

DIAGNÓSTICO

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

2026



AUTOR: LUCIANO STRAZZA
EDITOR: MARIANO LAFUENTE



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina

Paraguay (2026)

Luciano Strazza

Mariano Lafuente (editor)

Sector de Instituciones para el Desarrollo

División de Capacidad Institucional del Estado

Copyright © 2026 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. 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 Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). 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 y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

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



Resumen^{*}

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del servicio civil de Paraguay. Se basa en el marco metodológico elaborado en el 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública,¹ que suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. Este marco se aplicó a las evaluaciones de 24 países de América Latina y el Caribe entre el 2002 y el 2026, incluido Paraguay (2004, 2013 y 2017). El informe de situación del servicio civil de este país, elaborado en el 2017, es la línea de base para comparar los avances y los desafíos en materia de profesionalización del servicio civil.

^{*}Este estudio fue elaborado por Luciano Strazza (consultor), bajo la coordinación y la edición de Mariano Lafuente, de la División de Capacidad Institucional del Estado del Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD/ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El documento se benefició de los comentarios de Florencia Serale y Sandra Naranjo Bautista (IFD/ICS). El equipo del BID agradece el apoyo del Gobierno de Paraguay, en particular la ayuda brindada por las autoridades y el equipo del Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹ CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y Naciones Unidas. 2003. Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz de la Sierra: CLAD. Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>. Para acceder a la metodología completa incluyendo las escalas de puntuación ver: BID (2014) – Anexo I. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0012567>.

Índice

Abreviaciones	5
Resumen	6
1. Información de contexto	11
1.1. Contexto socioeconómico e institucional	11
1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos	13
1.3. Actores institucionales del sistema de gestión de talento humano	16
2. Análisis de los subsistemas de gestión de talento humano	19
2.1. Planificación del talento humano	19
2.2. Organización del trabajo	29
2.3. Gestión del empleo	34
2.4. Gestión del rendimiento	45
2.5. Gestión de la compensación	49
2.6. Gestión del desarrollo	55
2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales	66
2.8. Organización de la función de talento humano	71
3. Índices de evaluación del sistema de gestión de talento humano	76
3.1. Índice de Desarrollo del Servicio Civil	77
3.2. Eficiencia	77
3.3. Mérito	78
3.4. Consistencia Estructural	80
3.5. Capacidad Funcional	82
3.6. Capacidad Integradora	84
Conclusiones	86
Recomendaciones	88
Referencias	91
Fuentes de información	95
Normativa	95
Entrevistas	97

Abreviaciones

BECAL	Programa Nacional de Becas “Carlos Antonio López”
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
IDSC	Índice de Desarrollo del Servicio Civil
INAPP	Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MH	Ministerio de Hacienda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PACI	Plan Anual de Capacitación Institucional
PEA	población económicamente activa
SDP	sistema de directivos públicos
SFP	Secretaría de la Función Pública
SICCA	Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa
SINARH	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos
STP	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
UGDP	unidades de gestión y desarrollo de las personas
VCHGO	Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional

Resumen

La calidad del servicio civil es uno de los factores centrales que explican la capacidad del Estado para entregar mejores bienes y servicios públicos, y así generar crecimiento económico, reducción de la pobreza y mayor confianza en el gobierno.¹ Por eso uno de los mayores desafíos es gestionar el talento humano de manera estratégica e integral para fortalecer el servicio civil: estratégica, para alinear el trabajo de los servidores públicos con la estrategia institucional y las prioridades de gobierno; integral, para combinar las políticas de planificación, de reclutamiento y selección, de gestión del desempeño, de desarrollo profesional y de incentivos, entre otras.

En esta dirección, en el 2004 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó el diseño y la implementación de una metodología para evaluar la calidad de la gestión de talento humano en el servicio civil, de acuerdo con los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y de las buenas prácticas internacionales. Aplicadas al menos una vez en 24 países de América Latina y el Caribe,² estas evaluaciones generaron agendas de fortalecimiento que mejoraron la calidad de los servicios civiles gracias a una gestión de talento humano más estratégica e integral.

El presente informe contiene una nueva evaluación del servicio civil de Paraguay, cuya última edición se realizó en el 2017. Como muestra el cuadro 1, desde la primera medición el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)³ ha mejorado de forma sostenida: partió de un nivel bajo en el 2004 (12 puntos) y luego logró avances continuos en las evaluaciones del 2013 (26 puntos) y del 2017 (40 puntos). Casi una década más tarde, se observa un avance a 48 puntos. Paraguay pasó así de una de las gestiones de talento humano más débiles de la región a ubicarse por encima del promedio (40 puntos) y a formar parte del grupo de países con IDSC de desarrollo medio, solo por detrás de Costa Rica y Colombia (ambos con 57 puntos), y de Jamaica (51 puntos). Por su parte, Chile (73 puntos), Brasil (68 puntos) y Uruguay

¹ Sobre el impacto en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, véanse Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Dahlström, Lapuente y Teorell (2012); Dollar y Kraay (2003); Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); Knack y Keefer (1995); Mauro (1995), y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004). Acerca de la mejora en la entrega de servicios públicos, véase Lira (2013). En referencia a una mayor confianza en el gobierno, véanse Cai et al. (2009); Maxfield y Schneider (1997); Sacks (2010), y Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005).

² Argentina (2004); Bahamas (2017); Barbados (2017); Bolivia (2004 y 2013); Brasil (2004, 2013 y 2023); Chile (2004, 2013 y 2023); Colombia (2004, 2013 y 2023); Costa Rica (2004, 2012 y 2023); Ecuador (2004, 2011, 2015 y 2023); El Salvador (2004, 2012 y 2023); Guatemala (2004 y 2012); Guyana (2017); Haití (2017); Honduras (2004, 2012 y 2023); Jamaica (2017); México (2004 y 2013); Nicaragua (2004 y 2013); Panamá (2004, 2013 y 2023); Paraguay (2004, 2013, 2017 y 2026); Perú (2004, 2011, 2015 y 2022); República Dominicana (2004, 2012 y 2019); Suriname (2017); Trinidad y Tobago (2017), y Uruguay (2004, 2013 y 2023).

³ El Índice de Desarrollo del Servicio Civil se expresa en una escala de 0 a 100 puntos. Los sistemas que obtienen hasta 39 puntos se consideran de bajo desarrollo; los que obtienen entre 40 y 59 puntos, de desarrollo medio, y los que obtienen entre 60 y 100 puntos, de alto desarrollo (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014).

(60 puntos) también están por encima de Paraguay, pero son países con IDSC de desarrollo alto, es decir, en un nivel cualitativamente más avanzado.

Este nuevo avance se apoyó en dos pilares. Uno es la sanción, a comienzos del 2025, y el inicio de la implementación a mediados de ese año, de la Ley 7445/25 de la Función Pública y del Servicio Civil, que reemplazó la Ley 1626/00, cuya aplicación tuvo muchos problemas.⁴ Esta ley contiene el nuevo conjunto de principios y reglas en sintonía con las buenas prácticas internacionales y con la realidad institucional de Paraguay.

El segundo pilar es el fortalecimiento de la institucionalidad rectora mediante la creación del Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional (VCHGO) bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esto permitió conducir la elaboración e implementación de la ley, alcanzar una mayor coherencia estratégica en el uso de los recursos económicos y humanos, ejercer una supervisión más robusta en el ámbito del Poder Ejecutivo (y del sector público en general, para el caso de las remuneraciones y la política salarial) y ganar una mayor legitimidad para orientar a otras autoridades de aplicación (instituciones autónomas y los otros poderes del Estado), con el objetivo de mejorar la calidad de la gestión pública en todo el Estado paraguayo.

Cuadro 1. Evolución de los índices de calidad del servicio civil y de los subsistemas de gestión de talento humano, años seleccionados (puntos sobre 100)

	2004	2013	2017	2026	DIFERENCIA 2017-2026
Índice de Desarrollo del Servicio Civil (índice agregado)	12	26	40	48	8
ÍNDICES DE CALIDAD					
Eficiencia	15	15	40	40	0
Mérito	13	40	60	60	0
Consistencia Estructural	10	23	43	58	15
Capacidad Funcional	11	24	40	46	6
Capacidad Integradora	10	30	20	35	15
SUBSISTEMAS DE GESTIÓN DE TALENTO HUMANO					
Planificación del talento humano	17	20	43	50	7
Organización del trabajo	13	20	53	60	7
Gestión del empleo	13	33	53	50	-3
Gestión del rendimiento	13	13	20	33	13

⁴ La Ley 1626/00 fue objeto de numerosos recursos de inconstitucionalidad y no fue reconocida por varios organismos públicos, entre otras dificultades.

**Cuadro 1. Evolución de los índices de calidad del servicio civil
y de los subsistemas de gestión de talento humano, años seleccionados
(puntos sobre 100) (continuación)**

	2004	2013	2017	2026	DIFERENCIA 2017-2026
Gestión de la compensación	10	20	45	50	5
Gestión del desarrollo	0	24	32	44	12
Gestión de las relaciones humanas y sociales	10	30	20	35	15
Organización de la función de talento humano	20	40	50	70	20

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014); Dumas (2017), y la evaluación desarrollada en el presente estudio.

Nota: los índices se expresan en una escala de 0 a 100 puntos, donde 0 indica el menor grado de desarrollo del atributo medido y 100, el mayor.

Estos dos pilares permitieron sostener fortalezas y lograr nuevos avances en los distintos subsistemas. Entre ellos se destacan:

1. **Fortalecimiento de la planificación de la fuerza de trabajo.** Se mejoraron las reglas y los instrumentos que la ordenan. La Ley 7445/25 estableció que cada institución debe consignar anualmente su planificación de estructuras, incorporaciones, retiros y movilidad. Para implementarla, el VCHGO diseñó tres instrumentos complementarios: la identificación de unidades prioritarias, la planificación de la fuerza laboral de mediano plazo y el análisis de dotaciones, este último ya piloteado en el propio VCHGO en el 2025.
2. **Consolidación del ingreso por mérito.** En el 2025 se mantuvo elevada la tasa de concursabilidad total del 68,3% (59% en funcionarios permanentes y 70% en empleados contratados), se actualizó la reglamentación (Resolución VCHGO 33/26), se estandarizaron las bases y condiciones de los concursos, se introdujo la certificación VCHGO por etapa para reducir anulaciones y se eliminó el ingreso por excepción de los contratados, una fuente persistente de distorsión del mérito. Además, se reglamentó el sistema de directivos públicos, que somete a proceso competitivo los cargos de Dirección General y Dirección, antes designados por confianza, y se comenzó con la preparación del primer concurso (previsto para el tercer trimestre del 2026).
3. **Nueva estructura de carrera y encuadramiento.** La Ley 7445/25 introdujo un nuevo sistema de clasificación que organiza la carrera del servicio civil en cargos y niveles verticales, y en grados horizontales, y vincula el desarrollo al mérito, al desempeño y a la capacitación. En el 2026, se inició el encuadramiento en la nueva carrera del servicio civil en 12 instituciones (aproximadamente 12.000 servidores públicos). Este proceso, combinado con la Resolución MEF 166/26 que

establece rangos salariales por cargo y nivel, es el punto de partida para implementar la escala salarial única prevista por la ley.⁵

4. **Modernización de la gestión del rendimiento.** Se comenzó la transición de un modelo de evaluación del desempeño subjetivo, basado en factores y sin establecer objetivos de gestión, hacia otro alineado con buenas prácticas, que prioriza el cumplimiento de compromisos y metas derivados de las funciones del puesto de trabajo.
5. **Expansión y modernización de la formación y capacitación.** El Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP) alcanzó en el 2025 su mayor cobertura histórica gracias a la expansión de la modalidad virtual. Se ampliaron las temáticas y becas de cooperación internacional, y se profundizó el Programa Nacional de Becas “Carlos Antonio López” (BECAL)⁶ con una orientación más estratégica hacia el sector público. El nuevo reglamento de capacitación establece la detección de necesidades vinculadas al puesto, la evaluación del desempeño y la opinión del superior jerárquico.
6. **Diseño e implementación inicial de instrumentos de gestión del clima laboral y las relaciones colectivas.** El proceso de elaboración, aprobación e implementación de la Ley 7445/25 se apoyó en el diálogo con los sindicatos, lo que ayudó a fortalecer la legitimidad de la ley y reducir el riesgo de judicialización que, durante más de dos décadas, obstruyó la implementación de la Ley 1626/00. Además, se diseñó una nueva encuesta de clima laboral y bienestar, validada en una prueba piloto dentro del VCHGO y formalizada mediante resolución. Los avances de este período son significativos, pero la implementación de la Ley 7445/25 apenas ha comenzado.

Esos avances, reflejados en cambios normativos estructurales y en el inicio de su implementación a mediados del 2025, conviven con desafíos que deben superarse para ampliar y consolidar su implementación. Se destacan los siguientes:

1. **Escalar la planificación de la fuerza de trabajo en el Poder Ejecutivo.** Deben generarse planes de adecuación de plantillas en las instituciones de mayor peso de la nómina.
2. **Modernizar los sistemas de información de gestión de talento humano.** Urge integrar los módulos de gestión del Sistema Integrado de Administración de

⁵ La resolución indica en el art. 5 que “la adecuación de las remuneraciones de los funcionarios públicos conforme con los rangos previstos en la tabla de rangos salariales del anexo III se realizará de manera gradual y progresiva, en la medida de la implementación de la carrera del servicio civil y sujeta a la disponibilidad presupuestaria de cada institución”.

⁶ El objetivo del BECAL es aumentar los niveles de generación y aplicación de conocimiento en las áreas de ciencia y tecnología, y los niveles de aprendizaje en la educación mediante una mejor oferta de capital humano avanzado. Para ello, financia estudios de posgrado en Paraguay y en el exterior (véase el sitio web del programa: <https://becal.gov.py/>).

Recursos Humanos y el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa.

3. **Extender las descripciones y valoraciones de puestos al universo de instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo, como prerequisite para la implementación de diferentes aspectos de la nueva ley.** Conviene empezar por los puestos transversales.
4. **Fortalecer las capacidades del VCHGO para escalar el sistema de directivos públicos en las instituciones y consolidar el banco de pruebas de selección.** Hace falta un plan de trabajo que fije prioridades de concurso y plazos.
5. **Implementar el modelo pleno de evaluación del desempeño.** Esto será posible cuando el próximo corte de evaluación, en octubre del 2026, deje aprendizajes y estén disponibles las descripciones de puestos.
6. **Finalizar el diseño e implementar la escala salarial única.** La implementación debe ser gradual y fiscalmente sostenible.
7. **Reglamentar los movimientos de carrera verticales y horizontales.** No existe una reglamentación operativa de los ascensos por concurso y de las promociones por desempeño.
8. **Implementar la primera ronda del Plan Anual de Capacitación Institucional.** El INAPP debe consolidar con ella el Plan Global de Capacitación del Gobierno Nacional.
9. **Escalar la encuesta de clima laboral.** Requiere mediciones periódicas en las instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo.
10. **Fortalecer a las unidades de gestión y desarrollo de las personas (UGDP) mediante un programa de certificación.** Exige incrementar la formación, la asistencia técnica y el seguimiento de indicadores por institución.
11. **Institucionalizar un ciclo de seguimiento y evaluación de la reforma.** Tal ciclo debe incluir indicadores clave y evaluaciones periódicas de resultados.

1. Información de contexto

1.1. Contexto socioeconómico e institucional

Paraguay es una república con un sistema de organización estatal unitaria y descentralizada, cuyo gobierno actualmente se encuentra liderado por el presidente Santiago Peña (2023-2028). En el 2025, el país contaba con una población aproximada de 6,4 millones de personas, lo que representa un incremento del 6,5% respecto del 2017 (INE, 2025).

Si bien la economía paraguaya registró un crecimiento anual promedio superior al de América Latina y el Caribe en los últimos 20 años –3,9% entre el 2006 y el 2025, frente al 2,2% en la región–, este dinamismo se ha moderado desde el 2017, y pasó de un promedio del 5% en el período 2010-2017 al 2,8% entre el 2018 y el 2025 (BCP, 2026).

No obstante esta moderación del crecimiento, la expansión económica acumulada se ha traducido en mejoras significativas en los indicadores sociales. La tasa de desocupación descendió del 5,1% en el 2017 a un mínimo histórico del 3,6% en el 2025 (INE, 2026d). Asimismo, la pobreza alcanzó su mínimo histórico y se redujo del 20,4% al 16% en el mismo período, mientras que la pobreza extrema disminuyó del 3,6% al 2,4% (INE, 2026a). Por su parte, la desigualdad de la distribución del ingreso también mejoró, con la baja del coeficiente de Gini de 0,480 en el 2017 a 0,431 en el 2025 (INE, 2024a y 2026b).

En lo institucional, el sector público paraguayo se compone de la administración central (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y órganos auxiliares de la justicia, la Contraloría General de la República y otros organismos),⁷ el Banco Central, las empresas públicas, los entes autónomos y autárquicos, las entidades financieras oficiales y las de la seguridad social, los gobiernos departamentales, las universidades nacionales, las municipalidades y las sociedades anónimas con participación mayoritaria del Estado. Como detalla el cuadro 2, la dotación total en diciembre del 2025 ascendía a 353.117 personas e incluía funcionarios permanentes (270.308, el 76,5%) y empleados públicos contratados (82.809, el 23,5%). Del total, el 74% (261.881) se concentra en la administración central y, dentro de ella, predomina el Poder Ejecutivo (81,8%).⁸ En cuanto a las carreras en el Poder Ejecutivo, la del servicio civil agrupa a 25.200 servidores públicos (9,3% de los funcionarios

⁷ Por ejemplo, el Ministerio Público.

⁸ El 81,8% es producto de 214.242 (Poder Ejecutivo) / 261.881 (administración central). El valor de la administración central corresponde al 2025 (véase el cuadro 4).

permanentes), la docente a 90.400 (33,4%), la sanitaria⁹ a 18.000 (6,7%), la policial a 37.000 (13,7%), la militar a 20.300 (7,5%) y las restantes (p. ej., la diplomática y consular, y la de investigación científica y tecnológica) a 5.300 (2%).¹⁰

Cuadro 2. Servidores públicos del sector público, 2025 (número y porcentaje)

	FUNCIONARIOS PERMANENTES		EMPLEADOS CONTRATADOS		TOTAL	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Poder Ejecutivo	174.598	64,6%	39.644	47,9%	214.242	60,7%
Poder Legislativo	3.092	1,1%	1.096	1,3%	4.188	1,2%
Poder Judicial	25.140	9,3%	2.860	3,5%	28.000	7,9%
Contraloría General	937	0,3%	72	0,1%	1.009	0,3%
Otros organismos del Estado	134	0,0%	76	0,1%	210	0,1%
Banco Central	789	0,3%	1	0,0%	790	0,2%
Empresas públicas	7.963	2,9%	1.545	1,9%	9.508	2,7%
Entes autónomos y autárquicos	7.879	2,9%	1.709	2,1%	9.588	2,7%
Entidades financieras oficiales	1.941	0,7%	227	0,3%	2.168	0,6%
Entidades de la seguridad social	13.093	4,8%	12.574	15,2%	25.667	7,3%
Gobiernos departamentales	1.294	0,5%	1.065	1,3%	2.359	0,7%
Universidades nacionales	21.191	7,8%	2.082	2,5%	23.273	6,6%
Municipalidades	7.844	2,9%	19.515	23,6%	27.359	7,7%
Sociedades anónimas con participación mayoritaria del Estado	4.413	1,6%	343	0,4%	4.756	1,3%
Total	270.308	100%	82.809	100%	353.117	100%

Fuente: elaboración propia, con base en datos de MEF/VCHGO (2026a).

Nota: datos al mes de diciembre del 2025.

El gobierno comienza a utilizar un nuevo subuniverso de instituciones en el cual el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y su Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional (VCHGO) son la autoridad de aplicación de la nueva Ley 7445/25 de la Función Pública y del Servicio Civil (véase 1.2 “Principales antecedentes normativos y estratégicos”). Ese universo se denomina “ámbito del Poder Ejecutivo”, se compone de 94 instituciones (cuadro 3) y agrupa

⁹ Una particularidad de Paraguay es que, además, tiene un número elevado de profesionales de medicina vinculados por contrato.

¹⁰ Los funcionarios de las carreras del Poder Ejecutivo representan el 72,6% de los funcionarios permanentes, y el 27,4% restante se distribuye entre los demás poderes y los otros tipos de entidades.

276.500 servidores públicos (216.250 permanentes y 60.250 contratados). Si se excluyen las carreras especiales (judiciales, docentes, personal sanitario, fuerzas de defensa y seguridad, y diplomáticos), que solo están alcanzadas por la Ley 7445/25 en lo referente a principios rectores y política remunerativa, el servicio civil del Poder Ejecutivo se reduce a aproximadamente 56.000 personas (42.000 permanentes y 14.000 contratados).

Cuadro 3. Instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo, 2026 (número)

NIVEL	NÚMERO DE INSTITUCIONES
Poder Ejecutivo	40 (Presidencia, Vicepresidencia, ministerios, gabinetes, secretarías, Procuraduría General, Escribanía Mayor, Auditoría General, consejos, organismos, orquestas).
Empresas públicas	5 (electricidad, navegación y puertos, aeronáutica, cemento, petróleo).
Entes autónomos y autárquicos	26 (direcciones nacionales, organismos, autoridades reguladoras, institutos, secretarías, servicios, ente regulador).
Entidades financieras oficiales	4 (desarrollo, fomento, caja de préstamos, crédito agrícola).
Entidades públicas de la seguridad social	2 (Instituto de Previsión Social y Caja de Seguridad Social de Empleados Ferroviarios).
Gobiernos departamentales	17
Total de instituciones	94

Fuente: elaboración propia.

1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos

Históricamente, el empleo público en Paraguay se rigió por la Constitución Nacional y el Presupuesto General de la Nación. La Constitución Nacional dispone en su artículo 101 que se debe garantizar el derecho de los paraguayos a ocupar cargos públicos y ordena la reglamentación legal de las distintas carreras (civil, judicial, docente, militar, policial, diplomática, investigación científica y tecnológica). Por su parte, el Presupuesto General de la Nación incide de dos formas en la gestión de los servidores públicos. Por un lado, la Ley de Presupuesto, con su respectivo Anexo de Personal y decreto reglamentario, contiene las distintas disposiciones vinculadas a la gestión de personal, como nombramientos, vacantes y concursos, entre otros. Por otro lado, el Anexo autoriza la cantidad de cargos de cada institución y define las categorías salariales de cada funcionario público.

Desde julio del 2025, las instituciones del sector público también están reguladas integralmente por la Ley 7445/25. Esta ley se sancionó en reemplazo de la

Ley 1626/00, la cual a lo largo de 25 años tuvo una implementación acotada por dos motivos: primero, en virtud de los numerosos pedidos de inconstitucionalidad que cuestionaban el ámbito de aplicación; segundo, porque la ley –que mayormente contenía principios y reglas generales– no logró el consenso político para ser reglamentada. Esas restricciones generaron dispersión de prácticas y fragmentación de resultados, potenciadas por la debilidad de la rectoría de la Secretaría de la Función Pública (SFP), ya que a pesar de las distintas resoluciones no fue posible implementar una ley cuestionada y judicializada. Con el tiempo se acumularon problemas de coherencia estratégica del sistema de gestión de talento humano (evidenciados, por ejemplo, en los ingresos por excepción al concurso, las inequidades salariales, la falta de una dinámica de carrera y la alta subjetividad de los instrumentos de gestión del rendimiento), lo que exigió actualizar el marco normativo para recuperar legitimidad.

Este reto comenzó a abordarse en el 2020 con los primeros borradores del anteproyecto de ley. Desde el inicio, estos se basaron en tres premisas. La primera era que debía adoptar un enfoque integral de la gestión de talento humano, es decir, que asegurara la interconexión entre los subsistemas y los procesos, de manera de construir una regulación sistémica. La segunda era tomar como referencia las buenas prácticas internacionales que resultaran deseables y posibles para el contexto paraguayo. La tercera buscaba aprender de la experiencia de la Ley 1626/00 y legislar de forma clara y precisa para evitar la judicialización. Con estas premisas, el anteproyecto definió un ámbito de aplicación amplio (todo el sector público, excepto las sociedades con participación mayoritaria del Estado y las fuerzas públicas),¹¹ pero con diferentes autoridades de aplicación según el poder del Estado; también incluyó capítulos y artículos específicos para todos los subsistemas de gestión de talento humano, con explicitación de las conexiones y retroalimentaciones entre ellos, y añadió buenas prácticas más recientes (p. ej., escala salarial única por puntos, sistema de directivos públicos, programa de innovadores públicos, e instrumentos de transparencia, entre otras). Luego del envío al Congreso de un primer borrador en octubre del 2022, la asunción del nuevo gobierno en agosto del 2023 y la creación del MEF, el proyecto fue mejorado y enviado nuevamente al Congreso, lo que le dio un mayor impulso. Finalmente, la ley fue sancionada a comienzos del 2025 y entró en vigor en julio de ese año.¹²

Para implementarla, el MEF/VCHGO emitió resoluciones que formalizan procesos y definen las reglas e instrumentos operativos. A la fecha de corte de este informe (junio del 2026) se destacan las siguientes.

¹¹ Sin embargo, la ley establece que a estas excepciones se les aplican los principios rectores de la política de remuneraciones (art. 3).

¹² Con la única excepción del sistema de directivos públicos, cuya entrada en vigor se estableció para julio del 2026.

