



# Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay

Mónica Iturburu

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Instituciones para el  
Desarrollo

División de Capacidad  
Institucional del  
Estado

**NOTA TÉCNICA**  
# IDB-TN-675

**Septiembre 2014**

# Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay

Mónica Iturburu



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

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

Iturburu, Mónica.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay / Mónica Iturburu.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 675)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Paraguay. 2. Public officers—Paraguay. 3. Public service employment—Paraguay. 4. Public administration—Paraguay. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Título. III. Serie.  
IDB-TN-675

<http://www.iadb.org>

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

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

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

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

## RESUMEN\*

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del servicio civil en Paraguay realizada en el 2013. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), la cual suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. El mismo fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe entre 2002 y 2005, incluido Paraguay. El informe de situación del servicio civil de este país, que se llevó a cabo el año 2004, constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes– en términos de la profesionalización del servicio civil. El presente informe contribuyó como insumo para el libro *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)* de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**Códigos JEL:** H10, H11, J45

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

\*Este estudio fue coordinado, por Mariano Lafuente (IFD/ICS) y Mercedes Iacoviello (consultora). El documento se benefició de la edición y los comentarios de Mariano Lafuente (IFD/ICS) y contó con las valiosas contribuciones de Eduardo Feliciángeli (ICS/CPR), Raúl Sapena (comentarista externo), Christian Schuster (RES/RES), Magdalena Rojas (IFD/ICS), Amaya Fraile (IFD/ICS) y Yanina Azzolina (consultora).

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	3
1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO .....	5
1.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL .....	5
1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL .....	6
1.3. ACTORES CENTRALES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL DEL PARAGUAY .....	7
2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS .....	9
2.1. PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS .....	9
2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO .....	16
2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO .....	18
2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO .....	23
2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN .....	25
2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO .....	30
2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES .....	32
2.8. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....	37
3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL .....	40
3.1. ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (IDSC) .....	40
3.2 EFICIENCIA (E) .....	40
3.3 MÉRITO (M) .....	41
3.4 CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE) .....	42
3.5 CAPACIDAD FUNCIONAL (CF) .....	43
3.6 CAPACIDAD INTEGRADORA (CI) .....	46
4. CONCLUSIONES .....	47
4.1. RECOMENDACIONES .....	48
5. INDICADORES CUANTITATIVOS .....	51
6. TABLA DE SÍNTESIS .....	56
7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN .....	62
7.1 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	62
7.2 NORMATIVA .....	63
7.3 SITIOS WEB CONSULTADOS .....	64
7.4 TALLERES Y ENTREVISTAS REALIZADAS .....	66
8. ABREVIATURAS .....	69

## RESUMEN EJECUTIVO

El Diagnóstico del servicio civil de Paraguay realizado en 2004 encontró al país emergiendo de un prolongado período de estancamiento económico que había dejado empobrecida a su población. En este contexto, prevalecía una concepción tradicional de la gestión de recursos humanos, basada en la defensa de derechos corporativos por parte de los funcionarios públicos, y estos derechos, sumados a los serios problemas de corrupción, generaban una fuerte reacción ciudadana en contra de la función pública. El Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) alcanzado, de 12 puntos, reflejaba un servicio civil con serios problemas de corrupción y alto peso fiscal, y además atravesado por la incertidumbre respecto del marco normativo aplicable, entre una nueva Ley de la Función Pública y los derechos de la norma derogada que conservaban vigencia a partir de las medidas cautelares aceptadas por el Poder Judicial. El valor obtenido en el IDSC colocó al país en el grupo de bajo desarrollo dentro de la región, superando por escaso margen a los dos países de menor puntaje: Honduras y El Salvador.

En el período transcurrido desde la última actualización del diagnóstico ocurrieron cambios sustanciales en la situación político-institucional. La asunción en 2008 del binomio Fernando Lugo-Federico Franco de la Alianza Patriótica para el Cambio interrumpió un período de más de sesenta años en el poder de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC). Lugo instaló en la agenda pública la necesidad de un abordaje integral del clientelismo político, y la mejora de la eficiencia, transparencia e inclusión en la función pública. La Secretaría de la Función Pública se constituyó en protagonista de este proceso. En agosto de 2013 asumió Horacio Cartes Jara, de la ANR-PC. Junto a los referentes de los principales partidos políticos suscribió el “Acuerdo por Paraguay”, una plataforma programática que, entre otros aspectos, se propone “implementar efectivamente la reglamentación apropiada a la Carrera del Servicio Civil, impulsando la meritocracia, la equidad y la inclusión en el acceso a las oportunidades de empleo en el Estado, superando las prácticas prebendarias y clientelísticas” y “estimular la generación de mecanismos de transparencia en todas las dependencias estatales”.

En este período, el país logró sostener un importante crecimiento económico y bajar significativamente el nivel de pobreza. En lo relativo al servicio civil, consiguió avances tanto institucionales como de disponibilidad e implantación de nuevas herramientas de gestión. Entre los primeros cabe citar la jerarquización del rol de la Secretaría de la Función Pública (SFP), el aumento de competencias, espacio físico, recursos humanos y presupuesto, el fortalecimiento de las Unidades de Gestión de Personas, y el desarrollo y uso incipiente de herramientas de planificación. Entre los avances relativos a las políticas específicas de recursos humanos, se destacan, entre otros, la mejora de la información cuantitativa disponible, el aumento de los puestos ocupados por concurso, la desprecarización laboral, el importante desarrollo de actividades de capacitación y la apertura del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay.

Estos avances afectaron las valoraciones de los subsistemas e índices. En relación a los primeros, se observan progresos en Planificación (17 a 20), Organización del Trabajo (13 a 20), Gestión del Empleo (13 a 33), Gestión de la Compensación (10 a 20), Gestión del Desarrollo (0 a 24), Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (10 a 30) y Organización de la Función de Recursos Humanos (20 a 40); el único subsistema que mantiene el nivel obtenido en 2004 es Gestión del Rendimiento (13).

En cuanto a los índices, se registran avances positivos en los de Mérito (de 13 a 40), Consistencia Estructural (de 10 a 23), Capacidad Funcional (11 a 24) y Capacidad Integradora (10 a 30), en tanto que se mantiene constante el Índice de Eficiencia (15). Como resultado de esta evolución, el IDSC pasó de 12 a 26 puntos.

Entre los desafíos pendientes en el marco del servicio civil, en lo relativo a su institucionalidad, se destacan la reglamentación por decreto de la LFP, la implantación del *software* Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA) y del Portal Único de Empleo Público, el aumento de recursos y mayor articulación de la SFP con otros actores relevantes y el fortalecimiento de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas. Paralelamente se destacan la necesidad de asumir desafíos asociados a políticas específicas, tales como la aplicación cabal de las herramientas de planificación más allá de su uso formal, el fortalecimiento de la alta dirección pública, el abordaje de las causas que generan la ineficiencia del servicio civil, y la profundización de la comunicación y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

# 1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

## 1.1 Contexto institucional

Paraguay es una república unitaria, de seis millones y medio de habitantes. Su economía es relativamente pequeña y abierta, altamente dependiente del comercio exterior. Los altos índices de pobreza y desigualdad siguen siendo importantes desafíos al desarrollo. Uno de cada tres habitantes es pobre, y uno de cada cinco está en la pobreza extrema (Banco Mundial, 2013). En lo relativo al Índice de Desarrollo Humano, el país se encuentra en un estadio intermedio, con una evolución positiva pero con un crecimiento más atenuado que el promedio mundial; en relación con sus pares sudamericanos, se encuentra en la posición inferior (Diario La Nación [Paraguay], 2013; PNUD, 2013).

