su aplicación, y un estudio de la factibilidad de que una de dichas plataformas se aplique de manera más amplia en las OEE que no disponen de un instrumento informatizado. Este sería un significativo avance y cada institución podría solicitar mejoras posteriores a la aplicación para que esta se adecue a las características propias de la misión de cada OEE.

**Cuadro 20. Simulación de los resultados de diseñar una escala única de sueldos bajo las actuales categorías salariales contenidas en la matriz salarial para las instituciones del Poder Ejecutivo**

	Total categorías	Total individuos	Rango del sueldo base mensual			Porcentaje de indiv. dentro rango	Porcentaje de categ. dentro rango
			Mínimo	Mediana	Máximo		
<b>Total categorías</b>	<b>263</b>	26.398				<b>94%</b>	<b>72%</b>
<b>Categ. B</b>	<b>68</b>	864	6.000.000	8.800.000	11.600.000	<b>76%</b>	<b>78%</b>
<b>Categ. C</b>	<b>60</b>	1.801	4.000.000	6.750.000	9.500.000	<b>95%</b>	<b>82%</b>
<b>Categ. D</b>	<b>42</b>	6.269	2.300.000	4.100.000	5.900.000	<b>99%</b>	<b>76%</b>
<b>Categ. E</b>	<b>29</b>	4.894	2.000.000	3.400.000	4.800.000	<b>99%</b>	<b>86%</b>
<b>Categ. F</b>	<b>18</b>	4.454	2.000.000	2.800.000	3.600.000	<b>94%</b>	<b>67%</b>
<b>Categ. G</b>	<b>46</b>	8.116	1.824.055	2.500.000	3.200.000	<b>89%</b>	<b>41%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de SINARH.

Nota: El salario base medio dentro del rango que aparece en el cuadro corresponde a la(s) categoría(s) con mayor número de empleados (moda estadística), mientras que el mínimo corresponde a la categoría salarial más baja existente en la actual matriz salarial para cada nivel jerárquico. El salario base máximo, en la mayoría de los niveles, se fijó de forma que el monto entre el mínimo y la mediana del rango sea el mismo que existe entre la mediana y el máximo.

4. Introducir mejoras al SICCA que lo transformen de una aplicación para llevar procesos a una aplicación que además genere información para la planificación y toma de decisiones.
5. Fortalecer los recursos humanos y financieros del ente rector. Uno de los principales riesgos que podrían deslegitimar todo lo avanzado en materia de concursos es que se instale la percepción de que el proceso es ineficiente y excesivamente largo. Esta es una percepción que parecería ya estar presente entre las UGDP. A la SFP se le está exigiendo sobrellevar una carga laboral mucho mayor de la que puede cubrir con sus recursos humanos y financieros. Los recursos para esto deberían provenir del PGN, pues se trata de funciones que serán permanentes. Mientras se aseguran dichos recursos, se podrían establecer procesos simplificados para contratos de corta duración y se podría explorar la certificación en concursos para OEE por parte de la SFP, cuyos concursos estarían sujetos a un control aleatorio por la SFP y/o la Contraloría.
6. La capacidad integradora de la SFP se vería muy fortalecida con la introducción de instrumentos de medición del clima organizacional de aplicación amplia en la administración centralizada y con el uso selectivo pero consistente de instancias que permitan debatir desafíos, identificar mejoras prácticas y utilizar incentivos no monetarios para el desempeño colectivo. La encuesta de clima aplicada en 2010 resultó ser una provechosa fuente para detectar desafíos y generar una discusión más amplia, lo que se tradujo en la adopción de iniciativas concretas que a la larga han contribuido a fortalecer la gestión de los recursos humanos.
7. Considerar la introducción de un segmento gerencial profesionalizado para algunos puestos gerenciales clave que actualmente son de confianza o libre nombramiento. Estos sistemas, de *Alta Dirección Pública*, son una práctica común en los países de la OCDE. En América Latina la experiencia se limita a dos países (Chile y Perú). A diferencia de la mayoría de los sistemas en países de la OCDE, los sistemas aplicados en América Latina tienen por finalidad asegurar la idoneidad de las personas que ocupen cargos con alta

responsabilidad gerencial, pero al mismo tiempo continúan otorgando discrecionalidad a la autoridad política, ya que el nombramiento y la remoción del candidato es facultad de la autoridad correspondiente.

8. Establecer un programa especial de ingreso a la función pública para jóvenes profesionales que regresan al país después de realizar estudios de especialización y postgrado en el extranjero y financiados por el programa de becas de Paraguay. En ausencia de oportunidades y de un sistema de ingreso especial, una parte importante del talento humano financiado con recursos públicos acaba siendo reclutada por el sector privado.