- Decreto 4230/25 de Competencia Regulatoria de las Autoridades de Aplicación de la Ley 7445/25.
- Decreto 4770/25 de Reglamentación de las Disposiciones Generales de la Ley 7445/25.
- Decreto 4777/25 de Reglamentación del Régimen Especial de Contrato de Empleo Público previsto en la Ley 7445/25.
- Decreto 5279/26 de Reglamentación del Sumario Administrativo previsto en la Ley 7445/25.
- Resolución MEF 166/26 de Estructura y Clasificación de Cargos, la Tabla de Rangos Salariales y Determinadas Disposiciones del Régimen Salarial del Sector Público.
- Resolución VCHGO 02/26 de Reglamento para la Postulación a Becas de Cooperación Internacional y Nacional y la Autorización a la Dirección General de Formación para el Desarrollo a la Elaboración de las Guías Operativas.
- Resolución VCHGO 33/26 de Reglamento General de Selección para el Ingreso y la Progresión en las Instituciones Públicas del Ámbito del Poder Ejecutivo.
- Resolución VCHGO 70/26 de Reglamento del Proceso de Evaluación de Desempeño para los Servidores Públicos de las Instituciones Públicas del Ámbito del Poder Ejecutivo.
- Resolución VCHGO 115/26 de Medición del Clima Laboral.
- Resolución VCHGO 116/26 de Gestión de la Capacitación.
- Resolución VCHGO 117/26 de Implementación del Programa del Sistema de Directivos Públicos (Fase Inicial) en las Instituciones Públicas del Ámbito del Poder Ejecutivo.
- Resolución VCHGO 118/26 con los Lineamientos Técnicos, la Guía y el Instrumento para el Análisis de la Planificación de Incorporaciones en las Instituciones del Ámbito del Poder Ejecutivo.

Desde la entrada en vigencia de la ley en julio del 2025, el objetivo central del VCHGO es su implementación. Para ello, como se analiza en el capítulo 2, ha establecido una estrategia secuencial que incluye: *i)* la definición de políticas de gestión de talento humano alineadas con la ley; *ii)* el diseño de instrumentos técnicos para gestionar los procesos definidos por la ley; *iii)* en algunos casos, pruebas piloto para identificar las necesidades de ajuste y para capacitar a los funcionarios del VCHGO y a otros implementadores; *iv)* la emisión de normativa reglamentaria, y *v)* su implementación en las instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo.

Otra regulación relevante para la gestión de la función pública y el servicio civil es la Ley 7278/24 de organización administrativa del Estado. Específicamente, esta normativa contiene los principios, reglas, criterios y metodologías para la creación de instituciones públicas y el diseño de sus organigramas, dirigidas a generar

estructuras organizativas más eficaces, eficientes y fiscalmente sostenibles. Además, la ley introduce el concepto de “ámbito del Poder Ejecutivo” (instituciones del Poder Ejecutivo e instituciones con máxima autoridad nombrada por el presidente), cuya rectoría es ejercida por el VCHGO. Como se analiza en el capítulo 2, esta ley hace sinergia con la Ley 7445/25 en temas centrales como la planificación del personal y la organización del trabajo.

1.3. Actores institucionales del sistema de gestión de talento humano

La institucionalidad del sistema de gestión de talento humano paraguayo se compone de cuatro actores principales, con funciones y grados de influencia distintos.

El primero es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), creado en el 2023 mediante la Ley 7158/23, que absorbió las funciones del Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y la SFP. El MEF tiene una estructura de tres viceministerios, uno de los cuales es el Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional (VCHGO), que es el rector del sistema de gestión de talento humano en el ámbito del Poder Ejecutivo, en sustitución de la SFP.¹³ El Decreto 1041/24 estableció para el viceministerio la función de “diseñar, implementar y supervisar estrategias y lineamientos que promuevan la gestión y desarrollo integral del capital humano y mejoren los niveles de eficacia de los organismos y entidades del Estado, para brindar bienes y servicios de calidad que respondan de manera sustentable a las necesidades de los ciudadanos”.

Dado que la Ley 7445/25 aplica a toda la función pública, pero también específicamente a la carrera del servicio civil, hay un doble alcance de la rectoría: el MEF es rector para todas las instituciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación en remuneraciones y política salarial, y el VCHGO lo es para todos los subsistemas de gestión de talento humano en el ámbito del Poder Ejecutivo.

La ubicación de la rectoría del talento humano en el MEF resultó del aprendizaje de la experiencia previa con la Ley 1626/00 y la SFP, especialmente a raíz de las dificultades para conseguir consenso en la cartera ministerial e implementar la ley, lo que generó crecientes brechas y distorsiones. Con la creación del MEF y la prioridad de sancionar una nueva ley de servicio civil, se decidió unificar bajo una

¹³ Los otros dos viceministerios son i) Economía y Planificación, y ii) Administración Financiera. Del MEF también depende la Abogacía del Tesoro, encargada de la defensa jurídica del Estado.

misma autoridad la política fiscal y la gestión pública para fortalecer la coherencia estratégica y la capacidad de rectoría.

Las atribuciones que la Ley 7445/25 le asigna al MEF como rector de las instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo son (art. 7):

1. dictaminar sobre la creación de nuevos puestos, los contratos colectivos de trabajo y los llamados a concurso público que impliquen una afectación fiscal, presupuestaria y/o financiera para el Estado, para garantizar que cumplan con el principio de previsión presupuestaria y las reglas macrofiscales establecidas en la ley respectiva;
2. realizar estudios sobre materias de su competencia para la adopción de decisiones que afecten a los servidores públicos;
3. prestar asistencia técnica y orientación a las instituciones públicas sobre la aplicación e instrumentación de la política de remuneraciones del régimen del servicio civil, y supervisar su implementación;
4. investigar de oficio o por denuncia las posibles contravenciones a la ley en las materias de su competencia, y disponer, de manera fundada, la suspensión temporal de los procedimientos y actos administrativos referidos a concurso público en curso, cuando existan méritos suficientes y razonables;
5. recomendar a las instituciones competentes la declaración de la nulidad de los actos administrativos, convenios colectivos y contratos de servicios personales, sean o no estos en relación de dependencia, o resulten serlo, que se celebren en violación de la legislación o normativa vigente, y solicitar, en su caso, a la Procuraduría General de la República el inicio de los procesos judiciales respectivos;
6. requerir información y colaboración a las instituciones públicas sobre cuestiones que se refieran a materias de su competencia, reguladas en la ley, y
7. las demás atribuciones normativas, de orientación y capacitación, de supervisión y control en las materias de su competencia a que se refieren la ley y sus normas reglamentarias, y que sean necesarias para su correcta aplicación y ejecución.

El segundo actor son las otras autoridades de aplicación de la ley (en sus disposiciones específicas de servicio civil). La ley indica (art. 3) que los poderes legislativo y judicial, así como también cada órgano constitucional autónomo, serán autoridad de aplicación en sus propios ámbitos y, por ende, los encargados de reglamentar y aplicar la ley. Las competencias asignadas a las autoridades de aplicación en general son las siguientes (art. 6):

1. dictar sus respectivas disposiciones operativas y administrativas, así como los reglamentos técnicos y operativos que sean requeridos para la aplicación del objeto de la ley y sus normas reglamentarias, con la salvedad de la política de remuneraciones de aquellas instituciones incluidas en el Presupuesto General

de la Nación, cuya reglamentación corresponde al MEF, conforme se dispone en la ley;

2. formular los reglamentos generales para sus respectivas carreras de la función pública;
3. formular directrices para la correcta aplicación del plexo normativo que les rige;
4. examinar la adecuación y sujeción de sus respectivas carreras y organizaciones administrativas a las disposiciones de la ley y sus normas reglamentarias, y requerir la adopción de las medidas que sean necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento, y
5. las demás atribuciones normativas, de planificación, estrategia, gestión, orientación y capacitación, y de supervisión y control en materia de función pública a que se refieren la ley y sus normas reglamentarias, y que sean necesarias para su correcta aplicación y ejecución.

El tercer actor clave son las unidades de gestión y desarrollo de las personas (UGDP). Su función es implementar en las instituciones públicas la Ley 7445/25 y las resoluciones del MEF/VCHGO. Para ello, reciben capacitación y asistencia técnica del VCHGO con el propósito de interpretar la normativa, utilizar los instrumentos técnicos y realizar informes de gestión al rector. Sin embargo, como se analiza en el capítulo 2, todavía existen importantes brechas de capacidades entre instituciones.

Por último, con importancia central a lo largo de los años, está el Congreso Nacional. Si bien la Ley 7445/25 lo designa como autoridad de aplicación solo en las instituciones del Poder Legislativo, su intervención ha excedido tradicionalmente ese ámbito: ha desempeñado un rol muy activo en la configuración del Anexo de Personal y, por ende, en la política remunerativa, hasta el punto de fijar salarios individuales (Lafuente y Manning, 2010). Si bien esta injerencia se ha moderado respecto de décadas anteriores –en particular en los últimos años, gracias al fortalecimiento de la rectoría del MEF–, su papel sigue siendo relevante.

2. Análisis de los subsistemas de gestión de talento humano

En esta sección se analizan los 33 puntos críticos que propone el Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil (Longo, 2002 y 2004; Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve descripción y se indican los puntos críticos asociados. Los subsistemas analizados corresponden a un modelo de gestión de talento humano con dos características centrales: es estratégico porque ayuda a alinear el desempeño de los servidores públicos con la estrategia organizacional, y es integrado porque combina funciones o procesos que idealmente deben operar de modo coordinado.

2.1. Planificación del talento humano

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.

La evaluación del 2017 indica que la planificación estratégica de las dotaciones de personal seguía siendo mayormente inercial y estaba basada únicamente en el presupuesto. Esta dinámica, también detectada en los diagnósticos previos (2004, 2013), se intentó modificar con nuevos instrumentos que permitieran conectar la planificación del país (Plan Nacional de Desarrollo) con la dotación de talento humano en la administración pública. En ese sentido, destaca el Decreto Presidencial 5223/16, que autorizó a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) a implementar el Sistema de Planificación por Resultados e incluyó directrices para elaborar el Plan Operativo Institucional y otros instrumentos relacionados, como el Plan de Contratación de Personal. Pese al lanzamiento de la normativa y de plataformas tecnológicas para gestionar esos instrumentos, el decreto tuvo una implementación limitada y no logró modificar sustancialmente la dinámica inercial en la mayor parte de la administración, aun cuando hubo casos aislados de planificación más estructurada en instituciones que recibían el apoyo de cooperaciones internacionales.

Este escenario comenzó a modificarse con la sanción de la Ley 7445/25,¹⁴ que en su artículo 25 estipula que la planificación de la fuerza de trabajo busca establecer la cantidad óptima y el perfil del servidor público que cada institución requiere para

¹⁴ Como se analiza en el subsistema “Organización del trabajo”, también la Ley 7278/24, concebida junto con la Ley 7445/25, ha sido clave para la planificación estratégica de personal.

cumplir con sus funciones. Indica, además, que cada institución debe consignar de forma detallada y consolidada su planificación de estructuras organizativas, el plan de incorporaciones, la proyección de retiros y desvinculaciones, y el plan de movilidad. Para controlar el crecimiento de la dotación, la ley señala que la creación de nuevos puestos que conforman el Presupuesto General de la Nación (planta permanente) y la vinculación de nuevos empleados públicos (contratos temporales) requerirán el dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (a través del Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional [VCHGO]).

Para implementar ese mandato, el VCHGO elaboró tres instrumentos de planificación estratégica de la fuerza de trabajo:

1. *Identificación de Unidades Prioritarias.* Es el análisis macroestratégico que prioriza en qué instituciones concentrar los esfuerzos, bajo la premisa de que puede haber organismos o sectores más desbalanceados y que una planificación excesivamente ambiciosa en relación con la cantidad simultánea de instituciones que comprende –y, en especial, cuando tiene un ámbito de aplicación extenso– corre el riesgo de ser ineficaz.¹⁵
2. *Planificación de Fuerza Laboral.* Es la planificación de mediano y largo plazo que anticipa cambios en la cantidad y el perfil de competencias del personal, y diseña estrategias para abordarlos. Es una herramienta para modificar grandes tendencias.¹⁶
3. *Análisis de dotaciones.* Es el análisis detallado de una institución o área para resolver desequilibrios de dotaciones en un plazo más corto. Prevé cuatro etapas y se encuentra formalizado en la Resolución VCHGO 118/26:
 - a. Relevamiento y definición de las tareas. Entender el organigrama, identificar macroprocesos y productos o servicios.
 - b. Análisis de la oferta. Consolidar la nómina y la información de talento humano; relevar puestos, funciones y nivel educativo. El producto es la “dotación actual”.
 - c. Análisis de la demanda. Establecer métricas (cantidad y tiempo promedio de ejecución); calcular horas necesarias para cumplir tareas y horas disponibles por trabajador. El producto es la “dotación indicativa”.
 - d. Identificación de brechas y elaboración del plan de acción. Calcular brechas cuantitativas o cualitativas, y elaborar un plan de mitigación (traslados, cambio de funciones, desvinculaciones, capacitación).

¹⁵ Por ejemplo, si un gobierno, como Paraguay, prioriza las políticas de salud y seguridad, esta metodología puede ayudar a definir en qué instituciones concentrar el esfuerzo. También permite detectar las instituciones más desequilibradas con independencia del sector, lo cual resulta sumamente útil en un contexto de optimización del gasto.

¹⁶ Esta herramienta permite, por caso, planificar escenarios de dotación de personal educativo en el mediano y largo plazo en lugares con progresiva baja de la natalidad.

Para iniciar la adecuación de las plantillas, el VCHGO priorizó la metodología de análisis de dotaciones. En el 2025 la aplicó como piloto en tres direcciones del viceministerio, lo que permitió detectar brechas de personal y capacitar al equipo técnico en su aplicación.

En mayo del 2026, el VCHGO emitió la Resolución VCHGO 118/26, que estableció por primera vez que la planificación de la dotación de personal es requisito para los concursos públicos de ingreso de funcionarios de carrera y de empleados públicos.¹⁷ El objetivo es que “toda incorporación de personal responda a una necesidad funcional real, verificable y alineada con la misión institucional, promoviendo la gestión integral del capital humano y el uso racional de los recursos públicos” (art. 3). La resolución contiene la guía operativa y el instrumento técnico que aplicarán las instituciones públicas, para lo cual será necesario capacitar a las unidades de gestión y desarrollo de las personas (UGDP), que son las encargadas de aplicar el análisis en sus instituciones.

Sobre esta base, el VCHGO ha comenzado a emitir comentarios y sugerencias sobre los pedidos de nombramientos y contrataciones de las instituciones públicas, primer paso para institucionalizar la planificación del personal. Este rol rector comenzó durante la elaboración de la ley (a través de los decretos reglamentarios del presupuesto del 2023 y del 2024), y siguió con su aprobación y entrada en vigor en el 2025 mediante la Resolución VCHGO 118/26; a la fecha de corte de este informe (junio del 2026), se ejercía en los pedidos de nombramientos y contrataciones que las instituciones elevan al Equipo Económico Nacional,¹⁸ lo que evidencia su influencia creciente en esas decisiones.

La nueva metodología apoya además otros procesos clave de implementación de la Ley 7445/25, como el encuadramiento del personal (actual y proyectado) en la nueva carrera del servicio civil (véase 2.2. “Organización del trabajo”).

Información de base para la toma de decisiones en la gestión de talento humano

Punto crítico 2: los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas

¹⁷ La norma dispone que quedan exceptuados de la aplicación del análisis de la planificación de incorporaciones los traslados temporales, los concursos internos de ascenso, los procesos de desprecariación y las renovaciones o prórrogas de contratos previamente presupuestados.

¹⁸ El Equipo Económico Nacional es el organismo interinstitucional de alto nivel encargado de coordinar, asesorar y diseñar políticas económicas, financieras y sociales del país. Está liderado por el MEF e integrado por los ministerios de Relaciones Exteriores; Industria y Comercio; Obras Públicas y Comunicaciones; Agricultura y Ganadería; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el Banco Central, y el Gabinete Civil de la Presidencia.

del talento humano existente y previsible en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.

El informe anterior señalaba que la información sobre el personal estaba concentrada en dos sistemas. Uno es el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH), destinado al registro administrativo y remunerativo, bajo un enfoque presupuestario. El otro, diseñado posteriormente, es el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA), que gestiona la carrera administrativa mediante módulos específicos para cada proceso o subsistema. En el 2017 el SICCA ya operaba en 373 instituciones de los niveles nacional y subnacional, básicamente con información de nómina salarial y de concursos de selección, y parcialmente de estructuras organizativas y puestos de trabajo. Al momento de la evaluación, se trabajaba en una versión 2.0 para mejorar la interoperabilidad de los módulos y ampliar la capacidad de generación de información y de elaboración de informes. Estas mejoras, sin embargo, no se concretaron y la capacidad de ambos sistemas, especialmente del SICCA, se deterioró, lo que agravó el rezago y afectó la calidad de la información para la toma de decisiones, en una década de gran salto tecnológico.

En este contexto, en el 2025 se realizó una consultoría sobre brechas en tecnologías de la información (Marote, 2025), que tuvo los siguientes hallazgos:

- *Rezago tecnológico.* El SINARH presenta una arquitectura obsoleta, con bajo nivel de integración, cobertura limitada y escaso alineamiento con los procesos básicos de gestión de talento humano. El SICCA (implementado entre el 2010 y el 2018) mantiene módulos críticos inactivos, carece de interoperabilidad con otros sistemas del MEF y funciona en una plataforma desactualizada.
- *Fragmentación funcional.* Operación aislada de módulos, y ausencia de trazabilidad y de visión integrada de ciclo de vida del servidor público. Digitalización parcial (baja) de procesos como estructuras, ingreso y promociones, lo que genera ineficiencia operativa.
- *Falta de interoperabilidad.* Ausencia de comunicación entre sistemas, incluidas las plataformas externas (presupuesto y sectores de salud, educación y seguridad social). Falta de servicios web que permitan automatizar flujos de información.
- *Débil alineamiento normativo.* Los sistemas no reflejan los controles legales ni posibilitan auditorías.
- *Limitada visión estratégica.* Falta de planificación tecnológica y métricas operativas. Las mejoras son reactivas, no resultado de una estrategia más amplia.

- *Ausencia de módulos críticos.* Varios procesos (estructuras, legajos, selección, evaluación del desempeño, capacitación, clima laboral y sumarios) carecen de módulos con capacidad suficiente para su gestión integrada dentro del SICCA.

El informe señala que estas brechas generan riesgos institucionales: ineficiencia operativa, desalineamiento normativo, pérdida de trazabilidad legal, riesgos de ciberseguridad y límites a la transformación digital de la gestión.

Frente a este escenario, el MEF comenzó a preparar un proyecto de inversión, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para abordar los desafíos descritos.

Eficacia de la planificación

Punto crítico 3: no existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.

Punto crítico 4: el costo global de las plantillas públicas se sitúa dentro de los parámetros razonables y compatibles con la economía del país.

Punto crítico 5: la tecnificación de las dotaciones es adecuada para el entorno de una sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.

Como muestra el cuadro 4, en diciembre del 2025 la dotación de personal total de la administración central (poderes ejecutivo, legislativo, judicial, Contraloría General y otros organismos del Estado) era de 261.881 servidores públicos, incluidos los pertenecientes a carreras especiales, los funcionarios permanentes y los empleados públicos contratados. Respecto del 2017, esa cantidad significa un crecimiento del 16,3%, explicado por uno del 12,7% del personal permanente (24.241 funcionarios) y otro del 36,8% de los contratados (12.545). Como referencia, la población en ese período creció un 6,5%, con lo cual la relación entre el personal y la población se incrementó del 3,7% al 4,1%. También hubo un aumento más leve en relación con la población económicamente activa (PEA) (del 7,5% al 7,7%). El crecimiento del personal permanente (12,7%) por debajo del de la PEA (14,1%) se vio favorecido por la regla de atrición 2x1, que permite incorporar un servidor cada dos que egresan por jubilación.¹⁹ Aun así, esta regla no anula la posibilidad de crear nuevas plazas, ya que puede solicitarse al Equipo Económico Nacional por excepción, pero su aplicación 2x1 desde el 2022 ha servido para controlar el crecimiento de la dotación.

¹⁹ La regla 2x1 se incluye en el decreto reglamentario del Presupuesto General de la Nación de cada año.

Cuadro 4. Empleo en la administración central, período 2017-2025 (número y porcentaje interanual)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Dif. 2017-2025
Población ^a (n.º)	6.028.083	6.086.887	6.144.832	6.202.478	6.247.916	6.284.020	6.326.825	6.372.623	6.417.076	388.993
Porcentaje	--	1,0%	1,0%	0,9%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	6,5%
PEA ^b (n.º)	2.996.105	3.092.389	3.168.181	3.186.411	3.182.915	3.159.386	3.274.259	3.326.678	3.419.032	422.927
Porcentaje	--	3,2%	2,5%	0,6%	-0,1%	-0,7%	3,6%	1,6%	2,8%	14,1%
Total servidores AC ^c (n.º)	225.095	225.377	228.442	236.173	244.075	248.723	249.098	248.445	261.881	36.786
Porcentaje	--	0,1%	1,4%	3,4%	3,3%	1,9%	0,2%	-0,3%	5,4%	16,3%
Permanentes (n.º)	191.018	193.624	197.611	198.812	200.320	203.184	204.596	205.000	215.259	24.241
Porcentaje	--	1,4%	2,1%	0,6%	0,8%	1,4%	0,7%	0,2%	5,0%	12,7%
Contratados (n.º)	34.077	31.753	30.831	37.361	43.755	45.539	44.502	43.445	46.622	12.545
Porcentaje	--	-6,8%	-2,9%	21,2%	17,1%	4,1%	-2,3%	-2,4%	7,3%	36,8%
Total servidores /población (%)	3,7%	3,7%	3,7%	3,8%	3,9%	4,0%	3,9%	3,9%	4,1%	--
Total servidores /PEA (%)	7,5%	7,3%	7,2%	7,4%	7,7%	7,9%	7,6%	7,5%	7,7%	--

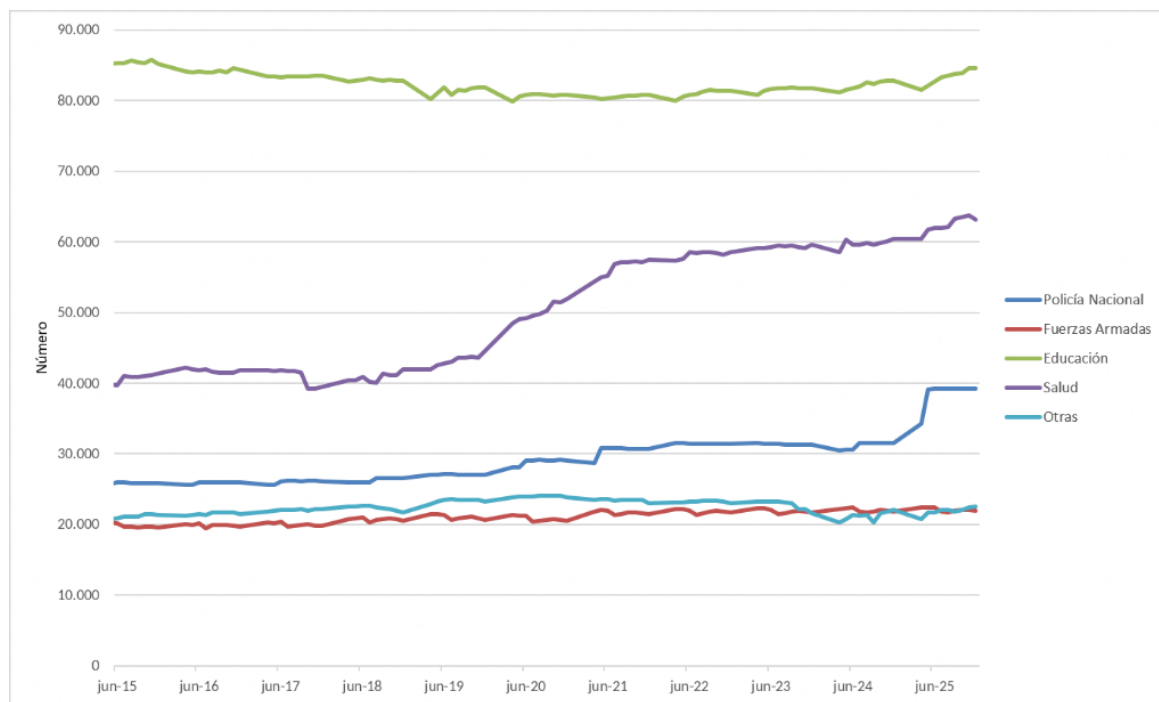
Fuente: elaboración propia, con base en datos de ^a INE (2024b); ^b INE (2026c); ^c MEF/VCHGO (2026a).

Nota: los datos para el número de PEA de la Encuesta Permanente de Hogares Continua corresponden al cuarto trimestre de cada año y los del "Total servidores AC" en el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos, al mes de diciembre de cada año.

--: no corresponde; AC: administración central; PEA: población económicamente activa.

Dado que aún no hay un estudio de las brechas de personal en el ámbito del Poder Ejecutivo, y que la metodología de planificación se aplica inicialmente en las instituciones que solicitan concursos, una forma de analizar la eficacia de la planificación es observar indicadores de cobertura en sectores estratégicos para el gobierno de Paraguay. Como muestran el gráfico 1 y el cuadro 5, a partir del 2020 creció la dotación en salud y en el 2025 la de seguridad interior (Policía Nacional), mientras que en educación (el sector más numeroso) se mantuvo prácticamente constante. Esto permitió casi duplicar la cobertura de personal en seguridad (“policías cada 1.000 habitantes”), más que duplicarla en salud (“médicos cada 1.000 habitantes”) y mantenerla en educación (“alumnos por docente”).

Gráfico 1. Evolución de la dotación de personal en sectores prioritarios, período 2015-2025 (número)



Fuente: MEF/VCHGO (2026b).

Cuadro 5. Indicadores de cobertura de personal en sectores prioritarios, años seleccionados (tasa)

INDICADOR	AÑOS PREVIOS		ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE	
Policías cada 1.000 habitantes ^a	3,2	2017	6,0	2025
Médicos cada 1.000 habitantes ^b	1,5	2018	3,9	2022
Alumnos por docente ^c	15,0	2013	14,0	2022

Fuente: elaboración propia, con base en datos de ^a MEF/VCHGO (2026a); ^b FMI (2026, p. 19);

^c MEF/VCHGO (2026a); INE (s.f.b).