En la última década, Paraguay ha logrado importantes avances en los aspectos macroeconómico y social. En lo económico, ha experimentado un crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) del 4,1% anual y un estimado de U\$S6.100 por habitante, lo que ubica al país por debajo del 50% del promedio del Mercosur. Durante 2010 y 2011, Paraguay registró tasas récord de crecimiento económico, generadas en gran medida por las exportaciones de soja y carne vacuna, y la expansión del comercio, la industria y la construcción. No obstante, ha mostrado una alta volatilidad y vulnerabilidad, en gran medida debido a la alta dependencia de su producción de factores exógenos como el clima y los precios internacionales. En materia fiscal, apoyado por el sólido crecimiento económico y el fortalecimiento de la moneda nacional, Paraguay ha alcanzado una significativa consolidación de la deuda pública, que cayó del 50,5% del PIB en 2002-03, a aproximadamente el 12% del PIB para 2012. El país aún tiene una limitada capacidad de recaudación impositiva, que se refleja en ingresos fiscales del 13% del PIB, uno de los más bajos de la región. Entre las mejoras sociales cabe resaltar el acceso gratuito a la atención primaria de la salud y a la educación básica y media, y la expansión de un programa de transferencia monetaria condicionada a personas en extrema pobreza (IndexMundi, 2013<sup>1</sup>).

La asunción del binomio Fernando Lugo-Federico Franco de la Alianza Patriótica para el Cambio en agosto de 2008 marcó el fin de más de 60 años en el poder de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC). El programa electoral incluía el “destierro de la corrupción y la impunidad” como uno de sus ejes principales (BCIA, 2013), desafío que fue principalmente asumido por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Casi cuatro años después de la asunción de Lugo, la muerte de diecisiete policías y campesinos en un desalojo de tierras en Curuguaty desencadenó su destitución, mediante un juicio político realizado por el Congreso bajo la acusación de mal desempeño de sus funciones. Federico Franco asumió la presidencia en junio de 2012 y completó el período de gobierno hasta agosto de 2013.

Poco después de ser electo presidente, el candidato de la ANR-PC Horacio Cartes Jara y los referentes de los principales partidos políticos suscribieron el “Acuerdo por Paraguay”, una plataforma programática de objetivos políticos. En lo relativo a la gestión pública, el pacto se pronunció en tres aspectos: a) “Gestión Pública y Responsabilidad Fiscal: implementar efectivamente con la reglamentación apropiada la Carrera del Servicio Civil, impulsando la meritocracia, la equidad y la inclusión en el acceso a las oportunidades de empleo en el Estado, superando las prácticas

---

<sup>1</sup> También se incluye información aportada por la Representación del BID en la República de Paraguay.



prebendarias y clientelísticas”; b) “Combate a la Corrupción y Transparencia en la Gestión: estimular la generación de mecanismos de transparencia en todas las dependencias estatales”; también propone llevar a cabo un ambicioso plan de reformas administrativas que permita reducir la burocracia pública, eliminar la superposición de roles y dos tercios de las direcciones que dependen del Poder Ejecutivo, fomentar la gerencia y el funcionariado en base a méritos y aumentar la disciplina fiscal, y c) “Descentralización: trabajos conjuntos y coordinados con las gobernaciones y municipios, para lograr la transferencia oportuna, el control en la utilización de los recursos y la descentralización de las tareas”.

## 1.2. Antecedentes del servicio civil

El objeto de este informe es el empleo público en el Poder Ejecutivo del Gobierno Central del Paraguay, el cual comprende once ministerios, quince secretarías con rango ministerial, diecisiete gobernaciones departamentales y 34 entes autárquicos y autónomos (MRE, 2013).

Además de la carrera administrativa, la administración pública cuenta con otros regímenes laborales específicos tales como las carreras judicial, docente, de salud, diplomática y consular, de investigación científica y técnica, militar y policial. La escasez de oportunidades de empleo, las décadas de derechos civiles y políticos restringidos y el caudillismo de los partidos hacen visualizar al empleo público como un objetivo accesible a la clientela política; de hecho, el control del servicio civil fue la columna vertebral de la base de poder de la ANR-PC. En este contexto, los intentos de profesionalización de la administración pública han generado la resistencia de muchos dirigentes, en tanto resquebrajan la red de leales (Schuster, 2013; Soto y Argaña, 2011).

En el año 2000 se sancionó la Ley Nro. 1626/2000 de la Función Pública (LFP), que avanzó sobre lo que los trabajadores incluidos en la carrera administrativa consideraron “derechos adquiridos” y generó que se presentaran miles de acciones de inconstitucionalidad (Iacoviello y Zuvanic, 2006). Durante este período, la profesionalización se había instalado en el discurso pero había una escasa voluntad de implantación de cambios.<sup>2</sup> En 2005 se iniciaron procesos tendientes a la mejora del servicio civil, con apoyo de organismos cooperantes,<sup>3</sup> pero con pocos cambios efectivos: se realizó el primer censo de funcionarios públicos, que luego formó parte del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH). En abril de 2008 se envió al Congreso una nueva redacción de la LFP, pero el proyecto fue retirado al arribo de Lugo al gobierno, en agosto de 2008, cumpliendo una promesa preelectoral realizada a los sindicatos.

La toma de mando de Lugo marcó un punto de inflexión en el servicio civil paraguayo, debido a que instaló en la agenda pública la necesidad de moverse contra el clientelismo político y de mejorar la eficiencia, la transparencia y la inclusión en la función pública. La estrategia para avanzar con la profesionalización fue ajustarse a la LFP vigente pero reglamentando su contenido mediante un decreto presidencial. Esta estrategia no pudo concretarse debido a que muchos integrantes del propio gabinete de gobierno no prestaron su apoyo. Por tal motivo, los avances reglamentarios fueron formalizados mediante normas de escasa jerarquía legal, supliendo la falta de decretos presidenciales

---

<sup>2</sup> En agosto de 2003 se dieron los primeros pasos para conformar los equipos técnicos de la SFP, con exfuncionarios de la disuelta Secretaría Nacional de la Reforma y Modernización del Estado.

<sup>3</sup> El BID financió el Programa de Apoyo a la Secretaría de la Función Pública.

por resoluciones de la SFP cuya obligatoriedad fue cuestionada por las instituciones que se resistían a los cambios. Como resultado, las instituciones avanzaron en grados diferentes y la SFP asumió un rol denunciante, señalando los casos que se apartaban de las normas establecidas.