## 5. INDICADORES

### a) Proporción de designación política

#### 1. Tasa de designaciones políticas en la administración estatal

I. Total de cargos que prevén designación política en la administración estatal	2.649	<b>Fuente y año:</b> – SINARH, junio de 2016.
II. Total de cargos administrativos de la administración central	40.073	<b>Fuente y año:</b> – SINARH, diciembre de 2016.
<b>I/II (en porcentaje)</b>	<b>6,6%</b>	

### b) Peso fiscal del empleo

#### 2. Nómina salarial del gobierno central / PIB o indicador equivalente

I. Gastos en servicios personales de la administración central ( <i>moneda local, a diciembre de 2016</i> )	13.552.854 millones	<b>Fuente y año:</b> – Ejecución Presupuestaria 2016, MH.
II. PIB ( <i>moneda local corriente, a diciembre de 2016</i> )	155.509.318 millones	<b>Fuente y año:</b> – Banco Central del Paraguay.
<b>I/II (en porcentaje)</b>	<b>8,71%</b>	

### c) Incentivos

#### 3. Comprensión vertical de los salarios (expresado en moneda local corriente)

	2014	2015	2016	
I. Sueldo o salario mensual de la máxima categoría	12.387.912	13.616.741	14.272.868	<b>Fuente y año:</b> – Ministerio de Hacienda, SINARH, 2014-16.
II. Sueldo o salario mensual del categoría mínima	2.541.962	2.784.943	2.849.017	
<b>I/II</b>	<b>4,87</b>	<b>4,89</b>	<b>5,01</b>	

**4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita (expresado en dólares de EE.UU.)**

I. Sueldos promedio administración central	4.720.010	<b>Fuente y año:</b> – Ministerio de Hacienda, SINARH, 2016.
II. PIB per cápita mensualizado (a diciembre de 2016)	1.890.589	<b>Fuente y año:</b> – Banco Central del Paraguay, Anexo Estadístico Económico, 2016.

**5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno estatal / sueldo promedio del sector privado (expresado en dólares de EE.UU.)**

I. Sueldos promedio administración central	3.189.705	<b>Fuente y año:</b> – EPH 2016, DGEEC.
II. Sueldos promedio del sector privado	2.612.574	<b>Fuente y año:</b> – EPH 2016, DGEEC.
<b>I/II</b>	<b>1,22</b>	

**d) Dotación de personal**

**6. Número total de empleados públicos en el gobierno estatal / población total**

I. Número total de empleados públicos en la administración pública centralizada	214.463	<b>Fuente y año:</b> – SINARH del MH, junio de 2017.
II. Población total (2017)	6.953.646	<b>Fuente y año:</b> – DGEEC, Proyección de Población, Revisión 2015.
<b>I/II</b>	<b>3,08%</b>	

**7. Gasto público total del gobierno central (expresado en moneda local corriente) / Número total de empleados públicos del gobierno central**

I. Gasto público total de la administración pública	13.552.854 millones	<b>Fuente y año:</b> – Ministerio de Hacienda, SIAF 2016.
II. Número total de empleados públicos de la administración central	216.663	<b>Fuente y año:</b> – SINARH, Ministerio de Hacienda 2016.
<b>(I/II)</b>	<b>62.552.694</b>	

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. 2010.** “Paraguay: Hoja de ruta para Mejorar la Política Salarial del Sector Público”. Documento de trabajo. Unidad Gestión Pública y Gobernanza, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región Latinoamérica y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CLAD (Centro Latinoamericano para el Desarrollo)/Naciones Unidas. 2003.** “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respalda por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre.
- Cortázar, J., M. Lafuente y M. Sangines. 2014.** “Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echebarría, K. 2006.** “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hasnain, Z. y N. Manning. 2014.** [Pay Flexibility and Government Performance: A Multicountry Study](#). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Iturburu, M. 2014.** “Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay”, División de Capacidad Institucional del Estado, Nota Técnica # IDB-TN-675. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza. 2012.** “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 52, febrero 2012, Caracas, Venezuela.
- Lafuente, M. y N. Manning. 2010.** “Autoridad del Ejecutivo-Legislativo: los poderes Ejecutivo y Legislativo para la determinación de la política salarial del sector público: el caso de Paraguay”. Serie de documentos de trabajo del sector público, Región de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Longo, F. 2002.** “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. Diálogo Regional de Políticas. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo F. y M. Iacoviello. 2010.** “Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina”. Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires, 1 y 2 de julio.
- Schuster, C. 2013.** “Patronazgo and the Politics of Merit Reforms in Paraguay’s Civil Service Under President Lugo.” Borrador de documento de trabajo de CADEP.