Nota: los datos en el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos corresponden a diciembre del 2025 en el caso de la cobertura de personal policial y a junio del 2022 en el Censo en relación con la población escolar, calculada para la población de 6 a 17 años.

Sin embargo, conviene vigilar que estas ampliaciones de dotación –algunas realizadas en diciembre del 2025, como la de la policía– no afecten al gasto de inversión ni pongan en riesgo la sostenibilidad fiscal, ya que el gasto en personal sigue en niveles elevados según los estándares regionales (FMI, 2026). Para ello, es útil observar tres indicadores complementarios. Uno es el gasto en personal como porcentaje del presupuesto total, que refleja qué proporción del presupuesto va a remuneraciones en relación con la suma de otros rubros (p. ej., bienes y servicios, inversión y transferencias). Es un indicador relevante porque no depende de variables externas, sino que mide la decisión de asignación interna. Como muestran el cuadro 6 y el gráfico 2, esa proporción se redujo del 49,4% en el 2017 al 43,5% en el 2025, aunque se mantiene por encima del promedio regional, que es de aproximadamente el 31%.²¹

El segundo indicador es el gasto en personal como porcentaje de los ingresos tributarios, el cual, de manera complementaria, hace foco en la sostenibilidad de la masa salarial, algo especialmente relevante en un país con baja presión tributaria. Este porcentaje también se redujo del 64,0% al 57,6%, aunque sigue siendo relativamente elevado para la región, que tiene un promedio del 50% (FMI, 2026).

El tercer indicador es el gasto en personal como porcentaje del producto interno bruto (PIB), que mide la carga de la masa salarial sobre la economía en su conjunto. Este indicador creció levemente respecto del 2017, pero con dos atenuantes: *i)* el 2017 fue el punto más bajo de la serie de 9 años empleada en el análisis, un año con alto crecimiento del PIB (4,8%), y *ii)* el porcentaje del 2025 (6,44%) es el más bajo desde el pico del 2020 (7,30%), lo que muestra un sendero sostenido de reducción.

²¹ En Paraguay, el gasto en remuneraciones como porcentaje del gasto total se encuentra en niveles similares a Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, y por debajo de Guatemala. El resto tiene un gasto menor, en especial Chile, Colombia y Perú, todos ellos por debajo del 20% (FMI, 2026, p. 17).

En este indicador, Paraguay está por debajo del promedio regional de aproximadamente el 7% (BID, 2025; FMI, 2026).²²

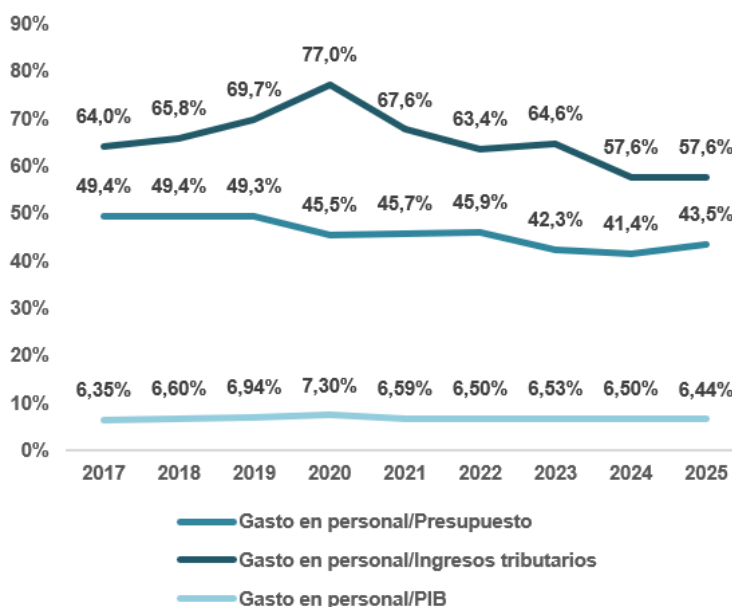
Cuadro 6. Gasto en personal en la administración central, período 2017-2025 (porcentaje)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gasto en personal/presupuesto	49,4%	49,4%	49,3%	45,5%	45,7%	45,9%	42,3%	41,4%	43,5%
Gasto en personal/ingresos tributarios	64,0%	65,8%	69,7%	77,0%	67,6%	63,4%	64,6%	57,6%	57,6%
Gasto en personal/PIB	6,4%	6,6%	6,9%	7,3%	6,6%	6,5%	6,5%	6,5%	6,4%

Fuente: elaboración propia, con base en datos de MEF (2026).

PIB: producto interno bruto.

Gráfico 2. Gasto en personal en la administración central, período 2017-2025 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia, con base en datos de MEF/VCHGO (2026b).

PIB: producto interno bruto.

Por último, la tecnificación de la dotación de personal y el peso del trabajo cualificado en las plantillas se pueden analizar midiendo la evolución de la distribución de servidores públicos en los grupos ocupacionales.²³ Como se observa

²² Por encima de ese nivel de gasto están, por ejemplo, Costa Rica (7%), Ecuador (8%), Uruguay (8%), El Salvador (10%) y países del Caribe. En un nivel similar se encuentran Guatemala y República Dominicana, y por debajo algunos países de organización unitaria, como Chile (5%), Colombia (3%) y Perú (3%) (FMI, 2026, p. 16).

²³ Otro indicador habitual para medir la tecnificación de las dotaciones de personal es la proporción de servidores públicos con educación terciaria o superior. De acuerdo con datos del Banco Mundial (<https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>), ese porcentaje en Paraguay alcanza el 81%, uno de los más altos de la región (Perú tiene el 67%; Uruguay, el 50%, y el

en el cuadro 7, la proporción de servidores en los grupos profesional y técnico creció del 57,3% al 64,8% entre el 2017 y el 2025. Esto se logró mejorando la congruencia entre las funciones del puesto y el perfil del ocupante por dos vías: *i)* el aumento de la concursabilidad, que garantiza que los ganadores –funcionarios o empleados públicos– cumplan con los requisitos de educación formal y conocimientos técnicos, y *ii)* un proceso de ordenamiento iniciado por el Ministerio de Hacienda (MH) en el 2015 –y capturado en el informe del 2017– para que los puestos provistos sin concurso (es decir, por excepción) cumplan con el perfil requerido. Como se verá más adelante, la expectativa es que el nivel de tecnificación aumente con diferentes iniciativas, como el encuadramiento del personal en la nueva carrera (véase 2.2. “Organización del trabajo”); más concursos de mérito (ingreso y ascenso) y menos ingresos discrecionales de directivos, funcionarios de carrera y empleados públicos (véase 2.3. “Gestión del empleo”), y el fortalecimiento de la formación del personal (véase 2.6. “Gestión del desarrollo”).

Cuadro 7. Distribución de servidores de carrera por grupo ocupacional en la administración central, 2017 y 2025 (porcentaje)

GRUPO	2017	2025
Profesionales	39,2%	48,0%
Técnicos	18,1%	16,9%
Apoyo administrativo	14,3%	13,6%
Auxiliares	28,3%	21,6%
Profesionales + técnicos (%)	57,3%	64,8%

Fuente: elaboración propia, con base en datos de MEF/VCHGO (2026a).

Nota: datos del mes de diciembre de cada año. Profesionales (categorías A, B, C, D); técnicos (E); apoyo administrativo (F); auxiliares (G).

Planificación integral de la gestión de talento humano

Punto crítico 6: las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la gestión de talento humano, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.

De acuerdo con el último diagnóstico, la planificación integral de la gestión de talento humano había avanzado respecto del pasado, pero seguía en un nivel inicial. A partir del 2015 se buscó mejorar la planificación de algunos procesos, entre ellos el ya mencionado Sistema de Planificación por Resultados. También se intentó avanzar en la de los concursos, mediante el SICCA, y en la consolidación de la matriz

promedio regional, el 57%). Sin embargo, este dato debe ser tomado con precaución porque en Paraguay no suele ser del todo preciso debido a problemas de registro (por este motivo, el diagnóstico del 2017 no lo contiene); además, en países con dotaciones distorsionadas y baja congruencia entre el puesto y su ocupante (como todavía es el caso de Paraguay), un servidor público con educación superior no necesariamente cumple funciones tecnificadas (y viceversa).

salarial. Sin embargo, no se advertía un enfoque integral de la gestión de talento humano como sistema de procesos vinculados que exigieran planificación interconectada.

Esta brecha se comenzó a abordar con la Ley 7445/25, que adoptó un enfoque sistémico de la gestión de talento humano, donde cada área o subsistema incluye una etapa de planificación (dotaciones, selección, rendimiento, desarrollo, clima laboral, directivos públicos). Sobre esa base, el VCHGO avanzó en dos aspectos. Por un lado, se organizó internamente en dos gerencias (la de Gestión Organizacional y la de Gestión del Capital Humano) para interconectar mejor los subsistemas en la operación diaria (por caso, bajo la Gerencia de Gestión del Capital Humano está el Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP), que lidera los procesos de evaluación del desempeño y de capacitación). Por otro, comenzó a diseñar una estrategia de implementación que integra temas (p. ej., estructuras organizativas, dotaciones y carrera; también reclutamiento y selección, evaluación del desempeño y sistema de directivos públicos).

Estos pasos iniciales se complementaron con avances de implementación a través de dos vías: *i)* la emisión de numerosas resoluciones que reglamentan los procesos y subsistemas, entre las que se destacan la planificación de incorporaciones (Resolución VCHGO 118/26), la clasificación de cargos y rangos salariales (Resolución MEF 166/26), la selección para el ingreso (Resolución VCHGO 33/26), la evaluación del desempeño (Resolución VCHGO 70/26), la capacitación (Resolución VCHGO 116/26), el clima laboral (Resolución VCHGO 115/26) y el sistema de directivos públicos (Resolución VCHGO 117/26), y *ii)* la capacitación anual que el VCHGO brinda a las UGDP en la aplicación de estos instrumentos y en la construcción de una visión integral de la gestión de las personas, aspectos que las propias UGDP reconocen como un diferencial respecto de años previos.

2.2. Organización del trabajo

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 según las necesidades organizativas.

Punto crítico 8: la clasificación y la jerarquización de los puestos responden a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.

Al momento del informe anterior, el sistema de clasificación de puestos se regía por el Decreto 196/03, que definía la estructura en siete niveles ocupacionales: A) Conducción política; B) Conducción superior; C) Mandos medios superiores; D) Mandos medios administrativos y técnicos; E) Mandos medios operativos; F) Apoyo

administrativo y técnico, y G) Servicios auxiliares. Este sistema estaba ligado a la Ley 1626/00 de la Función Pública, y era la base para implementar la carrera.

Con los años, el instrumento tuvo dos limitaciones principales. Por un lado, en el plano estructural, nunca se diseñaron los puestos de trabajo. Como muestra el cuadro 8, el sistema funcionó en dos niveles: grupos ocupacionales y, dentro de ellos, cargos. Sin embargo, no se avanzó en el diseño de los puestos específicos (por ejemplo, el cargo Profesional I podría englobar los puestos analista presupuestario, abogado dictaminante y especialista en negociaciones internacionales). Esa limitación hizo que el diseño se basara solo en consideraciones legales formales y no en las necesidades organizativas que los puestos deben satisfacer. Así, el clasificador tuvo una buena base ligada a la Ley 1626/00 y formalizada en el Decreto 196/03, pero no bastó para alcanzar un objetivo central de los sistemas de clasificación.

Cuadro 8. Clasificación de cargos según el Decreto 196/03

NIVEL OCUPACIONAL	CARGOS
A. Conducción política	Presidente, vicepresidente, ministros y equivalentes, contralor general, subcontralor, procurador general, defensor del pueblo, escribano mayor, gobernador departamental, viceministros, asesor, secretario departamental, presidente de entidades descentralizadas, superintendente.
B. Conducción superior	Director general, director, jefe de gabinete, secretario general, auditor interno.
C. Mandos medios superiores	Auditor, coordinador, jefe de departamento, profesional I, secretario I.
D. Mandos medios administrativos y técnicos	Profesional II, secretario II, técnico I.
E. Mandos medios operativos	Jefe de división o sección, técnico II.
F. Apoyo administrativo y técnico	Asistente administrativo.
G. Servicios auxiliares	Auxiliar técnico administrativo, auxiliar de servicios.

Fuente: elaboración propia, con base en el Decreto 196/03.

La segunda limitación, relacionada con la primera, es que el clasificador se usó desde el 2015 para un necesario ordenamiento salarial (eliminando una cantidad sustancial de cargos administrativos) sin el proceso de valoración de puestos, necesario para la congruencia entre el clasificador y la escala salarial.

La Ley 7445/25 modificó la clasificación de puestos (cuadro 9) para dar el impulso a la carrera administrativa que bajo la Ley 1626/00 no logró tener. La nueva clasificación tiene tres innovaciones. Una es la creación del sistema de directivos

públicos como segmento seleccionado por mérito (proceso competitivo) y con posibilidad de desvinculación por confianza, a plazo fijo y sujeto a compromisos de desempeño, pero separado de la carrera del servicio civil. La segunda es el reagrupamiento de cargos dentro de los grupos ocupacionales y la creación de nuevos niveles de cargos (junior, senior, especialista). La tercera es la creación de los grados horizontales (A-D) para dar oportunidades de desarrollo, pero sin cambio jerárquico (véase 2.6. “Gestión del desarrollo”, puntos críticos 23 y 24).²⁴

Cuadro 9. Clasificación de puestos según la Ley 7445/25

	GRUPO	CARGO	DESCRIPCIÓN
Conducción política		Mismos cargos que el sistema anterior.	Sujetos a libre nombramiento y remoción.
Sistema de directivos públicos (art. 105, Ley 7445/25)	Alta dirección	• Director general • Director	Segmento directivo seleccionado por concurso de mérito, por plazo fijo renovable y sujeto a acuerdos de desempeño.
Carrera del servicio civil (art. 94, Ley 7445/25)	Mandos medios	• Coordinador • Jefe de departamento	Comprende los puestos jerárquicos de unidades organizativas intermedias.
	Profesionales	• Profesional I (especialista) • Profesional II (senior) • Profesional III (junior)	Comprende los puestos especializados en algún área de la gestión pública y/o campo de políticas públicas, y requiere al menos título universitario o superior en el área correspondiente.
	Técnicos	• Técnico I (especialista) • Técnico II (senior) • Técnico III (junior)	Comprende los puestos especializados en algún área de la gestión pública y/o campo de políticas públicas, y requiere al menos título terciario no universitario en el área correspondiente.
	Apoyo	• Asistente técnico (senior) • Asistente (junior)	Comprende los puestos de soporte técnico o administrativo de los grupos ocupacionales anteriores.
	Servicios auxiliares	• Servicios auxiliares I (senior) • Servicios auxiliares II (junior)	Comprende los puestos operativos de menor complejidad de la estructura organizacional.

Fuente: elaboración propia, con base en la Ley 7445/25, artículos 94 y 105.

En el 2025 el VCHGO inició la descripción y valoración de puestos, un aspecto central para la organización del trabajo y, por lo tanto, para otros subsistemas de gestión de talento humano (reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, gestión

²⁴ La nueva estructura de carrera es el segundo eslabón de la estrategia de ordenamiento que comenzó con la Ley 7278/24 de Organización Administrativa del Estado. Esa ley establece los principios y reglas para el diseño de los organigramas de las instituciones públicas (macroestructura), que a su vez son la base para la microestructura (cargos y puestos). A junio del 2026, el VCHGO reglamentaba la ley y revisaba los organigramas. Este proceso permitirá unir en una misma secuencia la implementación de las nuevas reglas de organización del Estado (Ley 7278/24) con la estructura de cargos/puestos y la adecuación de las dotaciones de personal (Ley 7445/25) para contribuir, junto con otras iniciativas de este informe, a una mayor eficacia y eficiencia de la administración pública.

de las remuneraciones, desarrollo de carrera, y formación y capacitación). Inicialmente, se describieron y valoraron los 12 cargos de la carrera y luego 24 puestos transversales a toda la administración.²⁵ El VCHGO prevé escalar en el 2026 el trabajo al resto de los puestos –transversales y específicos–, previa capacitación a las UGDP para que lideren la aplicación de la metodología en sus instituciones. En paralelo, en el 2026 se emitió la Resolución MEF 166/26, que establece los requisitos de cada nivel y cargo en las áreas de educación formal (mínima y deseable), y experiencia laboral (mínima y deseable).²⁶ Se espera que esta normativa, que es de transición, pero a la vez la primera que estandariza requisitos y define una clasificación homogénea, pueda robustecerse con el trabajo de descripción de puestos ya mencionado.

Este nuevo sistema de clasificación se puso en marcha en abril del 2026 con el proceso gradual de encuadramiento de los funcionarios públicos en la nueva carrera del servicio civil.²⁷ Para ello, el VCHGO programó un simulador en el portal Paraguay Concurso (MEF/VCHGO, 2026d) que permite completar parámetros (grupo ocupacional, salario, nivel educativo, calificación de la última evaluación del desempeño, antigüedad y horas de capacitación) y visualizar el cargo, el nivel y el grado que le correspondería en la nueva estructura del servicio civil. Inicialmente, para no incrementar el costo fiscal, la migración comenzó con 12 instituciones (aproximadamente 12.000 servidores públicos)²⁸ cuyo encuadramiento se puede financiar por dos vías: *i*) las vacantes del Anexo de Personal, que se ocupan mediante un orden de mérito resultante del puntaje del simulador, o *ii*) la reingeniería del Anexo de Personal, es decir, la redefinición de la composición de las vacantes siempre que se mantenga en el mismo nivel de gasto.²⁹

²⁵ [Por ejemplo] Profesionales (niveles junior, senior y especialista) de: bienestar ocupacional, planificación y diseño organizacional, talento humano, análisis de datos e información, legal, gestión documental, contabilidad y finanzas, comunicación institucional, asuntos internacionales y cooperación, desarrollo de soluciones de tecnología de la información, adquisiciones, análisis presupuestario, análisis del Modelo Estándar de Control Interno para instituciones públicas del Paraguay (MECIP). Técnicos (junior, senior y especialista): infraestructura, tesorería, adquisiciones, comunicaciones, contabilidad, control interno. Apoyo (junior y senior): asistente administrativo, asistente de secretaría. Servicios auxiliares (junior y senior): auxiliar de servicio, auxiliar de mantenimiento.

²⁶ Esta resolución también indica los rangos salariales para cada nivel y cargo (véase 2.5. “Gestión de la compensación”).

²⁷ El proceso se formalizó en la Resolución MEF 166/26, la Resolución VCHGO 33/26, y se operativizó mediante el Manual Operativo para la Incorporación de Funcionarios Públicos a la Carrera de Servicio Civil (MEF/VCHGO, 2026d).

²⁸ Ministerio de Industria y Comercio (MIC); Ministerio de Defensa Nacional (MDN); Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA); Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM); Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO); Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA); Caja de la ANDE; Instituto Nacional de Estadística (INE); Crédito Agrícola de Habilitación (CAH); Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN); Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), y Procuraduría General de la República.

²⁹ Se espera que a medida que el encuadramiento se extienda a más instituciones, surja un impacto fiscal por la insuficiencia de vacantes para financiarlo. Aquí la metodología de análisis de dotaciones es clave para identificar las brechas de oferta y demanda según cargas de trabajo, y para definir un plan de adecuación mediante acciones como traslados, cambio de funciones, desvinculaciones y capacitación.

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.

El diagnóstico del 2017 indica que el principal avance en la inclusión de las competencias en los puestos de trabajo fue en el plano normativo con el Decreto 3857/15 y la Resolución SFP 180/16, la cual lo reglamenta y establece un instrumento para elaborar perfiles, que incluye los requerimientos de concurso y un menú de competencias mínimas y deseables. Esto permitió que los concursos publicados en Paraguay Concursa tuvieran la descripción funcional del puesto, los requisitos formales (educación y experiencia) y las competencias (p. ej., grado de esfuerzo físico, movilidad y presión laboral).

En la actualidad, se utiliza un instrumento de perfiles con un listado de competencias “técnicas” y “cardinales”, tanto para funcionarios de carrera como para contratos de empleo público. Las competencias técnicas están vinculadas a la función del puesto, mientras que las cardinales son habilidades y actitudes tomadas de la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público (CLAD, 2016).

Si bien este instrumento ofrece una primera referencia para definir las competencias en los perfiles, tiene tres limitaciones principales. La primera es que la definición de competencias es genérica, ya que solo se las menciona, sin operacionalización (descripción precisa, niveles de dominio según el tipo y nivel del puesto). La segunda es que se listan las competencias por grupo ocupacional (mandos medios, profesionales, técnicos, apoyo y servicios auxiliares) y no por puesto, como requerirían las diferencias funcionales entre puestos de un mismo grupo. La tercera es que, en la versión actual, todos los grupos tienen el mismo listado de competencias, tal como muestra el cuadro 10.

En este contexto, la Ley 7445/25 establece un nuevo estándar al indicar (art. 96) que los *perfiles de puestos* deben contener al menos su denominación, la descripción de tareas, las relaciones funcionales, los tipos de productos esperados y los requisitos de perfil del ocupante (entre ellos, las competencias). Este mandato obliga a especificar las competencias por puesto y ya no por grupo, para lo cual el VCHGO planea continuar el trabajo de descripción iniciado en el 2025, extendiéndolo a los puestos específicos con sus competencias.

Cuadro 10. Listado de competencias en perfiles de puesto de los cinco grupos ocupacionales

COMPETENCIAS TÉCNICAS	COMPETENCIAS CARDINALES
• Idiomas oficiales (español y guaraní). • Conocimientos de las tareas a realizar. • Conocimiento de la legislación vigente relacionada con la institución y que afecta a sus funciones. • Naturaleza de la institución (misión, visión). • Normativas relacionadas con la función pública.	• Compromiso con la calidad del trabajo. • Conciencia organizacional. • Iniciativa. • Integridad. • Flexibilidad. • Autocontrol. • Trabajo en equipo. • Responsabilidad.

Fuente: elaboración propia, con base en MEF/VCHGO (2026c).

2.3. Gestión del empleo

Igualdad y mérito en el ingreso

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 últimos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no de manera arbitraria.

Punto crítico 11: existen los procedimientos y los 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.

En el 2017 la igualdad y el mérito en el ingreso en Paraguay habían avanzado respecto de años anteriores por el mayor impulso a los concursos de mérito como canal de ingreso a la administración pública. Esto se apoyaba en dos pilares. Uno normativo, a través del Decreto Presidencial 1100/14, que estableció que todos los cargos vacantes al 31 de diciembre del 2013 y los nuevos cargos del Anexo de Personal del 2014 debían ser ocupados mediante concursos (abiertos e internos en los niveles priorizados para dinamizar la carrera administrativa). También se emitió el Decreto 3857/15 y la Resolución SFP 180/16 con las reglas operativas de los concursos, y las resoluciones SFP 219/16 (procedimiento de denuncias) y 95/17 (certificación del debido proceso por la SFP). El otro pilar era el tecnológico, mediante la implementación del Portal Único del Empleo Público “Paraguay Concurra”, que permitió postular en línea y seguir los resultados de la admisión y de la selección final. Pese a estas mejoras reglamentarias y tecnológicas, los concursos seguían siendo largos: en promedio 130 días (4,3 meses) desde la publicación hasta la certificación de la SFP, o bien 50 días entre la publicación y la selección (etapa previa a la certificación). Esa demora desincentivaba concursar e incentivaba incorporar mediante contratos de empleo público, algunos con procedimiento

simplificado de selección (evaluación documental y entrevistas) y otros mediante excepción, es decir, con ingreso directo.

El cuadro 11 presenta datos de las altas (es decir, las incorporaciones) y de los concursos para el 2025, tanto para funcionarios permanentes como para empleados públicos contratados. La concursabilidad total es del 68,3%, frente al restante 31,7% de altas directas (funcionarios de confianza o contratados por excepción). En el grupo de funcionarios permanentes, el 59% ingresó por concurso en un proceso de cinco etapas (evaluación documental, curricular, conocimientos, psicométrica opcional y entrevista), mientras que el restante 41% fue nombrado de forma directa por ser cargos de confianza o de libre nombramiento y remoción (niveles A-Conducción política y B-Conducción superior de la estructura establecida en el Decreto 196/03). Esto implica que la tasa de concursabilidad para los cargos obligados por la normativa del 2014 (niveles C a G) es del 100%, aunque no todavía para el universo contemplado por la Ley 7445/25, que incluye a los cargos del sistema de directivos públicos –antes de libre nombramiento y remoción–, sistema cuya implementación está en la etapa inicial (véase 2.8. “Responsabilización de los directivos”, punto crítico 32).

En los empleados públicos contratados (es decir, contratos no permanentes) la tasa de concursabilidad es del 70%, pero en este caso, según la Resolución VCHGO 33/26, con un procedimiento simplificado respecto de los funcionarios permanentes (solo evaluación documental y curricular). El restante 30% de los contratados ingresó de forma directa mediante la cláusula de excepción vigente entre el 2015 y principios del 2026, cuando fue derogada.

La normativa establece como obligatorias las instancias de evaluación documental y curricular, y en el 2025 solo el 2% de los procesos de selección de contratados se limitó a ellas. En el 49% de los casos se aplicaron evaluaciones documental, curricular y de conocimientos, y en el 14% se homologó con un concurso de mérito de funcionarios permanentes (documental, curricular, conocimientos, test psicométrico y entrevista). Esto evidencia un esfuerzo por robustecer el mérito en el ingreso también para las vinculaciones transitorias.

Los datos también muestran que solo el 14% de las altas correspondió a funcionarios permanentes.³⁰ Si se descuentan los ingresos por confianza, el porcentaje baja al 8,4%. Solo una porción muy pequeña de las altas del 2025 resultó del reclutamiento abierto y del proceso integral de selección por mérito. Por el contrario, el 86% de las altas fue por contratos temporales, de los cuales el 30% ingresó por excepción. En consecuencia, si bien la tasa de concursabilidad es elevada en ambos grupos, las prácticas de reclutamiento abierto y de concursos de oposición fueron perdiendo peso en el total de altas.