Como se verá reflejado a lo largo del informe, desde la SFP se impulsó la desprecuarización laboral, el acceso por concurso, la inclusión de personas con discapacidad y otros colectivos minoritarios, la capacitación para la mejora de la atención al público y de las capacidades de los mandos medios y superiores, el fortalecimiento de las Unidades de Gestión y Desarrollo de las Personas (UGDP) de los organismos y entidades del Estado, el desarrollo de herramientas de gestión y de evaluación de la gestión de recursos humanos, y la sensibilización de la ciudadanía y de los funcionarios en torno a la meritocracia, a la transparencia y a la escisión entre la militancia política y el servicio civil.

Las nuevas autoridades que asumieron en la SFP después de la destitución de Lugo plantearon una agenda menos ambiciosa, en consonancia con el breve lapso a cubrir hasta la asunción de un nuevo gobierno y la disponibilidad fiscal de la institución. Se continuaron algunas iniciativas en curso, entre las que cabe destacar la apertura del local del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay. Apenas electo el Presidente Horacio Cartes, se pronunció sobre la necesidad de “evitar nombramientos y cancelar todas las contrataciones políticas realizadas durante los últimos meses de campaña” (Diario digital Última Hora, 2013).

### **1.3. Actores centrales del sistema de servicio civil del Paraguay**

La Secretaría de la Función Pública (SFP) fue creada por la Ley de Función Pública (LFP) en el año 2000 para reemplazar a la Dirección General del Personal Público de la Presidencia. La LFP la consagra como el organismo central normativo en lo relativo al empleo en el sector público y al desarrollo institucional. Entre sus competencias se encuentran la regulación de los procedimientos de selección, admisión, calificación, evaluación y promoción del personal, la detección de necesidades y establecimiento de planes de capacitación, la propuesta del sistema de clasificación y descripción de funciones de los cargos de los organismos del Estado, el asesoramiento para la racionalización de escalafones y la formulación de la política de remuneración a los funcionarios públicos, la homologación y registro de los reglamentos internos y los contratos colectivos de condiciones de trabajo. Cabe aclarar que el personal contratado y el auxiliar están excluidos de la LFP: el primero es regulado por el Código Civil, y el segundo, por el Código de Trabajo.

Hasta la asunción de Lugo, a pesar de tener rango ministerial, la SFP era una institución débil, de bajo perfil, con una deficitaria disponibilidad de recursos presupuestarios y de personal especializado en relación con las funciones asignadas (Arrobbio y Lafuente, 2008). Esto se modificó parcialmente durante la gestión de Lilian Soto (2008-2012), a partir del diseño de un ambicioso plan estratégico y la disposición de mayores recursos por el progresivo aumento del presupuesto público y los aportes de la cooperación local e internacional.

Por su parte, los organismos y entidades del Estado poseen oficinas a cargo de la gestión de los recursos humanos, las cuáles actúan como unidades operativas descentralizadas. En los últimos años, y como se verá en este informe, estas áreas fueron jerarquizadas y fortalecidas con la asignación de nuevas funciones.

Al Ministerio de Hacienda (MH) le corresponde presupuestar anualmente la cantidad y los salarios de los funcionarios de cada organismo.<sup>4</sup> En ese marco, reglamenta aspectos referidos a las remuneraciones básicas y complementarias, lo que influye sobre la instalación de la carrera del servicio civil, competencia de la SFP. Este fraccionamiento de competencias sobre la política de remuneraciones hace más compleja la coordinación de las acciones, en un esquema donde el poder político de la SFP es mucho menor que el del MH (Arrobbio y Lafuente, 2008 y Banco Mundial, 2010).

El Parlamento Nacional se constituye en actor central de facto en la fijación de salarios, debido a que se hace eco de las demandas que le presentan los sindicatos en forma directa o a través de los ministros, e incluso de trabajadores en forma individual, circunvalando a la SFP y al MH (Banco Mundial, 2010; Lafuente y Manning, 2010). Este mecanismo afecta la lógica de la carrera administrativa dado que dichos incrementos no están vinculados al desempeño o a un escalafón determinado; de esta manera, los parlamentarios alimentan la red de lealtades, aumentan la distorsión del sistema de compensaciones y contribuyen a la inequidad interna e interinstitucional y al enrarecimiento del clima organizacional.

La autonomía ha sido el argumento esgrimido por algunas instituciones públicas que presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de la LFP; en base a ello, consideran “atentatorio al orden constitucional la intervención de otro órgano administrativo en los derechos adquiridos por los funcionarios y por la institución misma”, en tanto se asumen como únicas depositarias de “la potestad disciplinaria y de supervisión” del personal (sitio web de la CSJ, 2012). Los funcionarios en forma individual también lograron que les fueran aceptadas acciones de inconstitucionalidad. Las demoras de la Corte Suprema de Justicia para resolver estas acciones, que en algunos casos se remontan a 2001, contribuyeron a debilitar la autoridad administrativa de la SFP.

Durante el gobierno de Lugo-Franco (2008-2013), aunque por omisión, se puso de manifiesto el rol central del Presidente en el ejercicio de la función de reglamentación de la LFP. La falta de ratificación por decreto de los instrumentos desarrollados por la SFP se constituyó en el argumento legal de las instituciones que se resistieron a los cambios.

---

<sup>4</sup> Esta información es incluida en el Anexo de Personal del Presupuesto General de la Nación; la propuesta debe contar con el dictamen de la SFP.

## 2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS

En esta sección se presenta el análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil” (Longo, 2002). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca y se indican los puntos críticos asociados.

### 2.1. Planificación de los Recursos Humanos

*Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de recursos humanos (RH), consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas (Longo, 2002).*

#### Coherencia estratégica (punto crítico 1)

El servicio civil carecía de instrumentos de planificación al momento del diagnóstico realizado en el año 2004 (Iacoviello y Zuvanic, 2006); apenas se contaba con el proceso de formulación presupuestaria, muy limitado en lo relativo a la planificación de recursos humanos.

En la última década, la planificación de recursos humanos ha mostrado leves avances como la derivación del desarrollo y la implantación de herramientas de planificación estratégica, y la disponibilidad de sistemas informáticos que han permitido el acceso a más información, a partir de procesos de cambio principalmente liderados por el Ministerio de Hacienda. Por su parte, la SFP gestionó el Programa de Apoyo al Servicio Civil con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cuyo marco desarrolló el Índice de Gestión de Personas, acompañó el proceso de fortalecimiento institucional de quince entidades públicas y contrató a una consultora internacional para el diseño de un conjunto de políticas de gestión y desarrollo de las personas, que incluyen instrumentos para la planificación de la gestión de los recursos humanos. Sin embargo, ello contribuyó solo levemente a disminuir la debilidad del sistema de planificación, debido a la distancia entre las prioridades estratégicas de la organización y las prácticas concretas, a la escasa coordinación y a las notorias inequidades.