### Marco legal y normativo

- LEY 1626 de 2000 “De la Función Pública”.
- LEY 5747/2016 que modifica artículos de la Ley 5189/2014.
- LEY 5766/2016 que modifica artículos 54 y 56 de la Ley 1626/00 “De la Función Pública”.
- LEY 5554/2016 (artículos 51 y 52) Ley de Presupuesto General de la Nación para Ejercicio 2016 - Política de Desprecarización Laboral.

- LEY 5534/2015 que reglamenta los artículos 196, 2º párrafo, 241 y 254 de la Constitución Nacional, se entenderá como ejercicio parcial de la docencia y la investigación científica.
- LEY 5505/2015 que modifica el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional y establece que el personal civil incorporado a la institución como personal de servicio, administrativo y técnico, estará sujeto a la Ley 1626/00 "De la Función Pública".
- LEY 5189/2014 que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay.
- LEY 4046/2010 que modifica el artículo 4º de la Ley 1462/1935 "que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo".
- LEY 3989/2010 que modifica el inciso (f) del artículo 16 y el artículo 143 de la Ley De la Función Pública.
- DECRETO 196 de 2003 por el cual se establece el Sistema de Clasificación de Puestos de la Carrera Administrativa.
- DECRETO 3857 de 2015 por el cual se aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición y concursos de méritos, de conformidad a Ley 1626/2000 De la Función Pública.
- DECRETO 1212 de 2014 Por el cual se aprueba la Implementación del Portal Único de Empleo "PARAGUAY CONCURSA" y la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA).
- DECRETO 360 de 2013 por el cual se regula el procedimiento sumarial administrativo para la investigación y la aplicación de las sanciones administrativas establecidas en el capítulo XI de la Ley 1626/00 De la Función Pública, y se deroga el Decreto 17781/2002.
- DECRETO 7839 de 2011 por el cual se aprueba el primer plan de igualdad y no discriminación de la Función Pública del Paraguay 2011-2014.
- RESOLUCION SFP 95/2017 por la cual se aprueba el protocolo para la recepción y tramitación de los documentos presentados por los Organismos y Entidades del Estado para el monitoreo y la certificación del debido proceso de concursos ante la Secretaría de la Función Pública.
- RESOLUCIÓN SFP 219/2016 por la cual se establece el procedimiento para la presentación de denuncias relacionadas a procesos de Concursos Públicos de Oposición, Concursos de Oposición y Concursos de Méritos implementados en el marco de lo dispuesto por el Decreto 3857/2015.
- RESOLUCIÓN SFP 180/2016 que reglamenta el alcance de varios artículos del anexo del Decreto 3857/2015.
- RESOLUCIÓN SFP 891/2015 que establece el mecanismo de implementación del Decreto 3857 de 2015 por el cual se aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición y concursos de méritos, de conformidad a Ley 1626/2000 De la Función Pública.
- RESOLUCION SFP 77/2017 por la cual se establece el Reglamento General de Selección para la desprecarización del personal contratado que realiza funciones en relación de dependencia en la administración pública durante el ejercicio fiscal 2016, de conformidad al artículo 51 y 52 de la Ley 5554/16.
- RESOLUCIÓN SFP 516/2016 por la cual se aprueba el protocolo de intervención y guía de atención para casos de discriminación y acoso laboral en la función pública.
- RESOLUCIÓN SFP 665/2015 por la cual se aprueba el instrumento de medición del grado de implementación del Plan de Igualdad y no Discriminación en la función pública del Paraguay.
- RESOLUCION SFP 328/13 por la cual se aprueba el Instructivo General de Evaluación del Desempeño e Identificación del Potencial para Funcionarios Públicos Permanentes y Contratados de los OEE.
- RESOLUCION SFP 151/12 del establecimiento del Sistema Integrado de Gestión de Personas y La Organización de las Unidades de Gestión de Personas, Recursos Humanos o similares.

## Talleres y entrevistas

Los talleres y entrevistas fueron realizados entre el 31 de julio y el 4 de agosto de 2017.