³⁰ En el 2017 las altas de funcionarios representaron el 52% del total, mientras que en el 2022 representaron el 31%.

Cuadro 11. Altas de funcionarios permanentes de niveles A al G y de empleados públicos contratados, por institución, 2025 (número y porcentaje)

PODER EJECUTIVO	FUNCIONARIOS PERMANENTES					EMPLEADOS CONTRATADOS				
	ALTAS TOTALES (n.º)	CONCURSOS (n.º)	CONCURSOS (%)	CONFIANZA (n.º)	CONFIANZA (%)	ALTAS TOTALES (n.º)	CONCURSOS (n.º)	CONCURSOS (%)	EXCEPCIÓN (n.º)	EXCEPCIÓN (%)
Presidencia de la República	33	8	24%	25	76%	44	21	48%	23	52%
Vicepresidencia	0	0	0%	0	0%	0	0	0%	0	0%
MI	45	42	93%	3	7%	3	0	0%	3	100%
MRE	11	0	0%	11	100%	33	31	94%	2	6%
MDN	1	1	100%	0	0%	0	0	0%	0	0%
MEF	20	20	100%	0	0%	56	56	100%	0	0%
MEC	2	0	0%	2	100%	27	26	96%	1	4%
MSPBS	4	0	0%	4	100%	143	0	0%	143	100%
MJ	19	13	68%	6	32%	577	542	94%	35	6%
MAG	3	0	0%	3	100%	24	0	0%	24	100%
MIC	11	4	36%	7	64%	0	0	0%	0	0%
MOPC	0	0	0%	0	0%	15	15	100%	0	0%
MM	1	0	0%	1	100%	4	1	25%	3	75%
MTESS	7	0	0%	7	100%	32	0	0%	32	100%
MADES	19	19	100%	0	0%	8	8	100%	0	0%
MDS	0	0	0%	0	0%	43	0	0%	43	100%
MUVH	0	0	0%	0	0%	14	0	0%	14	100%
MINNA	6	0	0%	6	100%	91	77	85%	14	15%
MITIC	7	4	57%	3	43%	21	17	81%	4	19%
Total	189	111	59%	78	41%	1.135	794	70%	341	30%
Total de altas (número)	1.324									
Total por proceso competitivo (%)	68,3									
Total por confianza/ excepción (%)	31,7									

Fuente: elaboración propia, con base en datos de MEF/VCHGO (2026a), legajos del SINARH.

Nota: altas de funcionarios permanentes y de empleados contratados. Los datos se calculan para el universo total de cargos, niveles A a G según el Decreto 196/03.

MADES: Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible; MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería; MDN: Ministerio de Defensa Nacional; MDS: Ministerio de Desarrollo Social; MEC: Ministerio de Educación y Ciencias; MEF: Ministerio de Economía y Finanzas; MI: Ministerio del Interior; MIC: Ministerio de Industria y Comercio; MINNA: Ministerio de la Niñez y la Adolescencia; MITIC: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación; MJ: Ministerio de Justicia; MM: Ministerio de la Mujer; MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; MRE: Ministerio de Relaciones Exteriores; MSPBS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; MTESS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; MUVH: Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat.

A partir del 2026, con la implementación de la Ley 7445/25, uno de cuyos pilares es la promoción del mérito a lo largo del ciclo de vida del empleo público, el VCHGO avanzó en iniciativas normativas y técnicas para robustecer el mérito y agilizar el reclutamiento y la selección. Se destacan las siguientes.

- *Resolución VCHGO 33/26.* Es el reglamento general de selección para el ingreso y la progresión en la carrera administrativa. Instrumenta las reglas generales (varias de las cuales se analizan a continuación) y todas las etapas, y establece los roles y los requerimientos de cada actor del proceso de selección.
- *Estandarización y ordenamiento.* Desde el 2023 mejoró progresivamente la estandarización de las bases y las condiciones de los concursos, para dar previsibilidad al proceso en cuanto a requisitos, etapas de evaluación, plazos y responsables. Como complemento, la Resolución MEF 166/26 estandarizó los requisitos mínimos y los rangos salariales para cada cargo y nivel de funcionarios públicos, y sus equivalentes en los empleados públicos contratados. Estos instrumentos, que todavía tienen margen de mejora (véanse 2.2. “Organización del trabajo” y 2.5. “Gestión de la compensación”), son una base útil para mejorar la congruencia entre el puesto y la persona seleccionada.
- *Diseño del proceso de selección.* Una innovación también reciente es que las instituciones nominadoras pueden definir qué tipo de evaluación hacer y cómo administrar la eliminación. Por ejemplo, pueden decidir si hacer o no la prueba psicométrica y si las restantes cuatro evaluaciones obligatorias son eliminatorias individualmente o aplicables a todos (con selección final según la suma total de puntos).
- *Certificación VCHGO por etapa.* Otro cambio importante para la eficacia y eficiencia del proceso es el reemplazo de la certificación del VCHGO (antes a cargo de la SFP) al finalizar la selección por la certificación en cada etapa. Si bien este cambio puede agregar días al proceso por la iteración, se decidió hacerlo porque numerosos concursos no podían certificarse por incumplimiento de las normas, lo que llevaba a anularlos por completo y a iniciar uno nuevo. Esto es importante porque en la actualidad un proceso sin tachas (reclamos), ayudado por las mejoras ya comentadas de estandarización y ordenamiento, tiene una demora promedio de 52 días hábiles (2,3 meses), que se extiende a 113 días hábiles (5,4 meses) en caso de tachas.
- *Eliminación de excepciones a contratados.* Busca eliminar una fuente de creciente distorsión del mérito, ya que la excepción, en el 2015, estuvo pensada para las personas con discapacidad, pero rápidamente se extendió a sectores prioritarios de gobierno. A partir del 2020 la excepción –que al principio era por 6 meses– se amplió a otros ejercicios fiscales y los así contratados permanecían en el cargo. En los últimos años se hicieron intentos que no prosperaron para limitar la continuidad de los contratados por excepción, hasta que a inicios del

2026 se eliminó la regla y se dispuso un plazo (31 de octubre del 2026) para revalidar la permanencia mediante un proceso competitivo.

- *Selección de directivos.* Como se analiza más adelante (véase 2.8. “Organización de la función de talento humano”, punto crítico 32), una de las prioridades del 2026 es la puesta en marcha de los concursos del sistema de directivos públicos creado por la Ley 7445/25. Para ello, se están generando las bases reglamentarias y los instrumentos técnicos (marco de competencias) y desarrollando capacidades de rectoría y de gestión centralizada del reclutamiento y la selección directiva.

El VCHGO analiza el funcionamiento real de estas modificaciones para hacer los ajustes necesarios. Para ello mantiene comunicación fluida con las UGDP institucionales, en especial con las que deben cubrir vacantes o nuevos cargos. La preocupación central de las UGDP está en poder cumplir las etapas y los plazos dispuestos en la Resolución VCHGO 33/26, y en las bases y condiciones particulares de cada llamado, en particular a raíz del cambio de lógica en la certificación del VCHGO del debido proceso.

Además de este seguimiento, la agenda del VCHGO tiene tres iniciativas principales. La primera es la elaboración de un banco de pruebas que sugiera a las instituciones nominadoras qué tipo de metodología de evaluación aplicar según el puesto por cubrir. La segunda es la puesta en marcha del sistema de directivos públicos, cuyo plazo legal es julio del 2026. La tercera es el fortalecimiento de Paraguay Concurso, para que se convierta en un instrumento de gestión digital e inteligente del proceso completo de reclutamiento y selección para todos los tipos de cargos, puestos y vinculación, y no solo en una plataforma para postular y descargar el listado de admitidos y seleccionados.

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.

En el 2017, las competencias tenían un uso incipiente en los procesos de selección de personal. La Resolución SFP 180/16 incluía un listado de las competencias requeridas para cada grupo ocupacional, pero sin especificarlas mediante descripciones y niveles de dominio. Además, establecía que la Comisión de Selección debía determinar la metodología del proceso de selección. En la práctica, las competencias ocupaban en los concursos un lugar formal por la falta de operacionalización y de capacidades para evaluarlas sustantivamente en los postulantes.

La situación actual no presenta cambios significativos. Al igual que antes, la nueva normativa prevé la evaluación de competencias en los procesos de selección, tanto

de funcionarios permanentes como de empleados contratados (Resolución VCHGO 33/26). Deben ser tomadas del perfil del puesto, tienen un valor máximo de 15 puntos (véase el anexo III de la resolución) y se evalúan mediante entrevista. En el caso de los directivos públicos, las competencias tienen una importancia mayor (véase 2.8. “Organización de la función de talento humano”, punto crítico 32), ya que son el eje de la selección, a diferencia de los funcionarios permanentes y los contratados, cuyo foco está en la evaluación documental, la curricular y las pruebas de conocimiento.

Sin embargo, como se vio antes (véase 2.2. “Organización del trabajo”, puntos críticos 7 a 9), este esquema tiene todavía un desarrollo incipiente por tres motivos principales. Primero, hace falta un mayor desarrollo metodológico de las competencias, en especial de operacionalización. Segundo, es necesario avanzar en las descripciones de puestos específicos (perfiles) e incluir en ellas las competencias operacionalizadas. Tercero, se requiere generar capacidades en las UGDP y en el VCHGO para evaluar competencias en los procesos de selección de directivos, funcionarios permanentes y empleados contratados.

Movilidad

Punto crítico 13: los mecanismos de movilidad, funcionales y geográficos, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

De acuerdo con el informe anterior, los mecanismos de movilidad no permitían redistribuir personal con flexibilidad. La causa principal era la rigidez presupuestaria asociada al Anexo de Personal de cada institución y a las disparidades salariales entre instituciones. Por ese motivo, el principal instrumento de movilidad era la “comisión” de una institución a otra, que es un traslado temporal sin línea presupuestaria.

Si bien la comisión es más flexible que un traslado definitivo con línea presupuestaria, todavía se utiliza relativamente poco entre instituciones, aun cuando se necesite redistribuir personal entre funciones, lugares de trabajo e instituciones.³¹ Como muestra el cuadro 12, desde el 2017 la tasa de comisionados totales en la administración central oscila entre el 1,3% y el 1,5% de la dotación.

³¹ Tanto en el 2017 como en la fecha de corte de este informe (junio del 2026), también existe el traslado dentro de una misma institución. Sin embargo, esta información no está centralizada en el ente rector.

Cuadro 12. Comisionados a otra institución de la administración central, años seleccionados (número y porcentaje)

	2017	2022	2025
Comisionados (n.º)	2.791	2.899	2.835
Dotación total de la administración central (%)	1,5%	1,4%	1,3%

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Dumas (2017) y MEF/VCHGO (2026a).

Este punto se tuvo en cuenta al elaborar el proyecto de Ley 7445/25. Si bien esta ley mantiene la misma estructura básica de movilidad laboral que la Ley 1626/00, introduce requisitos más estrictos de planificación. Mientras que la ley anterior trataba los traslados y las comisiones de forma más genérica, la nueva ley los integra en un “plan de movilidad” institucional. Específicamente, ambas leyes contemplan la posibilidad de mover a un funcionario por razones de servicio. La Ley 7445/25 busca evitar que los traslados y las comisiones se usen arbitrariamente, y para ello exige que respondan a un perfil técnico, que respeten la carrera del funcionario y que estén previstos en la planificación de la fuerza de trabajo. Se destacan los siguientes puntos:

- *Traslados.* Están previstos en ambas leyes, pero la 7445/25 añade salvaguardas para la carrera. Por ejemplo, solo pueden ser solicitados por servidores que ya tengan la estabilidad laboral; tienen que ser dentro de la misma carrera y cumplir con el perfil en un puesto igual o similar; en el cambio de municipio se debe tener el acuerdo del servidor y compensarlo económicamente (pasajes, fletes y un mes de remuneración, entre otros conceptos) si es movido a más de 50 km, y los funcionarios en puestos jerárquicos solo pueden ser trasladados si primero son reasignados a la categoría profesional.
- *Comisiones.* Se contempla el permiso especial a otra institución sin goce de sueldo por 2 años, renovable una sola vez, y se da prioridad al comisionado para volver al puesto que ocupaba antes de la comisión.
- *Gestión del proceso.* La Ley 7445/25 indica que los traslados deben formar parte del plan de movilidad dentro del proceso de planificación de la fuerza de trabajo.

Con estas reglas se espera que la movilidad se use más. Para ello hay que consolidar las bases operativas: la implementación gradual del proceso de planificación de la fuerza de trabajo (que debe contener el plan de movilidad), la elaboración de las descripciones y perfiles de puestos (para guiar el traslado de puestos similares) y la puesta en marcha de una escala salarial única (para mitigar las disparidades salariales que hoy obstruyen la movilidad).

Desvinculación

Punto crítico 14: no existen despidos o rescisiones de empleo, que afectan puestos de trabajo de carácter profesional, causados por meras razones de cambio del color político de los gobiernos.

Punto crítico 15: existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.

El diagnóstico del 2017 mostraba la alta estabilidad del empleo en el servicio civil paraguayo. Esa continuidad respecto de las evaluaciones anteriores se verificó de nuevo en el cambio de gobierno del 2013. En esa oportunidad, la tasa de desvinculaciones estuvo en torno al 5%, con picos esperables en los puestos de conducción política y en el personal contratado, sin estabilidad garantizada por la ley.

Desde entonces Paraguay tuvo dos cambios de gobierno, pero la dinámica se mantuvo en el primer año de cada mandato. Tanto en el 2018 como en el 2023 la tasa de desvinculación en la dotación total fue del 5% (cuadro 13). También en ambos casos, la tasa de los contratados estuvo por encima del promedio (9,8% y 7,4%), mientras que la del personal permanente se ubicó levemente por debajo (4,7% y 4,5%).

Cuadro 13. Desvinculaciones, 2018 y 2023 (número y porcentaje)

DESVINCULACIONES	2018	2023
Personal permanente	9.012	9.145
Contratados	2.938	3.353
Total	11.950	12.498
Dotación total de la administración central	225.377	249.098
Desvinculaciones sobre dotación total (%)	5,3%	5,0%
Desvinculaciones de permanentes (%)	4,7%	4,5%
Desvinculaciones de contratados (%)	9,8%	7,4%

Fuente: elaboración propia, con base en datos de MEF/VCHGO (2026a).

Nota: el dato indica la cantidad de servidores públicos que estaban activos en noviembre del año base y ya no lo estaban en el mismo mes del año siguiente. Se toma noviembre porque el cambio de gobierno ocurre el 15 de agosto (2018 y 2023). Incluye todos los motivos de desvinculación: jubilación, renuncia, fallecimiento y otros.

Sin embargo, lo que puede verse como una fortaleza (la ausencia de despidos masivos por cambio de gobierno) también puede ser consecuencia de una debilidad: la alta rigidez del empleo. Esto ocurre cuando la normativa no permite –o en la práctica es muy difícil de implementar– rescindir relaciones de empleo por

motivos organizativos, técnicos, económicos o disciplinarios. El cuadro 14 muestra las causas que establece la Ley 7445/25 para la desvinculación.

Cuadro 14. Causas de desvinculación según la Ley 7445/25

TIPO	CAUSAS
Causas generales de finalización del vínculo (art. 55)	• Fallecimiento. • Renuncia, la cual debe ser aceptada expresamente o se considera aceptada tras 10 días hábiles de silencio administrativo. • Jubilación obligatoria, al alcanzar la edad y los años de aporte mínimos exigidos. • Mutuo acuerdo mediante planes de retiro. • Pérdida o renuncia de la nacionalidad paraguaya. • Condena penal firme con privación de libertad superior a 2 años (opera de pleno derecho). • Condena penal firme por hechos punibles contra el Estado, sus funciones o su patrimonio (habilita la destitución administrativa). • Destitución o inhabilitación judicial, dispuesta por un magistrado penal. • Inhabilitación legal determinada en un sumario administrativo. • Destitución por faltas disciplinarias graves, previo sumario administrativo. • Abandono del puesto de trabajo, por no reintegrarse al terminar un permiso sin goce de sueldo o al optar por la indemnización. • Otras causas establecidas en las leyes especiales de cada carrera.
Durante el inicio de la relación laboral	• Período de prueba (primeros 6 meses): cualquiera de las partes puede terminar la relación sin expresar causa y sin responsabilidad pecuniaria. • Período de evaluación (hasta adquirir estabilidad): el empleador tiene el derecho de terminar la relación sin causa, pero el funcionario tiene derecho a preaviso e indemnización por despido injustificado (según el Código del Trabajo).
Por razones de salud e invalidez (art. 32)	Si tras agotar los permisos por salud (máximo de 240 días) el funcionario no puede reincorporarse, y una junta médica dictamina un impedimento que hace imposible predecir su retorno, el funcionario tiene derecho a: • Beneficios previsionales (jubilación por invalidez). • Retiro voluntario, si la institución tiene un programa activo. • Indemnización por despido sin causa (doble indemnización si ya tenía estabilidad).
Causas específicas para empleados públicos (contratados) (art. 89)	• Vencimiento del plazo del contrato (siempre que no haya alcanzado los 10 años de antigüedad). • Extinción de las necesidades específicas que motivaron la contratación. • Mutuo consentimiento por escrito. • Imposibilidad material para cumplir sus funciones. • Caso fortuito o fuerza mayor que impida permanentemente continuar el contrato. • Razones presupuestarias o de planificación, con pago de indemnización. • Causas estipuladas en el propio contrato o la legislación común.

Cuadro 14. Causas de desvinculación según la Ley 7445/25 (continuación)

TIPO	CAUSAS
Cargos de confianza y directivos públicos	• Cargos de confianza (art. 103): pueden ser removidos por decisión discrecional de la autoridad competente sin derecho a indemnización. Su cese es automático cuando concluye la autoridad que los nombró. • Directivos públicos (art. 106): su vínculo termina por vencimiento de su plazo (máximo de 9 años), remoción de la calidad de directivo, asunción de cargos electivos o políticos, y las demás causas aplicables a los funcionarios de carrera.
Nulidad del acto de nombramiento (arts. 130 y 131)	El vínculo puede ser interrumpido si se declara la nulidad del nombramiento o contrato, por ejemplo, debido a: • Inobservancia del concurso público. • Violación de prohibiciones legales, como el nepotismo. • Dictarse contra prohibición expresa de la ley. El mal desempeño de funciones (faltas graves detalladas en el artículo 61) es la base para la sanción de destitución tras un sumario administrativo.

Fuente: elaboración propia, con base en la Ley 7445/25.

En comparación con la Ley 1626/00, la nueva normativa 7445/25 presenta la siguiente situación (cuadro 15).

Cuadro 15. Comparación de las causas de desvinculación entre las leyes 1626/00 y 7445/25

CAUSA	LEY 1626/00	LEY 7445/25	OBSERVACIÓN
Fallecimiento/ renuncia/ Jubilación	Art. 40	Art. 55	Se mantienen como causas básicas.
Supresión o fusión del cargo	Art. 40	Art. 125	Ley 7445: prevé plan de retiro y desvinculaciones como parte de la planificación de la fuerza de trabajo.
Pérdida de la nacionalidad	No prevista	Art. 55	Ley 7445: la incorpora como nueva causal de desvinculación.
Condena penal firme	Art. 42	Art. 55	La Ley 1626 prevé la suspensión y la 7445 la baja automática en caso de pena superior a 2 años.
Mutuo acuerdo	No previsto	Art. 55	Ley 7445: lo incorpora como nueva causal formal para planes de retiro voluntario.

Cuadro 15. Comparación de las causas de desvinculación entre las leyes 1626/00 y 7445/25 (continuación)

CAUSA	LEY 1626/00	LEY 7445/25	OBSERVACIÓN
Faltas graves	Art. 61	Art. 61	La Ley 7445 incorpora como faltas graves: violencia y acoso, nepotismo y conflicto de interés, proselitismo político y responsabilidad por uso de inteligencia artificial.
Desempeño	Art. 21	Art. 25	- En período de prueba (6 meses) ambas leyes habilitan la desvinculación sin causa ni costo. - En período intermedio (de 6 meses a 2 años), la Ley 7445 elimina la desvinculación automática y sin indemnización. - Pasados los 2 años, la Ley 7445 prohíbe explícitamente que la evaluación sea utilizada para la desvinculación automática.
Empleados públicos	Arts. 5 y 6	Arts. 77, 88, 89 y 90	Ley 7445: - Les da estatus de servidores públicos. - Detalla causas de despidos (p. ej., extinción de necesidad) que antes no existían. - Les da estabilidad a los contratados con más de 10 años de antigüedad.
Período de prueba y evaluación inicial	Arts. 18 y 19	Arts. 18 y 19	- Ley 1626: prevé 6 meses y estabilidad inmediata. - Ley 7445: prevé 6 meses y luego período de evaluación hasta cumplir los 2 años. Permite despido sin causa, pero con preaviso e indemnización.
Nulidad del nombramiento	Art. 17	Arts. 130 y 131	Ambas leyes consideran nulo el ingreso sin concurso público.

Fuente: elaboración propia, con base en la Ley 1626/00 y la Ley 7445/25.

De esta forma, la Ley 7445/25 amplía o incorpora motivos de desvinculación que mayormente son de orden disciplinario y judicial, pero al mismo tiempo eleva el costo económico de desvincular en el período intermedio (entre los 6 meses y los 2 años) y prohíbe explícitamente terminar la relación laboral por mal desempeño una vez obtenida la estabilidad (a partir de los 2 años). Es pronto para concluir sobre el funcionamiento de las nuevas reglas, pero en principio la imposibilidad de desvincular automáticamente por desempeño deficiente parece incongruente con el objetivo de un servicio civil más efectivo y meritocrático.

2.4. Gestión del rendimiento

Punto crítico 16: la dirección define ordinariamente pautas o estándares del rendimiento esperado 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.

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, que lo contrasta con los estándares esperados.

La gestión del rendimiento era en el 2017 uno de los subsistemas más débiles de la gestión de talento humano (junto con el de relaciones humanas y sociales). Sus principales características consistían en el amplio margen de discrecionalidad en las evaluaciones, el muy elevado porcentaje de evaluados con la máxima calificación de la escala y la dificultad del entonces ente rector (SFP) para consolidar los resultados y tomar decisiones de política para mejorar el rendimiento de los servidores públicos. La evaluación del desempeño funcionaba más como un proceso burocrático formal que como una herramienta sustantiva de gestión del rendimiento por los siguientes motivos:

- *Diseño del modelo.* Inicialmente, a partir de la Resolución SFP 328/13 se implementó un modelo complejo (cuatro variables de desempeño y ocho factores),³² rígido (mismo peso relativo para todos los grupos) y sin etapa de planificación inicial ni de seguimiento intermedio de objetivos y metas. La modificación del 2022 (Resolución SFP 34/22)³³ fue un esfuerzo para especificar tareas y factores diferenciados por grupo, pero sin incluir una etapa de planificación ni llegar al nivel de los puestos específicos. Se mejoró algo en flexibilidad y agilidad, pero no en objetividad.
- *Incentivos sesgados.* Los beneficios asociados a buenas calificaciones (requisito de ascenso) y los potenciales costos por malas calificaciones (clima laboral interno, negativa a convalidar la evaluación) generaron un sesgo de calificaciones benevolentes, ayudado por la subjetividad del modelo.

³² Variables relativas al desempeño: i) Tareas de planificación, ii) Dirección de personas, iii) Ejecución de tareas propias, y iv) Control y evaluación. Factores: i) Relaciones interpersonales, ii) Trabajo en equipo, iii) Análisis y uso de la información, iv) Liderazgo y conducción, v) Conocimientos específicos de las tareas, vi) Conocimientos generales de la organización, vii) Responsabilización por los resultados, y viii) Orientación al servicio público y al ciudadano.

³³ Esta resolución fue reemplazada por la Resolución VCHGO 70/26.

- *Bajas capacidades de implementación.* Conectado con el punto anterior, los evaluadores estaban poco capacitados o interesados en el proceso de evaluación.
- *Debilidad de rectoría.* Dificultad del entonces ente rector (SFP) para hacer cumplir las fechas del proceso y para recibir los resultados finales. Eso explica que hoy no existan datos consolidados completos y, por lo tanto, que falte el insumo crítico para tomar decisiones en el nivel central. La información es parcial y fragmentada, incluso dentro de una misma institución (p. ej., por falta de digitalización del proceso).

La Ley 7445/25 abrió una nueva oportunidad de superar estas limitaciones. En el capítulo IV indica que la evaluación es obligatoria para todos los servidores públicos con una periodicidad anual (art. 21); debe estar basada en factores y metas medibles ligadas al puesto de trabajo y conocidas de antemano por el evaluado (art. 22); y la escala de calificaciones tendrá como mínimo cuatro niveles de calificación (art. 23). Además, la ley establece que los resultados se usarán para la toma de decisiones sobre ascensos, promociones, movilidad interna, capacitación, estímulos no monetarios, renovación contractual y planes de mejora institucional (art. 25).

En este contexto, en marzo del 2026 el VCHGO aprobó un modelo de transición mediante la Resolución VCHGO 70/26 que busca dar un paso hacia la evaluación de las tareas del puesto. La principal diferencia con el modelo previo es que el nuevo requiere describir las tareas prioritarias del puesto de trabajo, lo que le da una referencia al evaluador al calificar las tareas relativas al desempeño. Si bien esas descripciones no están operacionalizadas en indicadores, metas y medios de verificación, es un avance respecto del modelo anterior, más genérico y pensado a nivel de grupos ocupacionales completos.

En paralelo a este modelo de transición, el VCHGO diseñó un modelo que integra plenamente metas de desempeño, competencias y cumplimiento de normas institucionales. Como muestra el cuadro 16, se estructura en tres bloques: *i)* metas de desempeño, *ii)* factores/competencias, y *iii)* cumplimiento de normas institucionales.