Los avances resultantes de los procesos de cambio liderados por el MH fueron los siguientes: a) creación del Portal Electrónico de Contrataciones Públicas en marzo de 2004 y la posterior implantación del Plan de Adquisiciones Institucional, lo que supone someterse a un proceso de planificación; b) inauguración del Centro Informático del MH en agosto de 2004, que concentró los

sistemas informáticos que administran los recursos del Estado, entre los que se encuentra el SINARH<sup>5</sup>; la posibilidad de acceso vía web permitió iniciar el cruce de datos de diferentes fuentes, y la actualización tecnológica logró sustantivas reducciones de los tiempos de procesamiento, y c) implantación de la Planificación Estratégica Institucional, a partir de 2006, lo que se articuló con la obligatoriedad de la presentación del presupuesto plurianual,<sup>6</sup> elaborado sobre la base de los ejes estratégicos o el plan de gobierno; también se reguló la obligación de que buena parte de las instituciones públicas cuenten con un Plan Operativo Anual y su uso es requisito para que las instituciones sean medidas por el Índice de Gestión de Personas; aunque la meta inicial era que todos los organismos de la administración central tuvieran en uso la Planificación Estratégica y el Plan Operativo, esto solo se logró en el 30% de los casos<sup>7</sup> (Borda, 2006; Taller SFP, 2013).

Entre los avances en la planificación derivados de reformas lideradas por la SFP se destacan: a) la implantación del Índice de Gestión de Personas: en uso desde 2009, consta de 32 dimensiones con 109 indicadores de buena gestión, y aborda los ocho subsistemas que componen el Sistema de Gestión y Desarrollo de las Personas, en su versión nacional<sup>8</sup>; b) el fortalecimiento institucional de quince entidades públicas, mediante la licitación y contratación de una consultoría que, entre otras herramientas, incluyó la generación de instrumentos de planificación,<sup>9</sup> y c) el desarrollo de Clasificadores: en el marco del Programa de Apoyo al Servicio Civil, una consultora internacional desarrolló un conjunto de instrumentos para la planificación de la gestión de los recursos humanos; estos son el Clasificador de Unidades Organizativas, el Clasificador de Puestos de Trabajo y el Clasificador de Categorías Escalonarias. El *software* SICCA incluye un módulo de planificación donde figuran estos instrumentos y, si logra implementarse, se constituirá en la estrategia más viable para su efectiva utilización en todas las instituciones públicas.

No obstante estos avances, la investigación llevada a cabo por Vidal (2012) identifica las causas de la extrema debilidad de la planificación de recursos humanos: a) escasa o nula coordinación, tanto en la función interna de las instituciones públicas, como en su interacción con otras que tienen tareas y competencias similares; b) inexistencia de una vara común aplicable a todos los destinatarios por igual, con una notoria desigualdad en la aplicación de la Ley; c) ausencia casi total de acciones

---

<sup>5</sup> Los otros sistemas son el Sistema Integrado de Administración Financiera, el Sistema de Jubilaciones y Pensiones y el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública.

<sup>6</sup> Establecido mediante el Decreto Nro. 8770/2006.

<sup>7</sup> Los únicos que utilizan estos instrumentos son los organismos públicos medidos por el Índice de Gestión de Personas. Los que han alcanzado un mayor desarrollo de estas herramientas de planificación son la Agencia Financiera de Desarrollo, la Secretaría Nacional de Turismo y el Ministerio de la Mujer.

<sup>8</sup> El desarrollo del Índice de Gestión de Personas (IGP) se basa en el marco analítico elaborado por Francisco Longo y la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Fue elaborado en forma participativa en 2009 y contó con el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil. La estrategia de ingreso a las instituciones implicó el compromiso de resguardar la información recabada. No obstante, en 2012, las nuevas autoridades de un par de instituciones dieron a publicidad los resultados del IGP, como una forma de evaluar la evolución del servicio civil. El IGP pretende ser un inductor de conductas deseables para la transformación de la cultura institucional y los resultados de la medición orientan los planes de mejora (SFP, 2010). En la actualidad, las 32 instituciones que han implantado el IGP cuentan con su Plan Operativo Anual, que a su vez contiene un anexo en el que se requiere definir (y justificar) las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal; dicho anexo, posteriormente, es integrado al presupuesto. La planificación estratégica también permite la elaboración de la estructura organizacional, mediante la cual se define la cantidad de personas y el perfil que deben tener (Taller SFP, 2013). La inclusión de apenas un tercio de las 115 instituciones del gobierno central permite valorar los avances pero también los desafíos pendientes.

<sup>9</sup> La selección de las instituciones se realizó sobre la base de tres criterios: a) existencia de un trabajo previo con la SFP; b) ser parte de los “proyectos emblemáticos” definidos por la Presidencia, y c) capacidad y legitimidad de estas instituciones para funcionar como “ejemplo” para las restantes cien entidades (BID, 2013).

basadas en políticas de mediano y largo plazo, con respuestas que obedecen a criterios reactivos y puntuales que siempre pueden ser cambiados, lo que deviene en una certidumbre jurídica que siempre es relativa y d) indiferencia en relación a la gestión, los resultados y el mantenimiento de políticas, derivada de la falta de coordinación de las acciones y de univocidad legal.

Una de las situaciones que confirma las debilidades de planificación es la utilización de contrataciones para el desempeño de actividades de carácter permanente. La LFP limita la figura del contrato a la necesidad de combatir brotes epidémicos, realizar censos, encuestas o eventos electorales, atender situaciones de emergencia pública o ejecutar servicios profesionales especializados. Esto ha sido sistemáticamente ignorado y algunos especialistas hacen notar el problema administrativo y social que trae aparejado: los contratados carecen de muchos de los derechos y beneficios de los funcionarios debido a que están regidos por el Código Civil, tienen remuneraciones menores y sin adicionales, carecen de seguro médico y son desvinculados a cierta edad sin el beneficio de la jubilación.<sup>10</sup> En el Gobierno Central existen más de 40.000 contratados.

Otro elemento relevante que afecta la coherencia estratégica y se aborda en otra sección de este informe es la alta incidencia que tiene el Parlamento en la modificación sectorial o individual de salarios, atribución que desestima la planificación del Poder Ejecutivo y afecta a los restantes subsistemas de la gestión de recursos humanos.

En síntesis, los avances en la disponibilidad de herramientas de planificación se diluyen por la persistencia de la descoordinación, la alta inequidad y la indiferencia hacia las prioridades estratégicas del país.

## **Información de base (punto crítico 2)**

La disponibilidad de información de base en 2004, generada por el primer Censo Integral de Funcionarios Públicos, era muy precaria. Además, en algunas instituciones todavía se pagaban los salarios en efectivo, lo cual dificultaba contar con información agregada. Por su parte, el SINARH estaba en proceso de implementación; desde su consolidación, se cuenta con información sobre legajo, liquidación, foja de servicios y pago por bancos (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

En la actualidad, la mayor fuente de información sobre recursos humanos sigue siendo el SINARH que administra el MH, el cual tiene un alcance acotado a datos cuantitativos necesarios para la liquidación de haberes, tales como altas, bajas y ausentismo. Los progresos en la disponibilidad de más información resultaron de la implantación de nuevos procesos administrativos y herramientas informáticas, que aún son muy limitados. Los mayores avances podrían derivar de la puesta en marcha del sistema SICCA.