	Nombre y apellido	Institución	Dependencia
Reunión de apertura de la misión	Humberto Peralta	SFP	Secretario Ministerial
	Francisco Riveros	SFP	DGTIC
	Sully Cabrera	SFP	DGG
	Gloria Benítez	SFP	DGPM
Taller sobre Organización del Trabajo	Laura Delgadillo	SFP	DGPM
	Julio Blanco	SFP	DEPM
	Juan Aguilera	SFP	DGTIC
	Cecilia Báez	SFP	DGAT
	Lilian Araujo	SFP	DGAT
	Francisco Riveros	SFP	DGTIC
	Gloria Benítez	SFP	DGPM
	Sully Cabrera	SFP	DGG
Taller sobre Gestión del Empleo y Gestión del Desempeño	Cecilia Báez	SFP	DGAT
	Alexis Ortega	SFP	DGAJ
	Lilian Araujo	SFP	DGAT
	Gloria Benítez	SFP	DGPM
	Zulma Díaz	SFP	DGC
	Luis Román Haisemann	SFP	DGC
	Tania Almada	SFP	DGC
	Griselda Casal	SFP	DGC
	Emma Martini	SFP	DGC
	Sully Cabrera	SFP	DGG
Taller sobre Clima, Comunicación y Aspectos Jurídicos de la Gestión de Persona (sumarios, denuncias)	Humberto Peralta	SFP	Secretario Ministerial
	Juan Ramírez	SFP	DGAJ
	Karina Florentín	SFP	DGAJ
	Raquel Pereira	SFP	DGAJ
	Steven Fleitas	SFP	DGAJ
	Nathalie Delame	SFP	DGAJ
	Sully Cabrera	SFP	DGG
	Alfredo Benítez	SFP	DGAJ
Taller con direcciones de las UGDP	María Elena Helión	DNA	Directora RRHH
	Gladys Caballero	DNCP	Jefa Depto. Gestión de Personas
	Judith Gaona de Melgarejo	MAG	Directora de Gestión de Personas
	Lourdes Pereira de Adorno	Ministerio de Defensa	Directora General de Talento Humano
	Carlos Aguilera	MEC	Dirección General de Talento Humano
	Ramón Valiente	MEC	Dirección General de Talento Humano
	Jaime Escobar	MH	Director de Recursos Humanos
	Shirley Reyes	MJ	Directora de Gestión de Personas
	Laura Candia	MM	Directora de Gestión de Personas

	Hugo Giménez	SENADIS	Dirección de Gestión de Personas
	Enrique Barboza	MRE	Director de Recursos Humanos
	Marlene Ramírez	MTESS	Directora de Talento Humano
	Mariza Chávez	Ministerio del Interior	Directora de Talento Humano
	Ramón Feliciano Giménez	Policía Nacional	Jefe Dpto. Personal
	Rocío Segovia	STP	Directora de Recursos Humanos
	Enrique Noguera	SENADIS	Director de Gestión de Personas
	Gloria Gabazza	Gabinete Civil	Directora de Gestión de Personas
Taller de Gestión de la Capacitación (INAPP)	Lisa Isabel Barría	INAPP	
	Cristian Peña	INAPP	
	Edid González	INAPP	
	Roque Silva	INAPP	
	Rossana Báez	INAPP	
	Sully Cabrera	DGG	
Taller con Representantes Sindicales	Mario Gardoqui	Sindicato ANDE	
	Dr. Abdón Villamayor	Sindicato MSPBS	
	Luis Alberto Goze	Sindicato MEC	
	Pedro Sánchez	Sindicato Ministerio de Hacienda	
Reunión Ministerio de Hacienda	Lic. Oscar Lovera	Dirección de Presupuesto	Director General
	Daniel Camerón	DGASPyBE	Director
	Viviana Casco	Dirección de Política Macro-Fiscal	Directora
Audio Conferencia USAID Paraguay	Federico Recalde	USAID	Especialista Adm. Pública
	Mercedes Argaña	CEAMSO	
	Martín Miranda	CEAMSO	

Entrevistas realizadas:

Nombre	Institución
Sebastián Codas	STP
Mercedes Argaña	CEAMSO
Marcelo Mancuello	Municipalidad de Asunción
José Tomás Sánchez	Ex funcionario de la SFP
Eduardo Bogado	Ex coordinador de programas de USAID
Valeria Franco	SENAVITAT
Víctor Gómez y Norma Valenzuela	Consultora Integra Servicios

## ANEXO 1: DEFINICIÓN DE CADA TIPO DE CONCURSO

- a. **Concurso público de oposición:** mecanismo técnico de selección de las personas más idóneas para acceder a cargos permanentes en la función pública, al que podrán postular todos los ciudadanos en igualdad de condiciones.
- b. **Concurso de oposición:** mecanismo técnico de selección de los funcionarios permanentes más idóneos para acceder a una promoción que represente una mejora económica por el cambio de categoría salarial, otros complementos salariales, o una combinación de ambos según las bases del llamado, que serán asignados independientemente del cambio de puesto de trabajo, que pueda preverse o no, al que podrán postular los funcionarios permanentes bajo las siguientes modalidades:
  - i. *Concurso interno institucional:* al que podrán postular los funcionarios permanentes de la misma institución que tienen la vacancia disponible.
  - ii. *Concurso interno interinstitucional:* al que podrán postular los funcionarios permanentes de cualquier OEE, aunque no pertenezcan al que tenga la vacancia disponible.
- c. **Concurso de méritos:** mecanismo técnico de selección para acceder a la contratación temporal de personas físicas en la administración pública, aplicable a cargos de técnicos, jornaleros o profesionales, entre otros.