Cuadro 16. Estructura del nuevo modelo de evaluación del desempeño (puntos sobre 100)

N.º	BLOQUE	PESO	ESCALA
1	Metas de desempeño	60 puntos	% de cumplimiento de cada meta
2	Factores/competencias	30 puntos	Escala 1 a 4 por factor/competencia
3	Cumplimiento de normas institucionales	10 puntos	Escala 1 a 4
Nota final (promedio ponderado)		100 puntos	Suma de las 3 notas ponderadas

Fuente: elaboración propia, con base en documentos internos del Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional.

El bloque 1 evalúa el desempeño final en las funciones centrales del puesto (cuadro 17). Para ello, está operacionalizado en las siguientes fases: identificación de tareas (hasta tres), asignación de peso relativo (no superior a 60 puntos en total), diseño de indicador de medición, definición de meta objetivo y establecimiento del medio de verificación. Contempla también la posibilidad de revisar la meta a mitad del ejercicio, bajo determinadas condiciones.

Cuadro 17. Bloque 1 – Planificación y evaluación de metas de desempeño

TAREA	PESO	INDICADOR	META				
			Planificada	Avance	Meta revisada	Final	% cumplido
TAREA	CALIFICACIÓN		MEDIO DE VERIFICACIÓN		MOTIVO DE INCUMPLIMIENTO		

Fuente: elaboración propia, con base en documentos internos del Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional.

El bloque 2 evalúa los factores/competencias clave para el desempeño del puesto (cuadro 18). Mantiene el mismo menú del modelo que se implementa en el 2026, pero requiere que cada ítem sea ponderado de acuerdo con las funciones del

puesto, sin superar los 30 puntos en total.³⁴ Cada ítem debe ser calificado *ex post* en una escala de 1-4, con un sistema de descriptores diseñado especialmente.

Cuadro 18. Bloque 2 – Planificación y evaluación de factores/competencias

TIPO	FACTORES/COMPETENCIAS	PESO	ESCALA 1 A 4	NOTA
Capacidades	Relaciones interpersonales			
	Trabajo en equipo			
	Análisis y uso de la información			
	Comunicación efectiva y proactividad			
	Liderazgo y conducción (Mandos medios)			
Conocimientos	Específicos de las tareas			
	Generales de la organización			
Actitudes	Responsabilidad por los resultados			
	Orientación al servicio público interno y externo			
Nota bloque 2				

Fuente: elaboración propia, con base en documentos internos del Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional.

El bloque 3 (cuadro 19) también proviene del modelo anterior y mide la adopción de las normas institucionales y el respeto por ellas. Tiene un peso relativo de 10 puntos y se mide con la escala 1-4 utilizando sus propios descriptores.

Cuadro 19. Bloque 3 – Planificación y evaluación de cumplimiento de normas institucionales

FACTORES/COMPETENCIAS	PESO	ESCALA 1 A 4	NOTA
Cumplimiento de normas institucionales			

Fuente: elaboración propia, con base en la Resolución VCHGO 70/26.

Este modelo estaba en junio del 2026 en fase piloto dentro del VCHGO. En marzo del 2026 el VCHGO realizó una capacitación interna que incluyó la simulación de

³⁴ Por ejemplo, el puesto de chofer puede requerir un menor peso relativo en la competencia “Análisis y uso de la información” que el puesto de analista presupuestario. Asimismo, la competencia “Liderazgo y conducción” tiene un mayor peso en los puestos del grupo mandos medios que en los de la parte inferior de la carrera.

planificación de los tres bloques para 15 puestos distintos, y preveía un corte en octubre del 2026 para ensayar la fase de evaluación y extraer aprendizajes que permitan mejorar el instrumento y el proceso, reglamentarlo y escalarlo en el 2027 al resto de las instituciones.

2.5. Gestión de la compensación

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 costos salariales no son excesivos, en relación con los del mercado, en ningún sector o nivel de puestos.

En el 2017, la capacidad de la estructura salarial para atraer, motivar y retener talento humano había mejorado respecto de los años previos. Se advertía una mejora en las remuneraciones públicas respecto del sector privado, con una recuperación en los puestos más altos y con una reducción sustancial de la prima en los puestos técnicos y administrativos. Sin embargo, la prima era inversa al nivel jerárquico y de complejidad de los puestos, es decir, la prima era mayor en la base y se achicaba al subir en la estructura, hasta volverse negativa en los puestos profesionales más complejos y en los directivos.

Esta dinámica también se observaba en el 2024, fecha de los últimos datos disponibles. Como se muestra en el cuadro 20, la prima sigue siendo inversa al nivel de puestos, ya que la categoría “Empleados de oficina” tiene una prima mayor (20%) que los “Técnicos y profesionales de nivel medio” (13%) y estos, mayor que los “Profesionales científicos e intelectuales” (6%), categoría que engloba a los puestos profesionales más complejos y las funciones directivas. Esta tendencia (que se mantiene en rangos similares a los del 2017)³⁵ importa porque muestra cierta capacidad del sector público para captar y retener talento humano, pero de forma decreciente en los puestos con funciones productivas más complejas y de mayor responsabilidad e impacto en la calidad de los servicios públicos.

³⁵ Esto incluye al grupo “Profesionales científicos e intelectuales”, cuyo desplazamiento de una prima levemente negativa en el 2016 (-5%) a otra levemente positiva en el 2024 (6%) está dentro del margen de error razonable de los datos y no modifica cualitativamente la conclusión del análisis.

**Cuadro 20. Prima salarial en una selección de ocupaciones, 2016 y 2024
(guaraníes y porcentaje)**

	2016			2024		
	Sector público	Sector privado	Prima	Sector público	Sector privado	Prima
Profesionales científicos e intelectuales	3.521.683	3.699.139	-5%	5.228.500	4.955.000	6%
Técnicos y profesionales de nivel medio	2.897.110	2.582.557	12%	4.104.500	3.644.000	13%
Empleados de oficina	2.469.500	2.115.800	17%	3.500.900	2.902.000	20%

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Dumas (2017) para el 2016; INE (s.f.a) para el 2024.

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 el desarrollo de competencias.

Para analizar si el sistema salarial estimula el esfuerzo y el desarrollo de competencias sirven dos indicadores. Uno es el nivel de compresión salarial, es decir, la diferencia entre la remuneración más baja y la más alta de la carrera, cuya mediana internacional es de siete veces. El cuadro 21 muestra la remuneración promedio por nivel ocupacional (salario base y complementos) según la clasificación de cargos del Decreto 196/03 (vigente hasta la sanción de la Ley 7445/25, pero utilizado aquí por comparabilidad con el 2017). Los datos muestran una compresión elevada: la diferencia entre el tope (grupo C) y la base (grupo G) de la carrera actual es de solo 2,87 veces, y cuanto menor es esa diferencia, mayor es la compresión, de modo que ese valor empeora la tasa de compresión del 2016 (2,99) y del 2017 (3,60). Incluso si el cálculo se hace con el grupo B (donde están los cargos de director y director general que no son parte de la carrera, pero sí del sistema de directivos públicos), la compresión también se deterioró (de 4,25 a 3,77). Esto muestra un leve deterioro del incentivo salarial a progresar en la carrera y a tomar posiciones o roles de mayor complejidad y responsabilidad.

Cuadro 21. Remuneración total y compresión salarial del Poder Ejecutivo según la clasificación del Decreto 196/03, 2017 y 2025 (promedio mensual en guaraníes)

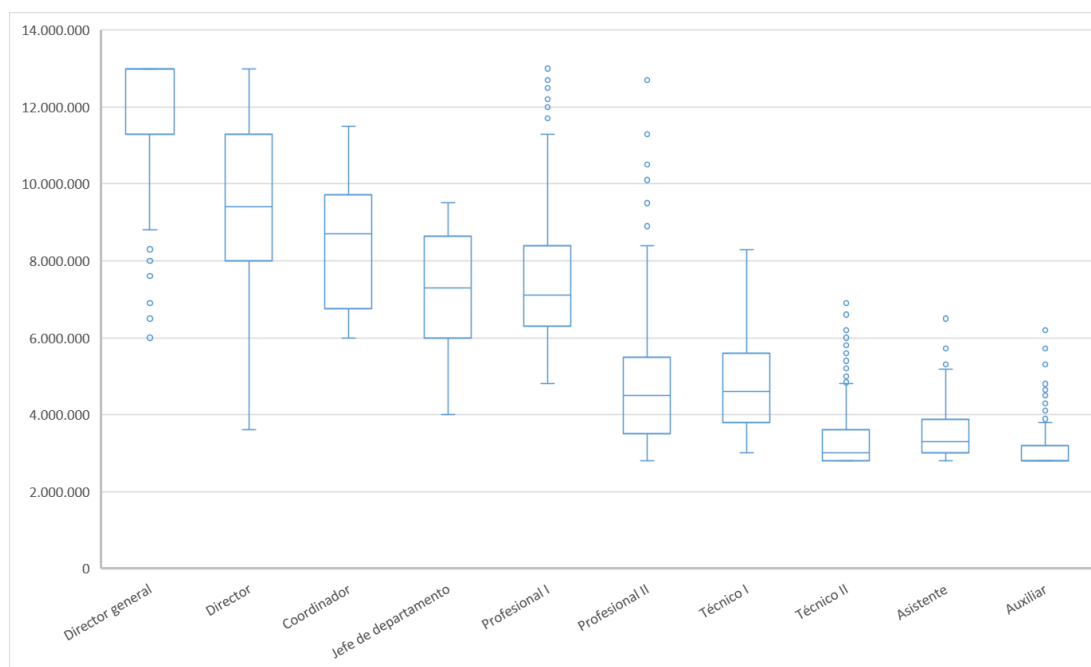
NIVEL	2017	2025
A. Conducción política	17.997.851	19.974.327
B. Conducción superior	12.079.017	13.750.018
C. Mandos medios superiores	10.232.819	10.484.632
D. Mandos medios administrativos y técnicos	5.439.200	6.182.250
E. Mandos medios operativos	3.643.091	4.442.440
F. Apoyo administrativo y técnico	3.595.298	4.356.740
G. Servicios auxiliares	2.842.927	3.648.850
Compresión salarial nivel C/nivel G (veces)	3,60	2,87
Compresión salarial nivel B/nivel G (veces)	4,25	3,77

Fuente: elaboración propia, con base en datos de MEF/VCHGO (2026a) y de la Red Bancaria del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

Nota: la compresión salarial es el cociente entre la remuneración promedio del nivel C y la del nivel G, y entre la del nivel B y la del G. Los datos corresponden al Poder Ejecutivo y no al ámbito del Poder Ejecutivo.

El otro indicador es el de equidad salarial horizontal, que refleja el principio de igual remuneración por igual trabajo. El gráfico 3 muestra una dispersión salarial muy amplia en cada cargo y nivel. Si bien dentro de cada uno hay diferentes puestos específicos, la amplia dispersión refleja la fragmentación de las categorías salariales proveniente del Anexo de Personal y, por ende, la alta posibilidad de que un mismo puesto reciba remuneraciones diferentes según su categoría particular. La dispersión es muy alta en la mayoría de los cargos y niveles, pero en especial en los medios (p. ej., jefe de departamento, profesional I y II) y en los altos (director general, director y coordinador). Esto genera inequidad horizontal –y en ocasiones también vertical, donde un subordinado está remunerado muy próximo o incluso por encima de su jefe directo–, lo que quiebra principios básicos de la gestión salarial y produce efectos negativos en el estímulo a las personas y el desarrollo de competencias.

Gráfico 3. Distribución de remuneraciones por cargo y nivel, 2026 (guaraníes)



Fuente: MEF/VCHGO (2026b).

Otra fuente de inequidad es cómo se definen los incrementos salariales. Tras el último aumento generalizado en el 2012, la política ha sido otorgar aumentos por progresión escalafonaria en las carreras especiales (docencia, fuerzas públicas y enfermería, entre otras). En el servicio civil, por ausencia en los hechos de una carrera administrativa, las mejoras salariales han dependido de las gestiones institucionales para acceder a fondos que las instituciones asignan luego según criterios distintos y no necesariamente vinculados al mérito y a la progresión previsible de carrera.

En este contexto, la nueva carrera administrativa (desarrollo vertical por concurso y horizontal por desempeño y capacitación, ya aprobada y en vigencia) y la escala salarial única (basada en puntos y con salario global, en etapa final de diseño) son los instrumentos que, aplicados de modo coordinado, mejorarían la eficacia del sistema de remuneraciones. Deberían descomprimir la escala e incentivar salarialmente la mayor responsabilidad y complejidad de los puestos, siempre dentro de un marco fiscal razonable. Además, permitirían un ordenamiento funcional y salarial basado en criterios técnicos estandarizados, y no en decisiones discrecionales y fragmentadas adoptadas exclusivamente –y sin intervención posterior del MEF– en la discusión presupuestaria en el Congreso.

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.

La débil coherencia estratégica del sistema de remuneraciones ha sido una de las características centrales y más persistentes del servicio civil en Paraguay. Los tres diagnósticos previos (2004, 2013 y 2017) la identificaron como un problema estructural que impactaba de lleno en la eficacia y eficiencia del servicio civil.

Una de las principales causas de este problema han sido los mecanismos institucionales que permitieron, a través del Anexo de Personal, la incorporación de nuevas categorías salariales, incluso para situaciones muy específicas o de alcance limitado.³⁶ Esto fragmentó cada vez más la estructura remunerativa (cuadro 22) y generó varias de las inequidades e ineficiencias ya analizadas.

Cuadro 22. Personas y categorías salariales por carrera, a agosto del 2025 (número aproximado)

CARRERA	PERSONAS	CATEGORÍAS	PROMEDIO DE PERSONAS POR CATEGORÍA SALARIAL
Docente	80.000	100	800,0
Policía	38.000	100	380,0
Salud (permanentes)	20.000	150	133,3
Servicio civil	25.000	580	43,1
Judicial	25.000	800	31,2
Legislativa	3.000	100	30,0

Fuente: elaboración propia, con base en datos de FMI (2026, p. 30).

A esta fragmentación del sistema contribuye el mecanismo de actualización salarial, ya que para los servidores con el salario mínimo se define una actualización homogénea, mientras que para el resto depende de las partidas negociadas y autorizadas por el Congreso, lo que puede habilitar incrementos diferenciados por institución y, dentro de ella, a algunos tipos o niveles de puestos (FMI, 2026). En el 2017 ya se identificaban esfuerzos para ordenar y reducir la fragmentación, pero no

³⁶ Véase por ejemplo Lafuente y Manning (2010), que analizan en detalle el rol que juegan los poderes Ejecutivo y Legislativo en la política salarial y las consecuencias de esa dinámica de gobernanza.

eran fruto de una reforma integral, y no despejaban los interrogantes sobre la sostenibilidad de ese ordenamiento.

Esa situación se mantuvo en los años siguientes y sigue presente (FMI, 2026). Sin embargo, la Ley 7445/25 es un hito inicial que puede marcar un punto de inflexión. Contiene nuevas reglas para la gestión de las remuneraciones, basadas en buenas prácticas internacionales y atentas a los problemas que el sistema salarial paraguayo tuvo en las últimas décadas.

Como punto de partida, la ley indica (art. 120) los principios rectores del sistema: competitividad y productividad, equidad, consistencia interna, responsabilidad fiscal, remuneración de referencia y cálculo salarial técnico. Sobre esa base, establece que la administración pública tendrá una escala salarial única con una remuneración global para cada puesto según su valoración por puntos (art. 121), y que el MEF será el organismo rector para todo el sector público, con funciones de emisión de normativa, diseño de instrumentos técnicos, elaboración de estudios de mercado y de impacto de la política salarial, y recepción de sugerencias de parte de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de una escala salarial única, con salario global y rectoría fuerte, es corregir la alta fragmentación de categorías salariales y fortalecer la gobernanza, para convertir el sistema salarial en un instrumento central de la estrategia para captar, motivar y retener talento humano.

En el 2025, el MEF comenzó a elaborar los instrumentos para implementar las nuevas reglas. Por un lado, preparó las primeras versiones de la escala salarial única y sus escenarios de impacto fiscal según ciertos parámetros de encuadramiento en la carrera vigentes por entonces. Ese trabajo continuó en el 2026 con los insumos del Fondo Monetario Internacional y el Instituto Nacional de Estadística ya mencionados.

En paralelo, se emitió la Resolución MEF 166/26, que establece la estructura de clasificación de cargos y la tabla de rangos salariales, primer paso hacia la estandarización completa. Para favorecer una rectoría más fuerte, la norma tiene rango de resolución del MEF (y no del VCHGO), y para fortalecer la coherencia estratégica alcanza a todas las instituciones públicas incluidas en el Presupuesto General de la Nación, aun cuando no estén comprendidas por la Ley 7445/25. La resolución fija los siguientes parámetros para cada cargo (p. ej., profesional), nivel (p. ej., especialista) y grado (p. ej., A), así como para sus equivalentes en el régimen de empleo público por contrato: *i)* experiencia laboral general y específica; *ii)* formación académica mínima y deseable, y *iii)* rango salarial.³⁷ Este instrumento se

³⁷ La estructura de cargos y niveles contenida en la Resolución MEF 166/26 es: director general, director, jefe de departamento, coordinador, profesional (especialista, senior y junior), técnico (especialista, senior y junior), asistentes (senior y junior) y auxiliares (senior y junior).

utiliza para orientar el proceso gradual de encuadramiento en la carrera (véase 2.2. “Organización del trabajo”) y está concebido como un primer paso en el ordenamiento del sistema de remuneraciones mediante una escala salarial única. Por ese motivo, los rangos salariales son todavía amplios y en algunos casos incongruentes, ya que no son resultado de un diseño basado en el sistema de puntos y en estudios de mercado, sino contruidos tomando para cada caso el salario mínimo y máximo que hoy se paga en la administración, producto, como se vio antes, de años de progresiva distorsión y fragmentación.³⁸

2.6. Gestión del desarrollo

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.

De acuerdo con el informe anterior, la eficacia y calidad del sistema de promoción en el 2017 mostraba un avance respecto de los años previos y un punto pendiente. El avance era el aumento de los concursos de promoción de la mano del Decreto 3857/15, que estableció el sistema de ingreso y promoción por concurso y robusteció el andamiaje jurídico que hasta entonces se regulaba mediante resoluciones de la SFP. Bajo la nueva normativa, los concursos de oposición (que podían ser institucionales o interinstitucionales) pasaban a ser el mecanismo para cubrir vacancias y nuevos cargos, y la vía para que los funcionarios permanentes pudieran cambiar de categoría salarial y eventualmente de puesto. Sin embargo, seguía pendiente la implementación real de una carrera bien estructurada, con incentivos al desarrollo de competencias y con reglas claras de evolución, función que los concursos por sí mismos no podían suplir. Si bien la Ley 1626/00 establecía la carrera administrativa y el Decreto 196/03 la estructuraba en grupos y cargos organizados verticalmente, nunca llegó a implementarse bajo reglas unificadas, en parte por falta de reglamentación específica.

³⁸ Ejemplos de rangos amplios son el coordinador (grupo mandos medios), que tiene asignado un rango salarial de PYG \$6,0 a PYG \$15,5 millones, o bien el jefe de departamento, con un rango de PYG \$4,3 a PYG \$13,5 millones. Por su parte, un ejemplo de incongruencia con rangos muy distintos son los profesionales: el especialista con un salario de entre PYG \$13,0 y PYG \$18,0 millones, un senior de entre PYG \$6,0 y PYG \$13,0 millones y un junior de entre PYG \$4,0 y PYG \$6,0 millones.

La Ley 7445/25 (arts. 94 y 95, y 99 a 101) significó un punto de inflexión para el desarrollo de carrera por tres motivos centrales. Primero, el nuevo diseño (véase 2.2. “Organización del trabajo”) prevé ascensos verticales (grupo, cargo o nivel) y también promociones horizontales de grado en el mismo puesto, lo que ofrece mayores opciones de desarrollo jerárquico, funcional y salarial.

Segundo, el avance de carrera depende del mérito y del desarrollo de capacidades. Para ascender, hay que pasar por un concurso interno del que pueden participar todos los funcionarios que reúnan los requisitos del perfil, mientras que para promocionar horizontalmente se necesitan buenos resultados de la evaluación del desempeño y créditos de capacitación en conocimientos y competencias ligados al puesto.

Tercero, las posibilidades de carrera son mayores porque el VCHGO determinó que solo los niveles iniciales de cada grupo se provean por concursos abiertos, y reservó el resto para los concursos internos.³⁹

El VCHGO está en la fase inicial de implementación del nuevo modelo. El primer paso es el ya comentado encuadramiento, que clasifica gradualmente, dentro del marco presupuestario actual, a los funcionarios permanentes en la nueva estructura. Paralelamente, se elaboran las descripciones de puestos, un instrumento clave para gestionar sobre todo concursos de ascenso, pero también la evaluación del desempeño y las capacitaciones, que son insumos para las promociones horizontales. Asimismo, está en agenda para el segundo semestre del 2026 elaborar la reglamentación específica para ascensos y promociones, determinando las reglas de apertura (p. ej., necesidades estratégicas y condiciones fiscales para habilitar ascensos y promociones), las etapas de cada proceso, las herramientas de gestión (p. ej., concurso, ponderación de evaluación del desempeño y capacitaciones) y los parámetros que deben cumplirse para ascender o promocionar.

Eficacia y calidad de la formación y la capacitación

Punto crítico 25: la formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar problemas y suministrar respuestas eficaces.

³⁹ La Resolución VCHGO 33/26 (art. 7) establece que los ingresos quedan reservados para el nivel junior y el grado A de los grupos apoyo, auxiliares, técnicos y profesionales, a excepción de las instituciones que hayan sido incorporadas por primera vez al Presupuesto General de la Nación.

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 y se extiende a la satisfacción que genera a los participantes, a la relación entre resultados y costos, y al impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

En el 2017, la función de formación y capacitación en el servicio civil estaba en la etapa inicial de implementación del INAPP. Tras su creación en el 2013 y su reconocimiento en el sistema educativo nacional, se habilitaron las primeras especialidades de formación profesional, entre ellas la de Técnico Superior en Administración Pública, que en el 2017 ya tenía su primera cohorte de egresados. No había cambios sustantivos respecto del 2013 en la forma de gestionar el ciclo, ya que se mantenían tres rasgos: la oferta formativa se definía según la demanda de cupos o de nuevas políticas públicas que requerían nueva capacitación (p. ej., género, transparencia y acceso a la información), la oferta del INAPP se financiaba mediante aportes de la cooperación internacional y descuentos de universidades, y se realizaban evaluaciones de satisfacción al finalizar los cursos. El INAPP tenía una dotación muy acotada (cinco personas), por lo que buscaba ganar eficiencia capacitando a las UGDP en detección de necesidades de capacitación. Aun así, en el 2017 el INAPP solo había recibido 10 planes institucionales de capacitación, lo que evidenciaba lo limitado de su rectoría.

A partir del 2017 comenzó la fase de expansión de la capacitación presencial, tanto en cantidad de actividades como de participantes. El punto de inflexión llegó en el 2020, motivado por la pandemia. En el plano normativo se emitió la Resolución SFP 324/20 para reglamentar el proceso de formación y capacitación del INAPP, que establece los instrumentos de detección de necesidades y la obligatoriedad de remitir el Plan Anual de Capacitación Institucional.

En el plano operativo, se incorporó el canal virtual (asincrónico y sincrónico) para superar las restricciones a la presencialidad. Esto hizo más eficiente la gestión integral del proceso, con postulación y capacitación en línea, y certificación digital, lo que fue clave para aumentar exponencialmente la participación, por primera vez por encima de las 1.000 personas promedio por actividad (con un pico de casi 4.000 en el 2021). En el 2025 el INAPP alcanzó la mayor cantidad de actividades desde el 2013 (30, al igual que en el 2018) y de participantes (casi 74.000, un 35% más que en el 2021). Los promedios de cada período también muestran ese crecimiento de cobertura (cuadro 23), tanto en cantidad de capacitados (de 621 a 27.088) como en promedio de capacitados por actividad (de 37,2 a 1.641,8).

Cuadro 23. Actividades de capacitación y capacitados por el INAPP, período 2013-2025 (número)

AÑO	ACTIVIDADES	CAPACITADOS	PROMEDIO DE CAPACITADOS POR ACTIVIDAD	MODALIDAD PREDOMINANTE
2013	10	350	35,0	Presencial
2014	22	460	20,9	Presencial
2015	14	832	59,4	Presencial
2016	18	591	32,8	Presencial/virtual
2017	23	874	38,0	Presencial
2018	30	1.272	42,4	Presencial
2019	2	93	46,5	Presencial
2020	12	15.754	1.312,8	Virtual asincrónica/sincrónica
2021	14	54.923	3.923,1	Virtual asincrónica/sincrónica
2022	10	32.195	3.219,5	Virtual asincrónica/sincrónica
2023	5	3.982	796,4	Virtual asincrónica/sincrónica
2024	26	34.577	1.329,9	Multimodal/virtual asincrónica/sincrónica
2025	30	73.906	2.463,5	Multimodal/virtual asincrónica/sincrónica
Total	216	219.809	1.017,6	--
Promedio 2013-17	17	621	37,2	--
Promedio 2018-25	16	27.088	1.641,8	--

Fuente: elaboración propia, con base en datos de INAPP (2026b).

--: no corresponde; INAPP: Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay.

A partir del 2020, de la mano de la modalidad virtual, creció no solo la cantidad de participantes, sino también la de temáticas de capacitación (cuadro 24). Las principales innovaciones fueron en temas normativos (nuevas leyes), especialización técnica (concursos, instrumentos, arbitrajes), nuevas agendas públicas (inclusión, violencia, consumidor), habilidades (inteligencia artificial [IA], gobierno abierto, finanzas personales) y formación más estructurada (diplomados).