---

<sup>10</sup> Los contratos finalizan con el año fiscal y en muchos casos no son renovados a los efectos de disponer de estos puestos para incorporar a otras personas para ejercer la misma función. Pero también se han detectado casos de renovaciones por quince años consecutivos, situación que se intentó morigerar con distintas estrategias de desprecuarización laboral. A título de ejemplo, en el año 2009, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social organizó un proceso de selección interna por el que más de 5.000 personas con contrataciones superiores a cuatro años obtuvieron su nombramiento en cargos permanentes.

Desde 2009, las instituciones están obligadas a informar mensualmente a la SFP y al MH los sueldos devengados, las categorías del personal, las personas contratadas y los funcionarios comisionados, lo cual mejoró la cantidad y calidad de información disponible; a partir de 2011, también deben informar la cantidad de funcionarios con discapacidad. Técnicamente, la información se sigue registrando en planillas de cálculo, pero estas se cruzan con el SINARH que abarca a más de 58 instituciones cuyos salarios se abonan mediante el sistema bancario. Las restantes instituciones que no liquidan sus haberes por el SINARH –aquellas que manejan recursos propios y no dependen de las transferencias del MH– deben estar bancarizadas e informar a la SFP y al MH las incorporaciones y las desvinculaciones.

Se ha avanzado significativamente en el desarrollo del legajo digital que es utilizado en la totalidad de las instituciones de la administración central, entidades descentralizadas y gobernaciones departamentales, y en dos tercios de las municipalidades del país. No obstante, sigue quedando como asignatura pendiente la actualización periódica de la información.

No obstante, estos avances no modifican sustantivamente la disponibilidad de información para la toma de decisiones del órgano rector, que no puede contar con datos precisos en tiempo real. Esto se debe a que la gestión está apoyada en soportes en papel y en utilitarios básicos, expuestos al error humano y de almacenamiento inseguro; a ello se agrega que la SFP carece de interconexión informática con el MH y, por tanto, no puede acceder al SINARH.

El sistema SICCA procura superar tal debilidad. Fue programado para colocar el desarrollo de la función pública y de la Carrera del Servicio Civil en un punto de no retorno al pasado clientelar de la administración pública, tal como es en la actualidad el Sistema Nacional de las Contrataciones Públicas respecto de las compras del Estado. Su diseño articuló los aportes de distintos sectores de la SFP y de consultoras contratadas, para lo cual se contó con el financiamiento del Programa de Apoyo al Servicio Civil del BID. Se trata de un sistema informático de gestión integral de recursos humanos de administración descentralizada desde las distintas instituciones, que prevé almacenar la historia del funcionario público: ingreso, movilidades, promociones, evaluaciones de desempeño, capacitaciones, sanciones y desvinculación. Además de superar la debilidad en materia de gestión de la información, el SICCA<sup>11</sup> tiene como finalidad complementar al SINARH, más centrado en información salarial. El SICCA comprende el desarrollo de un Portal Único del Empleo Público, ubicado en el dominio ‘paraguayconcurso.gov.py’. En noviembre de 2012, los primeros módulos –Selección e ingreso, Desvinculaciones y Procesos jurídicos– estaban siendo sometidos a las pruebas preliminares a la puesta en funcionamiento (SFP, 2012a; BID, 2013).

Para su implementación, a inicios de 2012 se preparó un proyecto de decreto de 156 artículos, con el que se pretendía también reglamentar la LFP; también se redactó otro proyecto de decreto más reducido, de 12 artículos, conocido internamente como “decreto SICCA” y reglamentario de cada uno de los subsistemas que integran dicho sistema. Ante la falta de formalización mediante un decreto, la SFP previó su puesta en marcha apoyándose en el uso de resoluciones y la firma de cartas compromiso con cinco instituciones piloto para su implementación en 2013, en forma previa a su generalización programada para 2014 (SFP, 2012b). La carencia de formalización y la necesidad de realizar ajustes

---

<sup>11</sup> El SICCA consta de los siguientes módulos: a) Planificación (donde están contenidos los clasificadores de Unidades organizativas, Puestos de trabajo y Categorías escalafonarias); b) Selección e ingreso (a través del portal “Paraguay Concurso”); c) Evaluación de desempeño; d) Desvinculación; e) Jurídico (sumarios y sanciones); f) Capacitación (cursos brindados por la SFP y las propias instituciones); g) Remuneraciones; h) Movilidad, y i) módulo Estadístico (generación de insumos e informes detallados) (BID, 2013).

derivados de las pruebas del sistema informático han demorado su implementación; esta situación se vio dificultada, además, por la discontinuidad del equipo informático de la SFP que lideraba el proyecto; hacia agosto de 2013 estaba pendiente el inicio de las capacitaciones en los casos piloto.

En definitiva, los progresos concretos en la disponibilidad de información son incipientes y permiten obtener información cuantitativa de los recursos humanos existentes; en el caso de la SFP, dicha disponibilidad no se genera en tiempo real. Si se apoyara su implementación, el SICCA podría marcar un punto de inflexión en la disposición de información de base sobre los recursos humanos del sector público.

### **Eficacia de la planificación (puntos críticos 3, 4 y 5)**

Si bien en 2004 se observaba una inadecuada distribución de funcionarios, con carencias y excesos entre distintos colectivos, el paradigma dominante era el sobredimensionamiento de las dotaciones, problema que no había podido ser resuelto por la falta de fondos para pagar las indemnizaciones de los retiros incentivados, por las impugnaciones a la LFP en lo relativo a las desvinculaciones de personal prescindible y por el alto nivel de desempleo (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

El servicio civil sigue mostrando grandes debilidades en lo relativo a la eficacia. Esto obedece a la existencia de “*frozen*” (aquellos que cumplen horario en una institución pero no se les asignan tareas) y “*planilleros*” (empleados con padrino político que cobran el sueldo pero no trabajan), dos términos que identifican al personal excedente, y a la subutilización o la sobre exigencia de los funcionarios. A su vez, las instituciones se ven restringidas para resolver sus déficits de funcionarios, situación que es de difícil solución dentro del Poder Ejecutivo y que alimenta la intervención del Parlamento. La ineficacia también queda reflejada en el alto costo de las plantillas públicas, lo que ha puesto al país ante el riesgo de endeudamiento para asumir sus gastos corrientes. Por último, si bien ha aumentado la tecnificación de las dotaciones, esta no ha mejorado la eficacia en la prestación de los servicios.

En lo que hace al personal excedente identificado como “*freezer*”, se formaliza mediante un acto administrativo que pone al funcionario “a disposición” de la Dirección de Recursos Humanos o de la propia SFP, las que asumen el pago del salario hasta tanto se transfiera la línea presupuestaria a la institución de destino o asuma una nueva autoridad institucional. En algunos casos se recurrió a concentrar a estos empleados en un único espacio físico. Esta figura no se limita al personal permanente sino que también incluye a contratados, y puede obedecer a motivos políticos o de otra índole (Taller UGDP, 2013). Esta práctica, caracterizada como de acoso laboral, generó la presentación de un proyecto de ley en 2011, norma que finalmente no fue aprobada en el Senado. Fernández (2006) estimaba el “*freezer*” entre el 7% y el 13% del personal.