Cuadro 24. Principales líneas formativas de capacitación y capacitados por el INAPP, período 2013-2025 (número)

AÑO	LÍNEAS	ACTIVIDADES	CAPACITADOS	MODALIDAD PREDOMINANTE
2013	Comunicación pública; proyectos; gestión de personas; planificación estratégica; lengua de señas; guaraní comunicativo.	10	350	Presencial
2014	Derecho administrativo; organización administrativa y financiera; contratación pública; función pública; empleo público; comunicación; proyectos; gestión de personas; planificación; lengua de señas; guaraní; negociación; SICCA; ética.	22	460	Presencial
2015	Formación de formadores SICCA; formación de funcionarios SICCA; liderazgo; negociación; mediación; ética pública; gestión de personas; higiene y seguridad laboral; empleo público.	14	832	Presencial

Cuadro 24. Principales líneas formativas de capacitación y capacitados por el INAPP, período 2013-2025 (número) (continuación)

AÑO	LÍNEAS	ACTIVIDADES	CAPACITADOS	MODALIDAD PREDOMINANTE
2016	SICCA; proyectos de inversión pública; guaraní; planificación estratégica; liderazgo; negociación; ética; lengua de señas; gestión de personas; comunicación; derecho administrativo; gestión pública.	18	591	Presencial/virtual
2017	SICCA; proyectos; cooperación internacional; guaraní; planificación; liderazgo; negociación; ética; lengua de señas; gestión de personas; empleo público; TIC; derecho administrativo; género.	23	874	Presencial
2018	Expansión de oferta presencial en gestión pública: liderazgo; negociación; TIC; género; comunicación de crisis; desarrollo territorial; SICCA; proyectos; cooperación y planificación.	30	1.272	Presencial
2019	Guaraní comunicativo y lengua de señas.	2	93	Presencial

Cuadro 24. Principales líneas formativas de capacitación y capacitados por el INAPP, período 2013-2025 (número) (continuación)

AÑO	LÍNEAS	ACTIVIDADES	CAPACITADOS	MODALIDAD PREDOMINANTE
2020	Guaraní; liderazgo; negociación; ética; lengua de señas; gestión de personas; TIC; derecho administrativo; género; sumario administrativo; discapacidad; actualización en gestión pública.	12	15.754	Virtual asincrónica/sincrónica
2021	TIC; negociación; guaraní; diplomado en gestión administrativa; planificación; diplomado en gestión económica y presupuestaria; enfoque de género.	14	54.923	Virtual asincrónica/sincrónica
2022	Guaraní; negociación; enfoque de género; gestión de personas; reglamento e instrumentos técnicos de selección por concursos; herramientas de gestión y desarrollo de personas.	10	32.195	Virtual asincrónica/sincrónica
2023	Guaraní; negociación; enfoque de género; gestión y desarrollo de personas.	5	3.982	Virtual asincrónica/sincrónica

Cuadro 24. Principales líneas formativas de capacitación y capacitados por el INAPP, período 2013-2025 (número) (continuación)

AÑO	LÍNEAS	ACTIVIDADES	CAPACITADOS	MODALIDAD PREDOMINANTE
2024	Discapacidad e inclusión; infraestructura sostenible; Ley 5189; guaraní; finanzas personales; negociación; Ley 7239/24; inducción; inclusión laboral; género y discapacidad; gestión de personas; protección al consumidor; riesgos y seguros; violencia contra la mujer.	26	34.577	Multimodal/virtual asincrónica/sincrónica
2025	Arbitrajes internacionales; Ley 7239/24; gestión organizacional y capital humano; discapacidad; guaraní; IA; directivos públicos; derecho administrativo; gobierno abierto; Ley 7445/25; liderazgo; inversión pública; ahorro.	30	73.906	Multimodal/virtual asincrónica/sincrónica
Total		216	219.809	--
Promedio 2013-17		17	621	--
Promedio 2018-25		16	27.088	--

Fuente: elaboración propia, con base en datos de INAPP (2026b).

--: no corresponde; IA: inteligencia artificial; INAPP: Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay; SICCA: Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa; TIC: tecnologías de la información y la comunicación.

En el 2023 y el 2025 se dieron dos nuevos hitos en la institucionalidad del sistema de capacitación. En el 2023 se creó el MEF (unificando funciones del MH, la STP y la SFP), y el INAPP pasó a la estructura del VCHGO (Dirección General de Formación

para el Desarrollo), con la integración de las estructuras, para mejorar la coordinación y la eficiencia de los procesos (Resolución MEF 14/24).

El segundo hito fue la sanción de la Ley 7445/25, que sentó las nuevas bases para la gestión de la capacitación (artículos 37 a 39). Se establece que la capacitación atañe a todos los puestos de la carrera del servicio civil y que es un parámetro para determinar ascensos y promociones. La detección de necesidades debe hacerse de forma anual tomando en cuenta la descripción del puesto, las metas de gestión, la evaluación del desempeño, la recomendación del superior jerárquico y la opinión del servidor público. Las instituciones deben formular su plan anual y remitirlo al VCHGO/INAPP para consolidar y programar la oferta transversal (la capacitación específica queda en manos de cada institución).

Para implementar este mandato, el VCHGO emitió la Resolución VCHGO 116/26, que deroga la Resolución SFP 324/20 y establece los siguientes ejes temáticos del INAPP:

- fundamentos de la administración pública y fortalecimiento institucional;
- gestión de personas en el servicio civil;
- ética pública, integridad, transparencia y buen gobierno;
- habilidades blandas;
- atención y participación ciudadana y comunicación pública;
- transformación digital, innovación, datos y gestión del conocimiento;
- inclusión, diversidad, equidad y bienestar, y
- didáctica y formación de formadores.

También indica que las instituciones anualmente deberán realizar su detección de necesidades conforme a la metodología que consideren más adecuada a su realidad institucional, siempre que cumplan con las referencias indicadas por la Ley 7445/25 (descripción del puesto, metas de gestión, resultados de evaluación del desempeño, recomendación del superior y opinión del servidor público).

Con ese insumo, las instituciones deben enviar al INAPP el Plan Anual de Capacitación Institucional (PACI). Para ello el VCHGO construyó un instrumento de sistematización con los siguientes formularios (en Excel):

1. *Datos institucionales*: identificación, datos del capital humano, resumen de la evaluación del desempeño.
2. *Plan de acciones formativas*: tabla para indicar en cada capacitación el eje temático, el tipo de evento (curso de 40 horas, taller, congreso y seminario, entre otros), la carga horaria, la modalidad, la cantidad de participantes, la vía de ejecución (INAPP, cooperación, unidad propia de capacitación) y la unidad ejecutora.

3. *Informe del PACI*: resumen sistematizado que se genera automáticamente de los puntos anteriores.
4. *Nivel de formación del capital humano*: hoja para registrar el sexo y el nivel educativo más alto alcanzado por cada servidor público.

Hasta mayo del 2026, siete instituciones habían presentado su plan de capacitación (el resto tiene tiempo hasta el 30 de junio del 2026).⁴⁰ El INAPP los consolida luego en el Plan Global de Capacitación del Gobierno Nacional.

En cuanto a la evaluación, el reglamento indica que todos los participantes deben evaluar el curso tomado y que una calificación general deficiente durante dos períodos consecutivos es motivo de suspensión de la actividad mal calificada. Asimismo, el reglamento prevé evaluaciones de impacto de las capacitaciones cuya duración, complejidad o relevancia lo justifique.⁴¹

Además de estos cambios normativos para regular el ciclo de la capacitación y de la masificación que lograron los cursos principalmente por la modalidad virtual, la gestión de la capacitación tuvo otros avances que ayudan a aumentar su impacto en los servidores y en la administración pública. Uno de ellos es la incorporación al INAPP de las becas de cooperación nacional e internacional. Esta línea se fortalece especialmente con tres cambios: la creación del MEF; el reordenamiento de procesos, según la Resolución MEF 177/24, que establece la coordinación entre el Viceministerio de Economía y Planificación y el VCHGO en relación con las becas ofrecidas por la cooperación internacional; y la asignación al VCHGO, a través de su Dirección General de Formación para el Desarrollo, de la responsabilidad operativa de implementación, según la Resolución VCHGO 02/26. A la fecha de corte de este informe (junio del 2026) se habían recibido 381 postulaciones para 30 becas gestionadas con 10 cooperantes.

El segundo avance se dio en el Programa Nacional de Becas “Carlos Antonio López” (BECAL). Si bien el programa data del 2015, en el 2023 se inició la tercera fase con financiamiento del BID y se diferenció entre el sector público y el privado para lograr una planificación y una asignación más estratégicas de las becas que respondieran mejor a las necesidades de capital humano avanzado en las instituciones públicas. Eso priorizó las becas para especializaciones, maestrías y doctorados, en el país y en el exterior, en universidades clasificadas entre las 300 mejores. Como muestra el cuadro 25, entre el 2015 y el 2025 cerca del 40% de las becas se asignaron a

⁴⁰ Ya presentaron el MEF, el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), la CONACOM, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), el Instituto de Previsión Social (IPS), el SENACSA y la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Esto equivale al 7% de las instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo (94 en total entre ministerios, secretarías, descentralizadas, empresas públicas, entes autónomos y autárquicos, entidades financieras oficiales, entidades públicas de la seguridad social y gobiernos departamentales).

⁴¹ Hasta mayo del 2026 solo la CONACOM había presentado un informe de evaluación de satisfacción de las capacitaciones del 2025.

servidores públicos, con pico entre los años 2017 y 2019, pero también con porcentajes cercanos al promedio en los últimos años. De acuerdo con un informe del INAPP (2026a), algunos hallazgos relevantes de esta primera década del programa son:

- Alta absorción institucional. El 87,3% de los becarios servidores públicos retornaron a trabajar en una institución pública al finalizar su beca.
- Baja migración. Por el contrario, solo el 4,2% (principalmente de ingeniería y tecnología) migró al sector privado.
- Impacto directivo. Trescientos ochenta y tres de los 568 becarios retornados con cargo directivo se desempeñan en el sector público (en especial en cargos de director y supervisor pedagógico).
- La modalidad de entrenamiento docente es casi exclusiva para el sector público, con presencia casi total de docentes y directivos del Ministerio de Educación.⁴²

**Cuadro 25. Becarios del sector público, período 2015-2025
(número y porcentaje)**

AÑO	TOTAL DE BECARIOS (n.º)	SECTOR PÚBLICO (n.º)	SECTOR PÚBLICO (%)	SECTOR PRIVADO (n.º)	SECTOR PRIVADO (%)	NO APLICA (n.º)
2015	97	35	36,1	44	45,4	18
2016	601	216	35,9	320	53,2	65
2017	339	257	75,8	69	20,4	13
2018	223	122	54,7	74	33,2	27
2019	240	134	55,8	70	29,2	36
2020	387	51	13,2	132	34,1	204
2021	274	52	19,0	101	36,9	121
2022	332	121	36,4	119	35,8	92
2023	315	103	32,7	109	34,6	103
2024	340	141	41,5	134	39,4	65
2025	254	93	36,6	104	40,9	57
Total	3.402	1.325	38,9	1.276	37,5	801
Promedio 2015-17	346	169	49,0	144	41,8	32
Promedio 2018-25	296	102	34,5	105	35,6	88

Fuente: elaboración propia, con base en datos del INAPP (2026a).

⁴² Los tipos de becas son: maestría (1.916 becas entre el 2015 y el 2025), idioma (601), doctorado (461), entrenamiento docente (412), movilidad (338), posdoctorado (47) y especialización (12) (INAPP, 2026a).

El tercer avance es la puesta en marcha del repositorio digital *Ñomoirũ*, una plataforma de acceso abierto orientada a la gestión del conocimiento en la administración pública. Esta herramienta permite recopilar, organizar, preservar y difundir estudios, investigaciones, tesis, diagnósticos, documentos técnicos y producciones académicas vinculadas a la gestión pública y a los ejes temáticos prioritarios del INAPP. Así, el repositorio contribuye a fortalecer una gestión pública basada en evidencia, ya que facilita el acceso a conocimiento técnico útil para mejorar políticas públicas, procesos institucionales y servicios a la ciudadanía.

Todos estos avances conviven con una agenda de retos, entre ellos:

- Fortalecer la metodología de detección de necesidades de capacitación.
- Crear los incentivos para que las instituciones envíen en tiempo y forma el PACI al INAPP.
- Diseñar e implementar una metodología de evaluación de satisfacción e impacto de la capacitación.
- Articular mejor los resultados de la evaluación del desempeño con la detección de necesidades de capacitación.
- Expandir la cobertura territorial y reducir brechas de acceso en gobernaciones, municipalidades y organismos extrapoderes.
- Implementar un sistema integrado de información que registre datos referidos a actividades, participantes, beneficiarios de convenios, becarios, género, institución, territorio, modalidad y nivel de formación.

2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

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.

La gestión del clima laboral y la comunicación interna eran en el 2017 los aspectos más débiles de la gestión de talento humano en el sector público de Paraguay. Hubo dos iniciativas puntuales e inconclusas. Una fue en el 2010, cuando se hizo la última medición amplia de clima laboral (4.800 funcionarios de 13 instituciones) para trazar la línea de base y luego diseñar estrategias de gestión del cambio, plan que no se cumplió. La otra fue en el 2014, cuando se suscribió un acuerdo de cooperación con la Secretaría de la Función Pública de México para una prueba piloto de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional, el aplicativo que utiliza el

rector mexicano para medir el clima, iniciativa que no se pudo escalar por un problema de licencia de uso. Así, en el 2017 la situación del clima laboral era fragmentaria, ya que solo algunas instituciones lo medían periódicamente, con sus propias metodologías y alcances.

La comunicación interna atravesaba una situación parecida. No había directrices ni una estrategia centralizada para guiar la implementación, sino que lo que existía eran iniciativas dispersas, algunas discontinuadas (boletín e-Mañamí) y otras de ejecución intermitente (Plan Comunicacional en el 2013, Plan de Gestión de Crisis en el 2014).

La Ley 7445/25 ratificó la importancia de incluir y gestionar el bienestar y el clima laboral, indicando que las instituciones deben realizar diagnósticos –mediante consultas anónimas a los servidores públicos– y planes de mejora (art. 40).

En el 2026 el VCHGO actualizó el diagnóstico del 2017 para precisar las brechas en la gestión del clima laboral. Este diagnóstico abarcó el período 2018-2025, y se basó en una revisión normativa y documental, y en la consulta a 40 UGDP (con una tasa de respuesta del 55%). Los datos muestran que solo el 36% de la muestra realizó alguna vez en el período una evaluación o encuesta de clima, generalmente de forma intermitente y sin cerrar el ciclo en un plan de mejora. Las causas principales de este hallazgo son la falta de un marco metodológico común y la desigualdad de capacidades entre las instituciones. Aun así, hubo avances útiles: el uso de la tecnología como apoyo del proceso, la formalización mediante resoluciones ministeriales y una mejor comprensión técnica de cómo gestionar el clima.

Con base en ese diagnóstico y en el mandato de la Ley 7445/25, en marzo del 2026 se diseñó una nueva encuesta de clima laboral y bienestar. Su objetivo es evaluar sistemáticamente las percepciones de los servidores públicos respecto del ambiente laboral, la calidad del liderazgo, las condiciones de trabajo y la coherencia institucional con los principios establecidos en la nueva ley. Para ello, la encuesta aborda ocho dimensiones que agrupan 33 consignas formuladas en positivo:

- *Liderazgo y conducción (cinco consignas)*. Percepción de los servidores públicos sobre la capacidad de los superiores jerárquicos para brindar una dirección clara, actuar con coherencia ética y tomar decisiones ajustadas a los principios institucionales y normativos que rigen la función pública.
- *Organización y condiciones del trabajo (cinco consignas)*. Percepción de los servidores públicos respecto de la organización del trabajo, la claridad de roles, la distribución de la carga laboral y las condiciones materiales y organizativas que permiten el adecuado desempeño de las tareas.
- *Comunicación interna y acceso a la información (tres consignas)*. Percepción sobre la claridad, la oportunidad y la accesibilidad de la información necesaria

para el desempeño laboral, así como sobre la efectividad de los canales de comunicación institucional.

- *Relacionamiento interpersonal (cuatro consignas)*. Percepción de los servidores públicos sobre la calidad de las relaciones interpersonales en el entorno laboral, el respeto mutuo, la colaboración y la prevención de situaciones de acoso o discriminación.
- *Evaluación del desempeño (cuatro consignas)*. Percepción de los servidores públicos sobre la claridad, la objetividad y la utilidad del sistema de evaluación del desempeño, así como su contribución a la mejora del desempeño y al desarrollo profesional.
- *Capacitación, aprendizaje y desarrollo (cuatro consignas)*. Percepción de los servidores públicos sobre la pertinencia, la accesibilidad y la utilidad de las oportunidades de capacitación y aprendizaje ofrecidas por la institución.
- *Carrera y oportunidades de crecimiento (cuatro consignas)*. Percepción sobre la existencia de oportunidades de crecimiento profesional, la transparencia de los procesos de movilidad y de los concursos, y la aplicación de criterios de mérito.
- *Bienestar integral (cuatro consignas)*. Percepción de los servidores públicos sobre el compromiso institucional con el bienestar integral, que incluye la salud laboral, el apoyo ante situaciones personales o laborales y el equilibrio entre la vida laboral y personal.

Cada consigna debe ser valorada en una escala de uno (totalmente en desacuerdo) a cinco (totalmente de acuerdo). Con esos valores se identifican las brechas entre la normativa y la práctica institucional, y las prioridades de intervención.

El nuevo instrumento se aplicó en una prueba piloto dentro del VCHGO (30 personas) para validar la aplicabilidad del modelo, identificar ajustes y fortalecer las capacidades técnicas de implementación. Se destacan los siguientes aprendizajes: *i)* la importancia de la comunicación institucional clara para promover la participación de los servidores públicos y generar confianza; *ii)* la necesidad de acompañamiento técnico durante el proceso, en especial en la interpretación de los resultados y la identificación de acciones de mejora, y *iii)* el valor del análisis participativo de los resultados.

Recientemente (mayo del 2026), el VCHGO emitió la Resolución VCHGO 115/26, que formaliza los lineamientos e instrumentos para la medición del clima laboral y el bienestar, con lo que se espera comenzar este año la implementación en las instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo.

En comunicación interna, el VCHGO realizó en el 2025 un taller interno con dos objetivos: *i)* integración de los equipos de trabajo, y *ii)* apropiación de las reformas del servicio civil en marcha. Como principales resultados se destacan la

participación de 150 servidores públicos del VCHGO, el conocimiento y la comprensión básica del contenido de las nuevas normativas, la identificación de recursos y fortalezas por cada unidad funcional, el fortalecimiento del sentimiento de pertenencia y la colaboración entre unidades, y las manifestaciones explícitas de compromiso institucional al cierre de las jornadas.

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 sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.

De acuerdo con el informe anterior, las relaciones laborales entre el 2013 y el 2017 tuvieron una conflictividad baja, con unas pocas movilizaciones de mayor entidad (huelga general de 2 días en febrero del 2016 y movilizaciones del personal de dos instituciones relevantes, como el Ministerio de Hacienda en el 2015 y la Administración Nacional de Electricidad en el 2016). Sin embargo, eso no necesariamente significaba que hubiera un diálogo fluido entre el Poder Ejecutivo y los sindicatos, ya que en muchos casos estos últimos elegían como interlocutor al Congreso Nacional por considerarlo un canal más efectivo para lograr sus demandas.⁴³ Por ejemplo, durante este período se homologó un solo convenio colectivo, en contraste con los 18 homologados entre el 2008 y el 2012.

Esta dinámica se mantuvo luego del 2017. La relación entre el gobierno y los sindicatos se sigue centrando en el presupuesto público, en especial en la creación de cargos y en los niveles salariales. Las movilizaciones durante la elaboración y aprobación del presupuesto en el Congreso son el instrumento más frecuente de acción, lo que suele abrir instancias de diálogo y negociación, aunque a veces también da lugar a medidas de fuerza más contundentes. La presión sobre el Congreso sigue siendo habitual, aunque en los últimos años el MEF ha intentado fortalecer su rol de rectoría mediante restricciones legales y técnicas a las ampliaciones presupuestarias, para proteger el marco fiscal.

Un factor que dificulta los consensos es la alta fragmentación sindical de algunas instituciones (MEF, Ministerio de Salud), un elemento que obliga a negociaciones parciales y demora los acuerdos generales.

⁴³ La nueva estructura orgánica de la SFP en el 2016 había suprimido la Dirección de Enlace Sindical y Relaciones Laborales, sin que otra área asumiera sus funciones. Los sindicatos veían por entonces al Ministerio de Trabajo como un interlocutor que dilataba algunas decisiones, entre ellas el otorgamiento de personería jurídica.

En el 2024, sin embargo, el recién creado VCHGO puso en marcha la socialización del anteproyecto de Ley del Servicio Civil que permitió construir un diálogo más fluido en torno a las grandes reglas de juego del servicio civil. El anteproyecto se presentó y discutió con los sindicatos para que aportaran comentarios y sugerencias que mejoraran el articulado y así llegar con más consenso al debate del proyecto en el Congreso. Hubo reuniones con alrededor de 35 centrales y sindicatos⁴⁴ donde se discutieron diferentes temas del anteproyecto, entre ellos:

- *Ámbito de aplicación.* Supletoriedad extendida a toda la ley; incorporación de las carreras militar y policial; y ampliación a los docentes de todos los niveles educativos.
- *Estabilidad laboral.* Estabilidad a los 2 años para quienes hayan ingresado por concurso y reconocimiento de derechos laborales.
- *Evaluación de desempeño.* Uso de los resultados de la evaluación (ascensos, promociones, capacitación), sin asociarlos a desvinculación.
- *Derechos colectivos.* Acuerdo de remitir la regulación sindical y el derecho a huelga al Código del Trabajo; listado de servicios imprescindibles; negociación colectiva.
- *Carrera del servicio civil.* Límite máximo de cuatro niveles por grupo ocupacional; requisitos para el ascenso y para la promoción.
- *Funcionarios públicos en puestos directivos.* Tabulación de la escala de conservación salarial; porcentaje salarial inicial; beneficios del puesto; situación de los mandos medios.
- *Contrato de empleo público.* Duración máxima; condiciones para la renovación; seguridad social.

⁴⁴ Sindicato de Profesionales del Ministerio de Hacienda (SIFUPROMH); Sindicato de Funcionarios de la ex SFP (SIFUSFP); Sindicato de Funcionarios de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (SIFUDI); Sindicato de Funcionarios y Educadores Populares de la Secretaría de la Niñez y Adolescencia (SIFEPOSNNA); Sindicato de Funcionarios y Empleados del Ministerio de Agricultura y Ganadería (SIFEMAG); Asociación Paraguaya de Enfermería (APE); Federación de Sindicatos de Funcionarios de Universidades Nacionales de Paraguay (FESIFUNA); Confederación de la Clase Trabajadora (CCT); Sindicato de Trabajadores de la Administración Nacional de Electricidad (SITRANDE); Sindicato de Trabajadores Asociados de Acepar (SITRASA); Frente Sindical de Funcionarios Públicos (FSFP); Sindicato de Profesionales Docentes de la Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo (SPD-UNVES); Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (SITRAFACSO); Sindicato de Funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay (SIFU-MTESS); Sindicato de Profesionales y Trabajadores del Ministerio de Industria y Comercio (SIPROTMIC); Sindicato de Funcionarios/as del Programa Nacional de Control del Sida y de Enfermedades de Transmisión Sexual de Paraguay (SIFUSIDA); Sindicato de Trabajadores Administrativos del Hospital Nacional de Itauguá (SITRAHN-MSPYBS); Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (SITRAMIS); Sindicato de Funcionarios Administrativos de Salud Pública (SIFUSALUD); Sindicato de Funcionarios Judiciales del Paraguay; Sindicato Nacional de Médicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (SINAMED); Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Universidad Nacional de Asunción; Sindicato de Trabajadores y Empleados del Ministerio de Justicia (SITEMJT); Sindicato de Enfermeras del Hospital Nacional de Itauguá Guazú (SEHN); Federación Nacional de Enfermería (FENAE); Sindicato de Trabajadores del Hospital General de Luque (SITRAHGL); Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (CESITP); Sindicato de Odontólogos de la UNA; Sindicato de Trabajadores de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (SITRA FCA); Sindicato de Funcionarios del Registro Civil, y Sindicato de Funcionarios y Empleados del Ministerio de Educación y Ciencias (SIFEMEC).

En la actualidad, se mantiene el diálogo abierto entre el VCHGO y los sindicatos en torno a la implementación de la Ley 7445/25, en especial con los del MEF, donde se ha iniciado la aplicación de varios capítulos de la nueva normativa.

2.8. Organización de la función de talento humano

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 informe anterior, que reflejaba la práctica en el 2017, señalaba tres hitos de responsabilización de los directivos como gestores de personas. El primero era la implementación gradual de la Resolución SFP 151/12 –que establece el Sistema Integrado de Gestión de las Personas y la Organización de la UGDP–, cuyos lineamientos incluyen que las UGDP dependan de la máxima autoridad institucional, a diferencia del pasado, cuando solían tener rango menor. El segundo era la aplicación del Índice de Gestión de Personas a más instituciones, lo que comprometía a los directivos con la mejora de la gestión de talento humano. El tercer hito era la implementación de programas de cooperación internacional para fortalecer la gestión de talento humano en los poderes ejecutivo y judicial.

En la actualidad, la Ley 7445/25 ha dispuesto que la UGDP dependa de la Dirección General de Administración Financiera, para unificar la gestión de los recursos en una única área de alto nivel institucional. Esto mantiene la coherencia organizacional con el modelo rector que ubicó al VCHGO como parte del MEF sin por ello perder capacidad estratégica. En la percepción de las UGDP, esa capacidad estratégica tiene que ver más con el liderazgo, la capacidad y el apoyo recibidos del ente rector que con la ubicación formal en el organigrama institucional. La discontinuación del Índice de Gestión de Personas (2019) privó a las instituciones de un instrumento de medición anual de la gestión de talento humano, aunque su uso como herramienta de evaluación directiva era limitado. Paraguay siguió recibiendo apoyo de la cooperación internacional para fortalecer distintos sistemas administrativos (suministros, organización administrativa del Estado, gestión de talento humano en el servicio civil), lo que previsiblemente mejorará la calidad del segmento directivo.

Sin embargo, la principal novedad en la institucionalidad del segmento directivo fue la creación, en la Ley 7445/25, del sistema de directivos públicos (SDP), para

fortalecer el mérito, la responsabilización gerencial y la efectividad institucional.⁴⁵ El SDP constituye un punto de inflexión en la institucionalidad del servicio civil porque hasta ahora los cargos de dirección general y dirección no debían designarse por proceso competitivo (la práctica era la designación discrecional) y no había un sistema formalizado de planificación y evaluación de compromisos de gestión.

Los artículos 104 a 106 de la nueva ley definen que: *i)* el sistema abarca los puestos de director y director general; *ii)* esos puestos pueden dividirse en niveles de acuerdo con criterios organizacionales, territoriales, de complejidad funcional, de cantidad de personal a cargo y de dimensión de los recursos bajo su responsabilidad; *iii)* la selección se realiza a través de concursos públicos abiertos, transparentes y competitivos que permitan conformar un listado de entre tres y cinco elegibles, que se entrega a la institución nominadora para que su autoridad política designe a uno de ellos; *iv)* la permanencia es por un plazo inicial de 3 años, renovable por hasta dos períodos más, hasta un máximo de 9 años, cumplidos los cuales debe convocarse a un nuevo concurso, y *v)* existe la posibilidad de desvinculación por confianza, que la autoridad política puede disponer en cualquier momento. Aunque la ley no lo dice de forma explícita, se prevé que la reglamentación incluya un marco para la planificación y evaluación de compromisos y metas de gestión directiva. Estos arreglos están alineados con las buenas prácticas internacionales en gestión del segmento directivo, tanto en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como en la región.⁴⁶

El universo total de puestos directivos sujetos al sistema asciende a 1.447 cargos ocupados (cuadro 26),⁴⁷ de los cuales 1.035 (71,5%) pertenecen al Poder Ejecutivo (el segundo poder con más cargos es el Poder Judicial con 224, 15,5%). De esos 1.447, 1.130 (78%) son de nivel director y los restantes 317 (22%) son de nivel director general. En el Poder Ejecutivo (Presidencia, Vicepresidencia y 17 ministerios) esa proporción es del 75% y el 25% respectivamente.

⁴⁵ Para una síntesis de la experiencia comparada y los beneficios de los sistemas directivos véanse Lafuente y Fuenzalida (2025); Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016), y Iacoviello, Llano y Strazza (2012).

⁴⁶ Dado el carácter estratégico de los puestos directivos y los beneficios de estos sistemas, su uso ha crecido en las dos últimas décadas. En la OCDE, por ejemplo, en el 2012 el 75% de los países tenía sistemas de selección de directivos por mérito, que subió al 90% en el 2021 (Lafuente, Manning y Watkins, 2012; OCDE, 2021). En la región, hubo experiencias iniciales o más consolidadas en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Perú (Lafuente y Fuenzalida, 2025).

⁴⁷ A esto hay que sumar 211 cargos vacantes (55 de director general y 156 de director), lo que equivale al 13% del universo total de 1.658.

Cuadro 26. Cargos de director y director general, 2026 (número y porcentaje)

	DIRECTOR	DIRECTOR GENERAL	TOTAL
Total general	1.130	317	1.447
	78%	22%	100%
Poder Ejecutivo	779	256	1.035
	75%	25%	100%
Poder Legislativo	83	9	92
	90%	10%	100%
Poder Judicial	195	29	224
	87%	13%	100%
Contraloría General	48	15	63
	76%	24%	100%
Otros organismos del Estado	25	8	33
	76%	24%	100%

Fuente: elaboración propia, con base en datos de MEF/VCHGO (2026a) y de la Red Bancaria del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos.

Nota: datos al mes de diciembre del 2025 de las instituciones de la administración central; Poder Ejecutivo: categorías B1, B2 y B6 para director general y categorías B2 y B8 para director; Poder Legislativo: para el 2026 no existen categorías B ni cargos de director general ni director en el Congreso Nacional y la Cámara de Senadores, sino de especialistas; Poder Judicial: categorías JJ, AD, B0, B1 y K1 para director general y categorías A, B, C, J y K para director; Contraloría General de la República: para el 2026 se crearon las categorías CG1 para director general y CG2 y CG3 para director; Otros organismos del Estado: para el 2026, categorías K30 para director general y K28 para director.

A partir del 2025 el VCHGO comenzó la primera fase de implementación del sistema, que de acuerdo con la Ley 7445/25 debe estar plenamente operativa a partir de julio del 2026. Con ese objetivo, en el 2025 realizó un taller de expertos para conocer las experiencias del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile y el Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú, en especial en la puesta en marcha del sistema y la metodología de selección de directivos.⁴⁸

Posteriormente, con los resultados de ese taller, el VCHGO trabajó en una primera versión de menú de competencias directivas para orientar el proceso de selección.⁴⁹ Se revisaron otros marcos de competencias directivas (Chile, Perú y el elaborado por

⁴⁸ El taller contó con la participación de los expertos María Pía Martín (consejera del Sistema de Alta Dirección Pública, de Chile), Marcela Rivera (Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile) y Andrés Corrales (exgerente de Desarrollo de la Gerencia Pública de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Perú). También participaron funcionarios del VCHGO y de las UGDP de varias instituciones del ámbito del Ejecutivo.

⁴⁹ Para esta tarea contaron con el apoyo experto de Andrés Corrales.

el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)⁵⁰ y se definieron cinco para el sistema de Paraguay: *i)* Visión Estratégica; *ii)* Gestión por Resultados; *iii)* Orientación al Servicio; *iv)* Coordinación y Articulación, y *v)* Liderazgo y Gestión de Equipos. Asimismo, se definió que la Integridad es un sexto ítem, valor transversal al sistema. A partir de este instrumento, el VCHGO realizó las primeras capacitaciones internas en selección por competencias mediante entrevistas, lo que será el eje de la metodología para conformar la lista de elegibles que se entregará a la institución nominadora.

En mayo del 2026, el VCHGO emitió la Resolución VCHGO 117/26 con la reglamentación operativa del programa del sistema de directivos públicos. La norma establece (art. 2) dos fases: *i)* fortalecimiento institucional y creación de capacidades técnicas y operativas necesarias para la gestión del segmento directivo (1 año), y *ii)* consolidación y escalamiento progresivo mediante concursos en el ámbito del Poder Ejecutivo. A modo de piloto, el VCHGO prepara el primer concurso directivo con la selección del titular de la Dirección General de Sistemas de Información e Innovación Pública, bajo la Gerencia de Gestión Organizacional del propio VCHGO, continuando con la estrategia de implementar primero “en casa” para tener un mejor control del proceso y generar un efecto demostrativo en las otras instituciones.

Institucionalidad del sistema de gestión de talento humano

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

En el 2017, la SFP –entonces ente rector del sistema de gestión de talento humano– atravesaba una debilidad operativa para implementar la Ley 1626/00 y sus normativas asociadas. Por ejemplo, en el 2015 se había emitido el Decreto 3857/15 para reglamentar los concursos de ingreso y de promoción, lo que generó un flujo de trabajo (elaboración de bases y condiciones, perfiles, administración de llamados, entre otras tareas) para el que la secretaría no estaba preparada, aun con el apoyo del portal Paraguay Concursa. Algo similar ocurría con la evaluación del desempeño, que requería una capacidad de diseño del modelo y de procesamiento de la información muy superior a la capacidad instalada. Esa demanda llevó a que la SFP concentrara progresivamente sus recursos en el control (concursos, sumarios, SICCA), lo que relegó cada vez más el rol de conducción estratégica. Esto obstaculizó de nuevo la construcción de una visión sistémica de la gestión de talento humano para toda la administración pública. Esa construcción ya venía

⁵⁰ Véase CLAD (2016).

afectada por las múltiples acciones de inconstitucionalidad contra la Ley 1626/00 y por las capacidades de implementación muy dispares de las UGDP, dos factores que generaban crecientes problemas de gestión y de cumplimiento de las disposiciones normativas. A esto se sumaba el problema histórico de “doble comando” entre la SFP y el Ministerio de Hacienda en temas como planificación de dotaciones, estructuras organizacionales y gestión de las remuneraciones, lo que llevaba a incoherencias, avances y retrocesos, y otros desafíos derivados de los incentivos diferentes de ambas instituciones y de la falta de claridad de roles y responsabilidades.

Este proceso de estancamiento comenzó a revertirse con tres hitos que modificaron la dinámica. El primero fue la transformación del modelo de institucionalidad, que trasladó la función rectora. En el 2023, se creó el MEF en reemplazo del MH (Ley 7158/23) y, como parte de su estructura, el VCHGO, que absorbió las funciones de la SFP y de unidades específicas del MH.⁵¹ El cambio significó no solo una fusión institucional para mejorar la eficiencia organizativa, sino también el cambio de ubicación de la rectoría, que dejó de estar en una secretaría adscrita a la Presidencia de la República para pasar al nuevo MEF. Esto permitió un mejor alineamiento de los incentivos, ya que las áreas rectoras de gestión de talento humano bajo la Presidencia suelen competir con otras instituciones a cargo de políticas públicas –en general con mayor visibilidad para la ciudadanía–, mientras que su ubicación bajo el MEF favorece una mayor coherencia estratégica integral del stock de recursos (financieros y humanos) y una mayor capacidad de control en múltiples puntos del proceso de producción.

El segundo hito fue la aprobación e implementación de la Ley 7445/25, lo que requirió el diseño de instrumentos de gestión, pruebas piloto y la emisión de reglamentaciones. El VCHGO lideró el proceso en paralelo al desarrollo de capacidades: organizó los equipos de trabajo y distribuyó funciones entre las dos gerencias (la de Gestión del Capital Humano y la de Gestión Organizacional); incorporó personal para fortalecer algunas áreas y realizó un taller de integración para alinear visión, contenidos normativos y formas de trabajo (véase 2.7. “Gestión de las relaciones humanas y sociales”), y mantuvo contacto fluido con las UGDP para armonizar criterios, transferirles instrumentos y asistirlos en la implementación de la ley. Las entrevistas con representantes de las UGDP confirmaron que ese canal existe y que lo consideran importante.

El tercer hito resulta directamente del proceso de elaboración técnica y diálogo político de la Ley 7445/25: la norma, a diferencia de la Ley 1626/00, no ha recibido acciones de inconstitucionalidad, lo que allana el camino de la implementación en

⁵¹ Por su parte, el MEF también absorbió las atribuciones de la STP (véase 1.3. “Actores institucionales del sistema de gestión de talento humano”).

un ámbito de cobertura cada vez más amplio. Desde el 2025, instituciones autónomas, autárquicas y de otros poderes del Estado –algunas como autoridad de aplicación en sus respectivos ámbitos– se acercan al VCHGO para solicitar apoyo en la implementación de la ley.

El desafío es sostener esta dinámica e impedir que caiga en puntos muertos que pongan en riesgo la sostenibilidad de la reforma. Para ello el VCHGO debe tener una agenda de prioridades, definir una hoja de ruta y fortalecer las capacidades para ejecutar las cinco funciones sustantivas de un ente rector de gestión de talento humano: producir información y conocimiento; establecer las reglas de juego (normativa); definir políticas de talento humano; asistir técnicamente a los implementadores (UGDP), y supervisar y controlar el sistema en su conjunto.

3. Índices de evaluación del sistema de gestión de talento humano

A continuación, se presentan los resultados de los cinco índices específicos de la gestión de talento humano y del indicador global (cuadro 27). Para cada uno se resumen los puntos críticos que inciden en su desempeño.

Cuadro 27. Índices de calidad del servicio civil, valoración en las evaluaciones, años seleccionados (puntos sobre 100)

ÍNDICES DE CALIDAD	2004	2013	2017	2026
Eficiencia Cuantifica el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de gestión de talento humano, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.	15	15	40	40
Mérito Mide el nivel en que el sistema de gestión de talento humano incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.	13	40	60	60
Consistencia Estructural Evalúa la solidez y la integración del sistema, prestando atención a la coherencia estratégica, y la consistencia directiva y de los procesos.	10	23	43	58
Capacidad Funcional Analiza la capacidad del sistema para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas para las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.	11	24	40	46

Cuadro 27. Índices de calidad del servicio civil, valoración en las evaluaciones, años seleccionados (puntos sobre 100) (continuación)

ÍNDICES DE CALIDAD	2004	2013	2017	2026
Capacidad Integradora Observa la eficacia con que el sistema logra armonizar las expectativas y los intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.	10	30	20	35
Índice de Desarrollo del Servicio Civil (índice agregado) Es el promedio simple de los cinco índices específicos y mide el desarrollo global de la gestión de talento humano en el servicio civil.	12	26	40	48

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014); Dumas (2017), y la evaluación desarrollada en el presente estudio.

Nota: los índices se expresan en una escala de 0 a 100 puntos, donde 0 indica el menor grado de desarrollo del atributo medido y 100, el mayor. El Índice de Desarrollo del Servicio Civil es el promedio lineal de los cinco índices específicos.

3.1. Índice de Desarrollo del Servicio Civil

Desde la última evaluación en el 2017, el Índice de Desarrollo del Servicio Civil creció de 40 a 48 puntos (cuadro 27) y mantuvo la tendencia de mejora observada entre el 2013 y el 2017. Este avance coloca a la gestión de talento humano del servicio civil paraguayo en un nivel medio,⁵² por encima del promedio regional (40 puntos) y por detrás de Chile (73 puntos), Brasil (68 puntos), Uruguay (60 puntos), Costa Rica y Colombia (57 puntos), y Jamaica (51 puntos).

Este avance general se explica por la mejora en tres de los cinco índices específicos. El avance mayor lo tuvieron los índices de Consistencia Estructural (de 43 a 58 puntos) y de Capacidad Integradora (de 20 a 35 puntos), seguidos del de Capacidad Funcional (de 40 a 46 puntos). Se mantuvieron constantes el índice de Mérito en 60 puntos (continúa como el más alto de los cinco) y el de Eficiencia en 40 puntos.

3.2. Eficiencia

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.

⁵² Los sistemas que obtienen hasta 39 puntos en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil se consideran de bajo desarrollo; los que obtienen entre 40 y 59 puntos, de desarrollo medio, y los que obtienen entre 60 y 100 puntos, de alto desarrollo (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014).

El índice de Eficiencia se mantuvo en 40 puntos, por la estabilidad de sus cuatro puntos críticos (cuadro 28).

Cuadro 28. Índice de Eficiencia, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados (escala de 0 a 5)

N.º	PUNTO CRÍTICO	2004	2013	2017	2026
3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	1	1	2	2
4	El costo global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	1	0	2	2
20	Los costos salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	1	1	3	3
27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costos, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	0	1	1	1

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014); Dumas (2017), y la evaluación desarrollada en el presente estudio.

Nota: cada punto crítico se valora en una escala de 0 a 5 según el grado de correspondencia entre la situación que enuncia y la observada en el país, donde 0 indica correspondencia nula y 5, correspondencia plena.

Persisten tres retos centrales interconectados. Uno es el tamaño de la dotación de personal como porcentaje de la población y de la PEA, que en ambos casos es levemente superior al del 2017. El segundo es la contención de la masa salarial, que sigue siendo una de las más altas de la región (como porcentaje del presupuesto y los ingresos tributarios).

El tercer reto es diseñar e implementar una evaluación de la formación y la capacitación, lo que permitiría mejorar la calidad de la oferta y el uso de los recursos destinados a esas funciones.

3.3. Mérito

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.

El índice de Mérito (cuadro 29) es el más alto de los cinco indicadores y se mantuvo constante en un nivel de desarrollo alto.

Cuadro 29. Índice de Mérito, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados (escala de 0 a 5)

N.º	PUNTO CRÍTICO	2004	2013	2017	2026
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.	1	2	3	3
11	Se establecen procedimientos y mecanismos de garantía necesarios a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.	0	2	3	3
14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, al afectar puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	1	2	3	3

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014); Dumas (2017), y la evaluación desarrollada en el presente estudio.

Nota: cada punto crítico se valora en una escala de 0 a 5 según el grado de correspondencia entre la situación que enuncia y la observada en el país, donde 0 indica correspondencia nula y 5, correspondencia plena.

Como puntos fuertes se destacan la reciente actualización de la reglamentación operativa (Resolución VCHGO 33/26), la estandarización de algunos instrumentos de reclutamiento y selección (p. ej., bases y condiciones, y perfiles transversales), una tasa alta de concursabilidad de los puestos obligados por ley y una expansión del universo concursable gracias a la creación del sistema de directivos públicos, y la eliminación en el 2026 de la regla de ingreso por excepción de los contratados.

Al mismo tiempo, el crecimiento de las incorporaciones por contratos temporales (el 86% del total en el 2025, del cual el 70% fue seleccionado mediante proceso competitivo, en su mayoría similar al de los funcionarios permanentes, y el restante 30% de forma directa, sin proceso competitivo) sostuvo el índice de Mérito en un nivel alto. La creación del sistema de directivos públicos –cuya vigencia se inició a mediados del 2026 y que establece que cerca de 1.650 cargos que antes eran de libre nombramiento y remoción pasen a ser seleccionados por concursos abiertos– ofrece la oportunidad de ampliar y consolidar el mérito en la administración pública de Paraguay.

3.4. Consistencia Estructural

Mide el grado de solidez y de integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y las prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva, que se refiere al grado de desarrollo de la función de dirección y es la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado, y iii) consistencia de procesos, que surge de las diferentes áreas de decisión y abarca la gestión de recursos humanos. La Consistencia Estructural se compone de ocho puntos críticos.

El índice de Consistencia Estructural (cuadro 30) subió de 43 a 58 puntos, uno de los mayores avances, por la mejora en varios puntos críticos, lo que refleja una mejor coherencia estratégica y consistencia directiva y de procesos.

Cuadro 30. Índice de Consistencia Estructural, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados (escala de 0 a 5)

N.º	PUNTO CRÍTICO	2004	2013	2017	2026
1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden regularmente de prioridades y de orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es con frecuencia alto.	0	1	2	3
6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la gestión de talento humano, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	0	0	2	3
26	La inversión en formación se realiza mediante planes con base en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	0	1	1	2
32	Los directivos se responsabilizan y ejercen de manera adecuada sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	1	2	2	3
33	Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	1	2	3	4
2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	1	2	3	2
8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	1	0	2	3

Cuadro 30. Índice de Consistencia Estructural, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados (escala de 0 a 5) (continuación)

N.º	PUNTO CRÍTICO	2004	2013	2017	2026
22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan según criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	1	1	2	3

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014); Dumas (2017), y la evaluación desarrollada en el presente estudio.

Nota: cada punto crítico se valora en una escala de 0 a 5 según el grado de correspondencia entre la situación que enuncia y la observada en el país, donde 0 indica correspondencia nula y 5, correspondencia plena. El orden de los puntos críticos corresponde al que se encuentra en Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014) y se subdivide en: “Coherencia estratégica”, puntos críticos 1, 6 y 26; “Consistencia directiva”, puntos críticos 32 y 33, y “Consistencia de procesos”, puntos críticos 2, 8 y 22.

Se advierten cuatro avances principales.

Uno es la planificación, fortalecida por la Ley 7445/25 (que contiene artículos dedicados a la planificación de personal), la Ley 7278/24 (que exige la revisión y la aprobación de las estructuras organizacionales por el MEF), el diseño y la implementación inicial de la metodología de planificación de la fuerza de trabajo y una mejor integración de la planificación de los distintos subsistemas de gestión de talento humano.

El segundo avance, también transversal a todo el sistema de gestión de talento humano, se dio en la institucionalidad del servicio civil sobre dos pilares: *i)* el fortalecimiento de la rectoría mediante la creación del VCHGO bajo la órbita del MEF (en sustitución de la SFP), el diseño de un plan de implementación de la Ley 7445/25 y un diálogo estratégico más fluido con otros actores (UGDP, instituciones autónomas y de otros poderes del Estado, y sindicatos), y *ii)* la creación e implementación inicial del ya mencionado sistema de directivos públicos como segmento de puestos con reglas de mérito y flexibilidad dirigidas a profesionalizar la alta dirección pública.

El tercer avance fue el diseño de una nueva estructura de puestos, formalizada en la Ley 7445/25, que organiza la carrera en grupos ocupacionales, cargos, niveles verticales (a los que se accede por concurso) y grados horizontales (que reconocen la antigüedad y el desempeño).

El cuarto es la mayor coherencia estratégica de las remuneraciones mediante mejoras en la base normativa e instrumental (Ley 7445/25, Resolución MEF 166/26), las cuales permiten avanzar en el ordenamiento del sistema salarial (reduciendo inequidades y fragmentación) para aumentar la capacidad de atraer, motivar y

retener talento humano en un marco de sostenibilidad fiscal. Además, son la base para el diseño de una nueva escala salarial única que tiene en agenda el MEF.

El reto principal en este índice es el fortalecimiento de los sistemas integrados de información, que fueron volviéndose obsoletos en un contexto de innovaciones tecnológicas (lo que conlleva un riesgo para la sostenibilidad) y esto limita la capacidad de contar con información pertinente, oportuna y confiable para la toma de decisiones en la gestión de talento humano.

3.5. Capacidad Funcional

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo se forma por la suma de tres aspectos: i) competencia de los recursos humanos, que alude a la eficacia con que se aseguran niveles adecuados de cualificación profesional en el empleo público; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y las prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, y iii) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y a la puesta en marcha de innovaciones. La Capacidad Funcional se compone de 14 puntos críticos.

El índice de Capacidad Funcional (cuadro 31) muestra un avance de 40 a 46 puntos.

Cuadro 31. Índice de Capacidad Funcional, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados (escala de 0 a 5)

N.º	PUNTO CRÍTICO	2004	2013	2017	2026
5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	2	2	2	3
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.	0	1	3	3
12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	0	2	3	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	1	3	3

Cuadro 31. Índice de Capacidad Funcional, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados (escala de 0 a 5) (continuación)

N.º	PUNTO CRÍTICO	2004	2013	2017	2026
25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	0	2	2	3
16	La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperados 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	1	2
18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización y se contrasta con los estándares esperados.	1	1	2	2
21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.	0	1	1	1
23	Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	0	1	3	3
7	El diseño de los puestos obedece más a criterios de gestión 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 de acuerdo con las necesidades organizativas.	1	2	3	3
13	Los mecanismos de movilidad, funcionales y geográficos, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	1	2	2
15	Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	1	1	2	1
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	0	1
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.	0	1	1	2

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014); Dumas (2017), y la evaluación desarrollada en el presente estudio.

Nota: cada punto crítico se valora en una escala de 0 a 5 según el grado de correspondencia entre la situación que enuncia y la observada en el país, donde 0 indica correspondencia nula y 5, correspondencia plena. El orden de los puntos críticos corresponde al que se encuentra en Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014) y se subdivide en: "Competencia de los recursos humanos", puntos críticos 5, 9, 12 y 19; "Eficacia incentivadora", puntos críticos 16, 17, 18, 21, 23 y 25, y "Flexibilidad", puntos críticos 7, 13, 15 y 24.

Ese avance responde a mejoras en cinco puntos críticos.

Uno es la tecnificación de las dotaciones, evidenciada en el aumento de servidores públicos en los grupos técnico y profesional, frente a la reducción de puestos menos tecnificados como los de apoyo administrativo y auxiliares.

Otro avance se dio en el ciclo de la formación y capacitación con la aprobación de un nuevo reglamento operativo, el diseño de una nueva estrategia del INAPP, la elaboración de instrumentos de gestión de la capacitación (como el PACI), el aumento de servidores capacitados y la ampliación del Programa Nacional de Becas “Carlos Antonio López” al sector público.

También se observa una mejora en la gestión del desempeño, por la reglamentación y la implementación de un nuevo modelo de transición, que combina evaluación de tareas y competencias, y por el diseño y la prueba piloto de un modelo pleno que incorpora evaluación de tareas mediante indicadores y metas cuantitativas de desempeño. Este modelo también incluye un seguimiento intermedio que permite detectar los desvíos no deseados y remover los obstáculos al desempeño.

Por último, impactó positivamente el diseño de un modelo de carrera que combina ascenso jerárquico con promoción horizontal en el puesto, lo que amplía las oportunidades de desarrollo.

En contraposición, hay un retroceso en la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, ya que la Ley 7445/25 tiene reglas más rígidas para desvincular personal por mal desempeño.

3.6. Capacidad Integradora

Evalúa la eficacia con que el sistema del servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas y los intereses de los diferentes actores (dirección, empleados, etc.), para incrementar el sentimiento de pertenencia y reducir la conflictividad. Se compone de cuatro puntos críticos.

El índice de Capacidad Integradora (cuadro 32) es, junto con el de Consistencia Estructural, el que más avanzó desde la última evaluación (de 20 a 35 puntos).

Cuadro 32. Índice de Capacidad Integradora, valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años seleccionados (escala de 0 a 5)

N.º	PUNTO CRÍTICO	2004	2013	2017	2026
28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0	1	0	1
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.	0	2	1	1
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.	1	2	2	3
31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.	1	1	1	2

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014); Dumas (2017), y la evaluación desarrollada en el presente estudio.

Nota: cada punto crítico se valora en una escala de 0 a 5 según el grado de correspondencia entre la situación que enuncia y la observada en el país, donde 0 indica correspondencia nula y 5, correspondencia plena.

Ese avance se explica por dos aspectos. Uno es el diseño y la prueba piloto de un nuevo instrumento de gestión del clima y el bienestar laboral estandarizado para toda la administración. El segundo es la mejora en la calidad de las relaciones laborales a partir del diálogo técnico y político sostenido durante la elaboración, aprobación e implementación de la Ley 7445/25, lo que mitigó el riesgo de judicialización que durante muchos años fue un obstáculo para la aplicación de la Ley 1626/00.