La SFP intentó reducir la incidencia de este problema a partir de la sanción de la Resolución Nro. 150/08 de Movilidad Laboral y la implantación del programa “Descongelemos el *freezer*”,<sup>12</sup> el cual se apoyó con un plan de sensibilización institucional. Las diferencias salariales entre instituciones se constituyeron en el obstáculo principal para la disminución de estos excesos de personal debido a que la salida de la institución de origen implicaba la pérdida de parte de sus remuneraciones (grado académico, antigüedad, gratificación anual, entre otras), que podían no estar establecidas o ser de monto inferior en la organización de destino. En 2012, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se pronunció en contra de esta figura laboral y emitió la Resolución Nro. 239/12 en la que prohibió explícitamente la “puesta a disposición de Recursos Humanos”. En unas pocas instituciones se ha trabajado en la reconversión del personal excedente: tal es el caso de la Secretaría Nacional de Turismo, en la cual ahora resulta un incentivo estar “a disposición” del área de Recursos Humanos, y el Servicio Nacional de Promoción Profesional, que se ha comprometido a buscar nuevos destinos para el personal que no puede insertarse laboralmente en la institución.

La cuestión de la falta de personal es importante en muchas instituciones y de difícil solución. Si bien se modificó el anexo de personal del presupuesto, aún es muy complejo justificar la creación de nuevos cargos, en especial de personal administrativo, observándose algún grado de flexibilidad mayor en las áreas de salud, educación y fuerzas de seguridad, en las cuales está previsto su aumento en base al crecimiento vegetativo de la población. La justificación del pedido de creación debe ser aprobada primero por el MH y luego por la Comisión Bicameral de Presupuesto. Si la creación de cargos no supera estos obstáculos, los organismos realizan una gestión política en el Parlamento. Este mecanismo evidencia varias cuestiones: a) el mantenimiento de uno de los arreglos institucionales que sustentan el Estado clientelar; b) la intromisión del Poder Legislativo en una competencia propia del Poder Ejecutivo en instituciones que dependen de su exclusiva responsabilidad; c) la elusión de los mecanismos de control, y d) la distancia que perciben las instituciones en su relación con el MH, lo que las pone en situación de recurrir a otro poder del Estado.

Otros fenómenos detectados son la subutilización de personal competente mediante su asignación a tareas operativas, y la sobre exigencia de algunos trabajadores sobre los que se apoya la burocracia estatal. Entre los primeros se encuentra una importante cantidad de personas sumariadas por sospechas de corrupción, así como otras a disposición de las Unidades de Gestión y Desarrollo de las Personas (UGDP) a quienes por desconfianza no se les asignan funciones acordes a sus competencias; la paradoja es que este grupo incluye personas que ocupan cargos de confianza.

En lo relativo al peso fiscal de las remuneraciones públicas, en la última década ha ascendido en forma continuada: en 2003 representaba el 38% de los ingresos, estimándose que dicho indicador se ubicaría en el 52% en 2013. En su relación con el PIB, entre 2007 y 2013, habría aumentado del 7,1% al 10,4% (Arrobbio y Lafuente, 2008; FMI, 2012). Cabe resaltar que en el Diagnóstico del servicio civil realizado en 2004, Paraguay se ubicaba entre los cinco países con mayor peso fiscal (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

El aumento de este indicador obedece al otorgamiento de incrementos generales y sectoriales, pero por sobre todo, al aumento de los jornales y contratos, y de las remuneraciones complementarias para los

---

<sup>12</sup> A título de ejemplo, si bien en el MH se trabajó con un listado de 400 personas (lo que representaba el 10% del plantel), se detectó que una parte importante tenía funciones asignadas, lo que indica que estaban en el “*freezer*” en lo formal pero no en la realidad. Como resultado de este estudio y como era previsible en relación a personas a las que se forzó a perder el hábito de producir, un porcentaje importante prefirió no sumarse al programa y permanecer sin asignación de tareas en una institución, antes que perder una parte del salario.

funcionarios permanentes: los primeros pasaron del 11,9% al 15,3% sobre el total del gasto público en servicios personales entre 2009 y 2012, en tanto las remuneraciones complementarias subieron del 19,5% al 22,4% (MH, 2013); este último incremento responde a la creación de nuevos conceptos salariales. Al impacto macroeconómico del aumento de estos pagos adicionales, cabe agregar su contribución a la inequidad institucional interna, ya que dependen de la posibilidad de la institución de generar recursos propios y del acceso al círculo que toma las decisiones de gasto.

La evolución descrita generó en 2012 el primer resultado deficitario (2,8% del PIB) de las cuentas públicas desde 2003. El constante aumento del gasto salarial por sobre el crecimiento del PIB ha sido señalado como una seria debilidad para la estabilidad macro-financiera, debido a que erosiona el espacio disponible para el gasto de capital y social y para ejecutar políticas anticíclicas (FMI, 2013). De hecho, se debieron emitir bonos soberanos<sup>13</sup> para poder asumir tales compromisos, necesidad que no se presentaba desde el año 2000 (CEPAL, 2012).

La intervención del Congreso Nacional ha sido decisiva en el crecimiento del gasto salarial. A título de ejemplo, en cada año del período 2009-2012 aumentó el gasto en servicios personales en 10%, 6%, 12% y 22%, respectivamente, por sobre el presupuesto aprobado por el Poder Ejecutivo (MH, 2013). En 2012 se llegó al contrasentido de conceder aumentos del 10% al 58% a pesar de la reducción del PIB. Los sectores que obtuvieron mayores beneficios por esta vía fueron los trabajadores del sector de la salud y los militares y policías.

Por último, y también relacionado con la eficacia de la planificación, cabe considerar el grado de formación del personal, como indicador indirecto de sus competencias básicas. Se carece de datos fidedignos sobre el nivel de tecnificación del servicio civil en el año base y en la actualidad.<sup>14</sup> Sin embargo, es probable que haya mejorado la cantidad de graduados universitarios en la última década, debido a la incorporación de un complemento salarial denominado “bonificación por título académico” que incentivó la profesionalización del plantel de algunos ministerios, situación facilitada por la SFP mediante la firma de convenios con universidades privadas que redujeron sus aranceles a los funcionarios públicos. No obstante, esto no habría marcado una diferencia cualitativa en la prestación de los servicios, ya que, con frecuencia, la formación no se correspondería con la obtención de las competencias requeridas para el ejercicio de un cargo público y la rigurosidad de los estudios de grado sería escasa. Incluso, hacia el interior de las instituciones, esta profesionalización se advierte como negativa, dado que genera presión para la creación de cargos superiores en la estructura institucional acordes al nuevo nivel educativo.

## **Administración de la planificación (punto crítico 6)**

---

<sup>13</sup> Información proporcionada por la Representación del BID en Paraguay, en agosto de 2013.