Conclusiones

El diagnóstico del 2026 revela un servicio civil en un punto de inflexión positivo. Desde la evaluación del 2017, el Índice de Desarrollo del Servicio Civil avanzó de 40 a 48 puntos, lo que consolida una trayectoria de mejora que ubica al país por encima del promedio regional, solo por detrás de Chile (73 puntos), Brasil (68 puntos), Uruguay (60 puntos), Costa Rica y Colombia (57 puntos), y Jamaica (51 puntos).

De acuerdo con la metodología los diagnósticos de servicio civil del BID, aplicada a este estudio⁵³, la gradación en la valoración de cada punto crítico abarca tres aspectos: (i) Instrumental: disponibilidad de normas e instrumentos técnicos que permitan el desarrollo de la práctica de gestión establecida en el punto crítico respectivo; (ii) Cobertura: nivel de cobertura de dicha práctica en las organizaciones públicas de nivel nacional y (iii) Implementación: grado de implantación efectiva (y eventual institucionalización) de dicha práctica. Tomando en cuenta estos tres criterios, la metodología define seis niveles de valoración por punto crítico, que van desde la ausencia del instrumental (0 puntos) hasta un cuerpo consolidado de normas e instrumentos técnicos implementados en la mayor parte de las instituciones públicas y con un alto grado de institucionalización (5 puntos).

En el caso del presente diagnóstico de Paraguay, el avance desde 2017 se explica: (i) por las importantes reformas normativas recientes, que fortalecieron el instrumental (en especial la ley de servicio civil, que abarca todos los subsistemas), (ii) por la institucionalización efectiva de las reformas recientes (por ejemplo, la rectoría del MEF en servicio civil, que ya se encuentra totalmente implementada e impactó en el subsistema de organización de la función de talento humano), y (iii) por el aumento de cobertura y la institucionalización efectiva de políticas previas (por ejemplo, los esfuerzos en capacitación, que impactan en el subsistema de gestión del desarrollo). Es importante destacar que las reformas fueron iniciadas en el gobierno anterior (2018-2023) e impulsadas en el actual período (2023-2028), en línea con la continuidad de políticas institucionales que contribuyeron con que Paraguay alcanzara el grado de inversión⁵⁴.

En varios subsistemas se registran incrementos en las puntuaciones a partir de normativas aprobadas de forma muy reciente (2025 y 2026) que aún están en fase piloto o de aplicación inicial (por ejemplo, dentro del VCHGO). Valdría la pena matizar con mayor claridad la diferencia entre los avances del marco regulatorio y

⁵³ Disponible en: <https://dx.doi.org/10.18235/0012567> (Anexo I).

⁵⁴ [Fernández Valdovinos et al \(2026\)](#).

el nivel de consolidación o despliegue efectivo en el conjunto de la administración pública.

El hito central del período 2017-2026 que cubre este informe es la elaboración, la aprobación y el inicio de la implementación de la Ley 7445/25 de la Función Pública y del Servicio Civil. A diferencia de su predecesora –la Ley 1626/00, cuya aplicación quedó limitada por las denuncias de inconstitucionalidad y la falta de reglamentación–, la nueva ley se construyó sobre tres premisas que le dieron solidez: un enfoque integral y sistémico de la gestión de talento humano, el anclaje en buenas prácticas internacionales, y un proceso de diálogo técnico y político (sindicatos, especialistas y actores institucionales). A la fecha de corte de este informe (junio del 2026) la ley no ha recibido acciones de inconstitucionalidad, condición indispensable para que la implementación avance con continuidad y a una velocidad creciente.

Respecto del 2017, se destacan tres avances de impacto transversal en el sistema y en la implementación del resto de la ley. El primero es el fortalecimiento de la rectoría del sistema con la creación del VCHGO bajo la órbita del MEF. Esto permitió conducir la elaboración e implementación de la ley, alcanzar una mayor coherencia estratégica en el uso de los recursos económicos y humanos, ejercer una supervisión más robusta en el ámbito del Poder Ejecutivo (y del sector público en general, para el caso de las remuneraciones y la política salarial) y ganar una mayor legitimidad para orientar a otras autoridades de aplicación (instituciones autónomas y los otros poderes del Estado), con el objetivo de mejorar la calidad de la gestión pública en todo el Estado paraguayo.

El segundo avance para todo el sistema es el encuadramiento en la carrera del servicio civil, que habilita las promociones horizontales vinculadas a evaluación del desempeño y capacitación, y es el punto de partida para la implementación de una escala salarial única. Asimismo, es el insumo clave para la metodología de análisis de dotaciones, que permitirá identificar y corregir los desequilibrios cuantitativos y cualitativos de personal en cada institución.

Un tercer avance transversal es la creación del sistema de directivos públicos bajo un modelo que combina mérito y flexibilidad. Reglamentado en mayo del 2026, está por iniciar su implementación y será clave para impulsar la calidad de la gestión pública, como muestra la evidencia internacional.

Más allá de estas mejoras estructurales, en este primer año y medio se avanzó en prácticamente todos los temas de la ley, en algunos casos aun elaborando instrumentos técnicos de gestión (p. ej., descripciones de puestos transversales y gestión de la capacitación), y en otros con la reglamentación aprobada y la aplicación formal ya iniciada (planificación de la fuerza laboral, clasificación de

puestos, reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, capacitación y clima laboral).

Un rasgo central de la estrategia de implementación ha sido la secuencialidad del proceso: elaboración de los instrumentos de gestión, ejecución de algunas pruebas piloto para ajustar las metodologías y generar capacidades, y escalamiento de la implementación (en algunos casos de forma gradual) en un número creciente de instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo. Aunque insume tiempo, esta progresión ha demostrado eficacia para reducir riesgos de aplicación fallida, preservar la legitimidad del proceso y fortalecer las capacidades de las UGDP, que son el brazo operativo del sistema.

La viabilidad política e institucional de la reforma merece mención especial. La ausencia de acciones de inconstitucionalidad (en contraste con la experiencia de la Ley 1626/00) refleja el valor del proceso técnico y de diálogo sostenido durante dos gobiernos consecutivos. Ese capital político se traduce además en mayor demanda de implementación: instituciones autónomas, autárquicas y de otros poderes del Estado solicitan apoyo al VCHGO para adoptar la ley, ampliando significativamente el alcance del sistema.

La evaluación también identifica áreas con menor desarrollo relativo y retos que demandarán atención sostenida. Se destacan dos temas de alto impacto en fase de diagnóstico y diseño: el sistema integrado de información para apoyar la toma de decisiones y la escala salarial única (con su política remunerativa asociada) para corregir distorsiones (inequidades, compresión salarial). En los demás subsistemas el desafío es escalar la implementación a más instituciones.

En perspectiva, el servicio civil paraguayo está en un momento favorable para consolidar estos avances porque cuenta con una base legal sólida y no judicializada, una estrategia de implementación gradual en marcha, y un ente rector con mayor atribución legal, capacidad técnica y legitimidad que en el pasado. Mantener esa trayectoria exige convertir la reforma en práctica institucional rutinaria. Para ello habrá que sostener una estrategia gradual, coherente y basada en evidencia, la única vía probada para lograr resultados sustantivos y duraderos en los procesos de modernización del Estado.

Recomendaciones

Las recomendaciones siguientes buscan orientar al VCHGO en la priorización de la agenda de implementación de la Ley 7445/25:

1. **Escalar la planificación de la fuerza de trabajo en el Poder Ejecutivo.** La metodología de análisis de dotaciones debe escalar a las instituciones de

mayor peso en la nómina del Poder Ejecutivo, con planes concretos de adecuación de plantillas que contribuyan a reducir el gasto en personal.

2. **Modernizar los sistemas de información de gestión de talento humano.** La modernización tecnológica del SINARH y del SICCA es urgente, y debe priorizar la puesta en operación y la integración de los módulos de gestión de los distintos subsistemas. Esto es estratégico para la toma de decisiones sobre temas relacionados con el talento humano y la implementación de la Ley 7445/25.
3. **Extender las descripciones y valoraciones de puestos a todas las instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo, como prerequisite para la implementación de diferentes aspectos de la nueva ley.** Las descripciones deben incluir competencias operacionalizadas y la valoración debe ser por puntos según el nivel de complejidad. Conviene iniciar por los puestos transversales y continuar luego con los específicos de cada institución. Es necesario capacitar a las UGDP en la metodología. Estas descripciones son un instrumento clave para los concursos (ingreso y ascenso), la evaluación del desempeño, el diseño de la escala de remuneraciones y la gestión de la capacitación vinculada al perfil.
4. **Fortalecer las capacidades del VCHGO para escalar el SDP en las instituciones y consolidar el banco de pruebas de selección.** Para cumplir con el objetivo de la Resolución VCHGO 117/26, es central fortalecer las capacidades del VCHGO para planificar, ejecutar y evaluar los procesos de reclutamiento y selección de directivos públicos. Dado el universo amplio (aproximadamente 1.650 cargos directivos entre ocupados y vacantes) y que la resolución establece una implementación gradual, será necesario elaborar un plan de trabajo que defina prioridades de concurso (p. ej., puestos vacantes, instituciones con estructura aprobada y sectores críticos que necesitan mejor gestión directiva) y plazos. En cuanto a la selección de los funcionarios permanentes de la carrera del servicio civil, conviene consolidar el banco de pruebas de selección para mejorar la pertinencia de las evaluaciones y reducir los plazos actuales del proceso.
5. **Implementar el modelo pleno de evaluación del desempeño.** Una vez que el próximo corte de evaluación, en octubre del 2026, genere aprendizajes del modelo de transición y las descripciones de puestos estén disponibles, será necesario reglamentar e implementar el modelo pleno (metas cuantitativas, competencias y normas institucionales). Para ello es clave capacitar antes a las UGDP en la planificación del rendimiento (identificación de tareas centrales del puesto, asignación de ponderación, diseño de indicadores y establecimiento de metas).
6. **Finalizar el diseño e implementar la escala salarial única.** Para esto se requiere concluir la valoración de puestos, así como realizar estudios de comparación salarial con el mercado y proyecciones de impacto fiscal para continuar con el

proceso de encuadramiento. La implementación deberá ser gradual y fiscalmente sostenible. La escala salarial única es la condición para corregir las distorsiones (inequidades, compresión salarial) y mejorar la capacidad de atraer, motivar y retener talento humano.

7. **Reglamentar los movimientos de carrera verticales y horizontales.** Como siguiente paso para la implementación de la carrera administrativa, debe dictarse la reglamentación operativa de los ascensos verticales por concurso y las promociones horizontales por desempeño y créditos de capacitación. Esto permitirá dinamizar la carrera (dentro del marco fiscal definido) luego de completar las descripciones de puestos y el encuadramiento.
8. **Implementar la primera ronda del PACI.** Garantizar que todas las instituciones envíen su PACI al INAPP en los plazos definidos y que este consolide el Plan Global de Capacitación del Gobierno Nacional. Esta primera ronda permitirá identificar brechas de cobertura territorial, temáticas prioritarias y modalidades más efectivas, y sentará las bases para una planificación de capacitación más estratégica y vinculada al desempeño.
9. **Escalar la encuesta de clima laboral.** Sobre la base de la prueba piloto realizada y de la nueva reglamentación, se debe medir el clima laboral periódicamente en las instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo y definir las prioridades del plan de mejora.
10. **Fortalecer a las UGDP mediante un programa de certificación.** Las brechas de capacidad entre las UGDP son una de las principales amenazas para la implementación homogénea de la reforma. Por ello, se requiere diseñar e implementar un programa de certificación con componentes de formación, asistencia técnica y seguimiento de indicadores de gestión por institución.
11. **Institucionalizar un ciclo de seguimiento y evaluación de la reforma.** Ese ciclo exige indicadores clave de gestión de talento humano (p. ej., tasa de concursabilidad externa e interna, cobertura y resultados de la evaluación del desempeño, avance del encuadramiento, rotación directiva y participación en capacitación), medidos con periodicidad definida, y un informe anual de gestión. Este mecanismo permitiría visibilizar el avance de la reforma, fortalecer la rendición de cuentas y sostener la prioridad política de la agenda.

Referencias

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5):1369-1401.
- BCP (Banco Central del Paraguay). 2026. Anexo estadístico [Conjunto de datos]. Asunción: BCP [consultado el 12 de septiembre del 2026]. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/web/institucional/anexo-estadistico->
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2025. *Mejores gobiernos para mejores vidas*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0013424>.
- Cai, H., Y. Chen, H. Fang y L.-A. Zhou. 2009. Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment. Documento de trabajo del NBER (octubre). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w15396>.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2016. Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, 7 y 8 de julio del 2016. Caracas: CLAD.
- Cortázar, J.C., J. Fuenzalida y M. Lafuente. 2016. Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio. Nota Técnica IDB-TN-1054. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17126/sistemas-de-merito-para-la-seleccion-de-directivos-publicos-mejor-desempeno-del>.
- Cortázar, J.C., M. Lafuente y M. Sanginés. 2014. *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf).
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell. 2012. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3):656-668.

- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dumas, V. 2017. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay (2017). Nota Técnica IDB-TN-1345. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0009638>.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5):748-765.
- Fernández Valdovinos, C. G., Cavallo, E. A., Ruiz-Arranz, M., Tapia Troncoso, W., De Michele, R., Teixeira, G., Serebrisky, T., Galindo, A., & Osorio Quevedo, A. (2026). *Paraguay: el camino hacia la consolidación del grado de inversión y credibilidad institucional*. <https://doi.org/10.18235/0013971>
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2026. Opciones de mejora en la administración de la masa salarial y de la reforma de la escala salarial del servicio civil. Informe de asistencia técnica preparado por Rodrigo Cerda, Fernanda Brollo, Carolina Bloch y Huy Nguyen. [Documento interno].
- Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips. 2003. Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction. CPRC Working Paper 31. Manchester, UK: CPRC.
- 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. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52:45-82.
- INAPP (Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay). 2026a. BECAL. Programa Nacional de Becas de Postgrado Carlos Antonio López. Análisis descriptivo de los servidores públicos en el Programa. Informe con datos al 31 de diciembre del 2025.
- , 2026b. Informe histórico consolidado 2002-2026. Documento interno sin publicar proporcionado por el VCHGO.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2024a. Desigualdad de ingresos 2017, 2022 y 2023 [Conjunto de datos]. Asunción: INE [consultado el 12 de septiembre del 2026]. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=249>.
- , 2024b. Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050. Revisión 2024 [Conjunto de datos]. Asunción: INE [consultado el 12 de septiembre del 2026]. Disponible en:

- <https://www.ine.gov.py/resumen/266/estimaciones-y-proyecciones-de-la-poblacion-nacional-por-sexo-y-edad-1950--2050-revision-2024>.
- , 2025. Estimaciones y proyecciones departamentales, 2000-2035. Revisión 2025 [Conjunto de datos]. Asunción: INE [consultado el 12 de septiembre del 2026]. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=293>.
- , 2026a. Factor revisión 2025. Incidencia absoluta de pobreza extrema, pobreza no extrema, pobre y no pobre, según área de residencia y año. Período 2008-2021 [Conjunto de datos]. Asunción: INE.
- , 2026b. Indicadores de desigualdad de ingresos por área de residencia, según año de la encuesta, 2022-2025 [Conjunto de datos]. Asunción: INE [consultado el 12 de septiembre del 2026]. Disponible en: https://www.ine.gov.py/assets/documento/27/Ingresos_Indicadores%20de%20desigualdad%20de%20ingresos%20por%20%C3%A1rea%20de%20residencia_py_EPHC_2022-2025.xls.
- , 2026c. Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). Cuarto trimestre 2025 [Conjunto de datos]. Asunción: INE [consultado el 12 de septiembre del 2026]. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/resumen/306/principales-resultados-ephc-cuarto-trimestre-2025>.
- , 2026d. Tasa de la fuerza de trabajo, ocupación, desocupación, subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo y subocupación combinada de subocupación y desocupación por año y trimestre, según área de residencia y sexo. Años 2017-2026 [Conjunto de datos]. Asunción: INE [consultado el 12 de septiembre del 2026]. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/assets/documento/2/001.%20Tasas.xlsx>.
- , s.f.a. Encuesta Permanente de Hogares Continua. Anual 2022-2024. Datos no publicados.
- , s.f.b. Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022. Asunción: INE. Disponible en: <https://www.ine.gov.py/censo2022/>.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7(3):207-227. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>.
- Lafuente, M. y J. Fuenzalida. 2025. Sistemas de directivos públicos. En: S. Naranjo Bautista, E. Mosqueira y M. Lafuente (eds.), *Mejores gobiernos para mejores*

- vidas. Washington, D.C.: BID. pp. 260-277. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/mejores-gobiernos-para-mejores-vidas-fortaleciendo-las-capacidades-del-estado-para-una-gestion>.
- 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.
- Lafuente, M., N. Manning y J. Watkins. 2012. International Experiences with Senior Executive Service Cadres. GET Note, serie Recently Asked Questions, Public Sector Performance Global Expert Team. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lira, L. 2013. Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: un análisis empírico. *Estudios Públicos*, 131:61-102. Disponible en: <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/268>.
- Longo, F. 2002. Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Washington, D.C.: BID, Diálogo Regional de Políticas.
- , 2004. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Longo, F. y M. Iacoviello. 2010. Indicadores y experiencia de seguimiento de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ponencia presentada en el I Seminario Taller Internacional: Los Acuerdos y Cartas Iberoamericanas como herramientas para la gobernanza, EIAPP-CLAD, Buenos Aires, 6 a 10 de septiembre del 2010.
- Marote, J. 2025. Consultoría para el análisis de brechas y propuesta de alternativas de inversión en TI para el VCHGO de Paraguay. Producto 2: Análisis de brechas. Documento de consultoría, sin publicar.
- Mauro, P. 1995. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3):681-712.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.). 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2026. Situación Financiera de la Administración Central (SITUFIN). Serie anual [Conjunto de datos]. Asunción: MEF [consultado el 12 de septiembre del 2026]. Disponible en: <https://www.mef.gov.py/es/situfin>.

- MEF/VCHGO (Ministerio de Economía y Finanzas/Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional). 2026a. Base de datos del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH) [Conjunto de datos]. Asunción: MEF. Datos no publicados.
- , 2026b. Fortalecimiento de la gestión estratégica del capital humano. Presentación interna, abril 2026.
- , 2026c. Guías y formularios de aprobación de perfiles. Asunción: MEF [consultado el 12 de septiembre del 2026]. Disponible en: <https://www.mef.gov.py/es/dependencias/viceministerio-de-capital-humano-y-gestion-organizacional/instrumentos/gf-aprobacion-perfil>.
- , 2026d. Manual Operativo para la Incorporación de Funcionarios Públicos a la Carrera del Servicio Civil. Asunción: MEF. Disponible en: https://www.mef.gov.py/sites/default/files/2026-08/Manual%20operativo%20V2_.pdf.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021. *Government at a Glance 2021*. París: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en.html.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9(2):131-165.
- Sacks, A. 2010. Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government. Documento sin publicar.
- Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. Annex: Data on Trust in the Public Sector. Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE "Strengthening Trust in Government". 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.

Fuentes de información

Normativa

- Ley 1626/00 de la Función Pública.
- Ley 7158/23 de creación del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ley 7278/24 que regula la organización administrativa del Estado.
- Ley 7445/25 de la Función Pública y del Servicio Civil.

- Decreto 196/03 de Sistema de Clasificación de Cargos Administrativos y Tabla de Categorías, Denominación de Cargos y Remuneraciones para Organismos de la Administración Central, Entidades Descentralizadas del Estado y del Poder Judicial.
- Decreto 1100/14 que reglamenta la Ley 5142/14 de aprobación del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2014.
- Decreto 3857/15 por el cual se aprueba el Reglamento General de Selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales.
- Decreto 5223/16 de Lineamientos Generales para los Procesos de Programación, Formulación y Presentación de los Anteproyectos de Presupuestos Institucionales.
- Decreto 1041/24 que aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Decreto 4230/25 de Competencia Regulatoria de las Autoridades de Aplicación de la Ley 7445/25.
- Decreto 4770/25 de Reglamentación de las Disposiciones Generales de la Ley 7445/25.
- Decreto 4777/25 de Reglamentación del Régimen Especial de Contrato de Empleo Público previsto en la Ley 7445/25.
- Decreto 5279/26 de Reglamentación del Sumario Administrativo previsto en la Ley 7445/25.
- Resolución SFP 151/12 de implementación del Sistema Integrado de Gestión de las Personas y la Organización de la UGDP (Unidad de Gestión y Desarrollo de las Personas).
- Resolución SFP 328/13 de Instructivo General de Evaluación de Desempeño e Identificación del Potencial para Funcionarios Públicos Permanentes y Personal Contratado de los Organismos y Entidades del Estado.
- Resolución SFP 180/16 que reglamenta el alcance de varios artículos del anexo del Decreto 3857/15 y define los mecanismos de adecuación del SICCA.
- Resolución SFP 219/16 con el Procedimiento para la Presentación de Denuncias en los Procesos de Selección.
- Resolución SFP 95/17 con el Procedimiento para la Certificación del Debido Proceso en Concursos de Selección por parte de la SFP.
- Resolución SFP 324/20 de Reglamento de Formación y Capacitación del INAPP.
- Resolución MEF 14/24 de Estructura Orgánica del MEF e incorporación del INAPP en la Dirección General de Formación para el Desarrollo.
- Resolución MEF 177/24 de Coordinación entre los Viceministerios de Economía y Planificación y de Capital Humano y Gestión Organizacional enfocado en las becas ofrecidas por la cooperación internacional.

- Resolución MEF 166/26 de Estructura y Clasificación de Cargos, la Tabla de Rangos Salariales y Determinadas Disposiciones del Régimen Salarial del Sector Público.
- Resolución VCHGO 02/26 de Reglamento para la Postulación a Becas de Cooperación Internacional y Nacional y la Autorización a la Dirección General de Formación para el Desarrollo a la Elaboración de las Guías Operativas.
- Resolución VCHGO 33/26 de Reglamento General de Selección para el Ingreso y la Progresión en las Instituciones Públicas del Ámbito del Poder Ejecutivo.
- Resolución VCHGO 70/26 de Reglamento del Proceso de Evaluación de Desempeño para los Servidores Públicos de las Instituciones Públicas del Ámbito del Poder Ejecutivo.
- Resolución VCHGO 115/26 de Lineamientos e Instrumentos para la Medición del Clima Laboral y Bienestar en las Instituciones Públicas del Ámbito del Poder Ejecutivo.
- Resolución VCHGO 116/26 de Gestión de la Capacitación.
- Resolución VCHGO 117/26 de Implementación del Programa del Sistema de Directivos Públicos (Fase Inicial) en las Instituciones Públicas del Ámbito del Poder Ejecutivo.
- Resolución VCHGO 118/26 con los Lineamientos Técnicos, la Guía y el Instrumento para el Análisis de la Planificación de Incorporaciones en las Instituciones del Ámbito del Poder Ejecutivo.

Entrevistas

Las entrevistas fueron realizadas entre marzo y mayo del 2026, de manera presencial y virtual, con máximas autoridades, directivos y funcionarios del Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional (VCHGO), representantes de las unidades de gestión y desarrollo de las personas (UGDP) del ámbito del Poder Ejecutivo, líderes sindicales y expertos externos.

Cantidad total de entrevistas	15
Fecha de levantamiento	2 de marzo al 15 de mayo de 2026
Criterios de selección de los informantes	VCHGO: Ente rector de gestión del Servicio Civil del Poder Ejecutivo de la Administración Central, a cargo de la definición de políticas y prácticas en la materia. UGDP: Responsables de las Unidades de Gestión de Personas de organismos y entidades del Estado, a cargo de la gestión del talento humano en cada institución pública que deben aplicar las políticas definidas por el ente rector en la práctica. Se priorizaron instituciones clave en el Poder Ejecutivo en cuanto a número de personal y especificidad técnica. Representantes de los trabajadores del Sector Público: Para incorporar la visión de los servidores públicos y sus organizaciones. Representantes del Sector Privado: Para incorporar la visión de los contribuyentes. Experta independiente: para reflejar una visión objetiva del estado de avance de las reformas en Paraguay.

INSTITUCIÓN	NOMBRE	CARGO/FUNCIÓN
VCHGO	Andrea Picaso	Viceministra de Capital Humano y Gestión Organizacional
	Edgar Núñez	Director general de Gabinete
	Jorge Chamorro	Gerente de Gestión Organizacional
	María del Carmen Caballero	Directora general de Desarrollo Organizacional
	Noelia Fariña	Gerente de Gestión del Capital Humano
	Viviana Benítez	Directora general de Administración del Capital Humano
	Nathalie Delorme	Directora general de Gestión de Ingreso y Promoción del Capital Humano
	Marcia Jiménez	Coordinadora interina de Estructura de Puestos de Trabajo
	Liz Román	Coordinadora interina de Gestión del Empleo Público

INSTITUCIÓN	NOMBRE	CARGO/FUNCIÓN
VCHGO (continuación)	Alejandra Bogado	Directora general de Formación para el Desarrollo
	Roque Silva	Jefe interino del Departamento de Convenios de Profesionalización
	Rossanna Báez	Coordinadora interina del Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay (INAPP)
UGDP	Luz Bella Cardozo	Directora general de Gestión del Capital Humano – Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
	Susana Colorado	Directora de Gestión del Talento Humano – Dirección Nacional de Migraciones (DNM)
	Lorena Reguera	Directora de Desarrollo de las Personas – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)
	Ángel Florentín	Coordinador de Desarrollo de las Personas – MSPBS
	María Ojeda	Directora general de Gestión y Desarrollo de las Personas – Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)
	Araceli Machuca	Jefa del Departamento de Concursos y Gestión del Personal – DNCP
	Raquel Spezzini	Directora general de Talento Humano – Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT)
	Myriam López	Directora general de Gestión y Desarrollo del Personal – Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)
Sindicatos	Elizabeth Lamas	Jefa del Departamento de Análisis y Verificación de Presupuesto – MEC
	Julio González	Coordinador general del Comité Intergremial del Instituto de Previsión Social (IPS)
Horizonte Positivo	Hugo Cáceres	Director ejecutivo
	Mercedes Huidobro	Coordinadora
Independiente	Mercedes Argaña	Especialista en gestión de recursos humanos