<sup>14</sup> El Informe sobre el servicio civil de Paraguay (2006) daba cuenta de un importante nivel de educación formal, ya que dos tercios de los funcionarios contaban con formación superior o universitaria (Iacoviello y Zuvanic, 2006). Una mirada retrospectiva obliga a poner un manto de duda sobre la veracidad de los datos, surgidos del Censo Integral de Funcionarios Públicos (2004), en tanto resultaron en su mayoría del auto-empadronamiento de los funcionarios. La información disponible en 2013 tampoco es precisa: si bien se reporta que el 35% del plantel administrativo de la administración central es profesional o técnico y cobra adicional por título, el dato es aproximado porque existen funcionarios con categoría profesional o técnica que no poseen título superior, o poseen título superior y revistan en categorías profesional y técnico pero no cobran la bonificación por título, o poseen título superior pero revistan en puestos de conducción y, por tanto, no cobran la bonificación por título. Esto es posible, en parte, porque el SINARH permite asignar una categoría profesional a una persona que no cuenta con titulación universitaria, situación que se previó corregir con el desarrollo del SICCA.

Hacia 2004 se carecía de instrumentos de planificación. En 2013, si bien una proporción importante de las instituciones dispone de herramientas adecuadas, pudo constatarse una brecha profunda entre lo previsto y lo ejecutado. Entre otros ejemplos, la práctica del Parlamento de aumentar partidas presupuestarias que pueden afectar a un único funcionario<sup>15</sup> sin considerar la relación entre salario y responsabilidades de gestión demuestra la persistencia de prácticas que desvirtúan lo previsto en la planificación estratégica, los planes operativos y los presupuestos plurianuales.

## **2.2. Organización del Trabajo**

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

### **Calidad de la estructura de puestos de trabajo (puntos críticos 7 y 8)**

Al momento del diagnóstico de 2004, el servicio civil daba sus primeros pasos en lo relativo a la descripción y la clasificación de puestos de forma sistemática. A los efectos de fortalecer las direcciones de recursos humanos, se había capacitado a treinta analistas de puestos con la finalidad de que luego se hicieran cargo del relevamiento y descripción de los puestos de sus instituciones (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Una década después, la normativa básica sigue vigente pero está desactualizada, debido al vaciamiento de las categorías inferiores y la permanente intervención del Congreso mediante la creación de subcategorías. La SFP propició que las UGDP elaboraran manuales de puestos, pero las gestiones resultaron poco efectivas. Los escasos avances fueron resultado del progresivo aumento del uso de concursos en los ingresos, que requerían la descripción del puesto y perfil, y del desarrollo de nuevos instrumentos para el diseño y clasificación de puestos, aún no implantados.

El Decreto 196/03, aún vigente, define la Clasificación de Cargos Administrativos aplicable a los anexos de personal de los presupuestos de los organismos y entidades de la administración central y entidades descentralizadas. Dicha clasificación comprende el agrupamiento por niveles jerárquicos, la denominación y descripción de cargos-tipo, y la tabla de categoría, denominación de cargos y remuneraciones. Identifica siete niveles jerárquicos: A-Conducción política; B-Conducción superior; C-Mandos medios; D-Mandos medios administrativos y técnicos; E-Mandos medios operativos; F-de Apoyo Administrativo y Técnico, y G-Auxiliares. Esta clasificación, diez años después de su puesta

---

<sup>15</sup> Cabe recordar que la intervención del Congreso ha derivado en la existencia de más de 1.500 categorías, representadas por igual cantidad de renglones presupuestarios, de los cuales cerca de la centena corresponden a un único funcionario.

en vigencia, está totalmente desactualizada: por un lado, los niveles E y F quedaron vacíos de contenido cuando se estableció que el piso salarial no podía ser inferior al salario mínimo; por el otro, la clasificación está totalmente contaminada por la modificación de las líneas presupuestarias que realiza el Congreso (Vidal, 2012).

Hacia el interior de estos niveles o categorías, identificadas con una letra, se incluyen sub-categorías señaladas con números (por ejemplo, C59) e incluso con una segunda letra (por ejemplo, C59Z), pero que no representan una escalera de cargos sino simplemente puntos no correlacionados entre sí. Entre 2005 y 2007, las subcategorías pasaron de 285 a 435, de las cuales 82 (y sus respectivos salarios) comprendían a una sola persona; en 2013, serían 1.500. No se utiliza un proceso de evaluación de puestos en la asignación de las funciones a subcategorías (Lafuente y Manning, 2010; Banco Mundial, 2010).

En este contexto de progresivo deterioro de la clasificación de cargos y en el marco del Programa de Apoyo al Servicio Civil, la SFP se propuso el fortalecimiento de las UGDP, lo que incluyó la elaboración de manuales de puestos. Sin embargo, aún son pocas las entidades que cuentan con este instrumento, y en algunos de estos casos, el manual está desactualizado. Conforme a lo establecido en la LFP, la SFP intervino en su homologación.

La implantación progresiva de los concursos requirió la descripción de los puestos a cubrir, que fue incorporando paulatinamente el detalle de las funciones o actividades a desarrollar, los resultados esperados, la línea de desarrollo horizontal y vertical, entre otros aspectos. También evolucionó positivamente la descripción de los perfiles de los potenciales ocupantes, a partir de la incorporación de las competencias. Si bien el peso relativo de los puestos ocupados por concurso todavía es reducido, debe destacarse el aprendizaje organizacional desarrollado.

En lo relativo a la disponibilidad de instrumental para el diseño y la clasificación de puestos, el Programa de Apoyo al Servicio Civil incluyó el desarrollo del Clasificador de Unidades Organizativas y el Clasificador de Puestos de Trabajo, que aún no fueron implantados. El primero es un instrumento que sistematiza las unidades internas de cada institución y su misión, elaborando un organigrama al que se agrega información estratégica sobre cuál es la razón de ser de cada unidad interna, en el marco de la misión y las funciones de la organización en su conjunto. Hacia el interior de cada unidad organizativa, el Clasificador de Puestos de Trabajo se constituye en una especie de “escalafón de puestos”, partiendo de su identificación y valoración según contemplan o no el ejercicio de una jefatura, de acuerdo a una escala unificada de diez niveles. La valoración de los puestos resulta del tipo de funciones y del perfil adecuado del ocupante.

Estas definiciones fueron incorporadas al diseño del sistema informático SICCA. Los clasificadores de Puestos de Trabajo y de Unidades Organizativas también fueron adaptados para el caso particular del Ministerio de Salud y Bienestar Social. Ambos instrumentos fueron incluidos en proyectos de decretos que, como se dijera, todavía no fueron firmados. Es probable que la demora en contar con la ratificación presidencial haya obedecido a la falta de consenso sobre su diseño, que algunos expertos evalúan como altamente complejo, y a la fuerte resistencia de grupos de presión que no apoyan la profesionalización del servicio civil debido a que obtienen ventajas al mantener el clientelismo político.

## **Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles (punto crítico 9)**

La definición de perfiles era un tema ausente en 2004. Pocos días después de la asunción de Soto, fue emitida la Resolución SFP Nro. 50/08 estableciendo el sistema de selección para el ingreso y promoción mediante la realización de concursos públicos: en varios artículos se utiliza el término “perfil del cargo”.

En 2009, la SFP contrató los servicios de una consultora para la definición de las competencias gerenciales y técnicas que resultaran útiles para la formulación de perfiles. El mayor aporte de este trabajo fue la introducción conceptual y práctica de la perspectiva de competencias, aspecto que ni siquiera formaba parte del lenguaje propio del servicio civil. Desde entonces, con la implantación paulatina de los concursos, comenzaron a definirse los perfiles necesarios para la cobertura de los puestos, agregando a los requisitos tradicionales de formación académica y experiencia, las habilidades y las competencias. Posteriormente, en 2011, mediante la sanción del Decreto 6369/11, se definió el esquema de ingreso de las personas con discapacidad, que también incluyó un detalle de los ítems de competencias requeridas (BID, 2013).

En lo relativo a la disponibilidad de instrumentos para la definición de los perfiles, el Clasificador de Puestos de Trabajo requiere que se incluya la experiencia, la educación formal, los principales conocimientos y las principales competencias. Por su parte, el portal Paraguay Concurso, aún no implementado, incluye un banco de perfiles que podrá ser utilizado por cualquier entidad al momento de organizar sus concursos.

## **2.3. Gestión del Empleo**

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

## **Igualdad y mérito en el acceso (puntos críticos 10 y 11)**

En el año 2000, la LFP estableció la obligatoriedad de ingreso por concurso público de oposición, pero el Poder Judicial hizo lugar a las impugnaciones presentadas por instituciones y particulares, razón por la cual no era aplicada. La percepción general era que persistían prácticas clientelares, salvo para los cargos técnicos, en los que se cuidaba más el cumplimiento de requisitos de educación y experiencia, pero sin utilizar mecanismos formales de selección (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Hasta agosto de 2008 solo se habían realizado siete concursos con acompañamiento institucional del órgano rector. Desde entonces, la SFP reglamentó el sistema de selección, primero mediante la Resolución Nro. 50/08, luego reemplazada por la Nro. 150/12, con el propósito de reducir la arbitrariedad en los ingresos. Con la sanción del Decreto 6369/11 también se reglamentaron los procedimientos para el ingreso mediante concursos públicos de las personas con discapacidad. En la

práctica, los concursos fueron aplicados a poco más de un cuarto de las incorporaciones. En lo relativo a la elaboración de nuevas herramientas, la SFP ha licitado el desarrollo del Portal Único del Empleo Público, que formará parte del SICCA.

La Resolución SFP Nro. 50/08 definió el reglamento general del sistema de selección para el ingreso y promoción mediante la realización de concursos públicos. En el primer año de gestión se concursaron 7.552 cargos, lo que implicó la gestión de 23.662 postulaciones; en junio de 2012 se estimaban 16.000 altas por concurso con un involucramiento de 41.000 postulantes (SFP, 2012a). Cabe destacar que algunos de estos concursos permitieron la regularización del vínculo laboral de personas contratadas, como sucedió con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Dicha norma fue reemplazada por la Resolución SFP Nro. 150/12 que, además de reglamentar el acceso y la promoción, define aspectos de la carrera administrativa y los fundamentos del sistema informático SICCA. Como subsistema de este último, establece que el Portal Único de Empleo Público será administrado por la SFP, estará vinculado al SINARH del MH y será de uso obligatorio para todos los organismos públicos en lo referido a concursos de oposición aunque no estén integrados al SINARH. Debe ser accesible a través de un sitio web a todo el público, para la carga del currículo, recepción de notificaciones y posibilidad de verificar el estado de la postulación. Su implementación, prevista para marzo de 2012, está demorada.<sup>16</sup>

La Resolución SFP Nro. 150/12 también incluye nuevas definiciones conceptuales al regular que los concursos internos de oposición pueden circunscribirse a la institución o permitir la postulación de funcionarios de cualquier organismo público (concurso interno interinstitucional), aunque no pertenezcan al grupo de vacantes disponibles.

Desde la sanción de la Resolución SFP Nro. 50/08, luego reemplazada por la Nro. 150/12, el procedimiento de selección está diseñado para reducir la arbitrariedad. La integración de la Comisión de Selección incluye la participación con voz y sin voto de un representante de los trabajadores y, en casos de cargos de alta gerencia, de un delegado de la SFP con voz y voto. La selección puede ser por orden de mérito estricto o a partir de una terna constituida por los postulantes que hubieren obtenidos los puntajes superiores. La Comisión de Selección debe preservar la identidad de los candidatos a los efectos de lograr la mayor imparcialidad en los procesos de evaluación. Los postulantes pueden denunciar cualquier irregularidad ante la Comisión y, supletoriamente, ante la SFP, o presentar recursos de reconsideración o en el fuero contencioso administrativo.

Incluso en el momento de mayor impulso de esta política, que se desarrolló entre 2008 y 2012, se estima que solo el 26% de los ingresos resultaron de la realización de concursos homologados por la SFP, y esta cifra es una estimación aproximada debido a la falta de confiabilidad y cobertura de datos sobre altas y bajas.<sup>17</sup> Ello demuestra la falta de consenso al interior del gabinete, lo que motivó que la SFP optara por acompañar a las instituciones alineadas a la política de acceso por mérito y por publicar los casos de violación de la norma. Las opciones realizadas se reflejan en los porcentajes de acceso por mérito sobre el total de vacantes, que se estima que alcanzó el 53% en el Ministerio de Salud en el período 2008-2011 (Schuster, 2013).

---

<sup>16</sup> Si bien en diciembre de 2011 la SFP hizo el lanzamiento del Portal Único del Empleo Público en el dominio “paraguayconcurso.gov.py” y se preveía su implementación en marzo de 2012, hacia agosto de 2013 aún no estaba disponible, quedando pendiente el proceso de capacitación para su utilización en cinco instituciones públicas con experiencias previas en concursos de ingreso.

<sup>17</sup> Estos datos resultan de una encuesta realizada por Schuster (2013), que recogió percepciones de expertos.

En unas pocas instituciones se aplicaron cabalmente los procesos dispuestos por la SFP para el ingreso del personal. En términos generales, fue más utilizado el ingreso por concurso en las áreas de apoyo y en los cargos técnicos, y en algunas de las restantes carreras profesionales (por ejemplo, desde hace cinco años en la carrera diplomática todos los ingresos son por concurso). El recurso más utilizado para la incorporación es la designación temporal en el marco de alguna emergencia o catástrofe, nombramiento que luego se extiende hasta la salida de la autoridad que lo designó. Esta última vía fue intensamente utilizada durante los meses previos al reciente cambio de gobierno. Si bien el ingreso es entendido como una atribución de las autoridades de la institución, persiste la sugerencia de personal por parte de los parlamentarios a los ministros, así como la incorporación de una línea en el presupuesto,<sup>18</sup> aunque dicha presión difiere según las instituciones (por ejemplo, muy marcada en el Ministerio de Relaciones Exteriores).

En definitiva, en la mayoría de las instituciones se registraron escasos concursos públicos. Los resultados de una encuesta realizada a expertos sugieren, además, que persiste la baja credibilidad sobre la transparencia de las selecciones realizadas,<sup>19</sup> habiéndose registrado irregularidades en los procesos, como por ejemplo, en el Poder Judicial. También surge que, en las designaciones discrecionales de personal, suele prevalecer la afiliación partidaria seguida de las conexiones personales, con la excepción del Ministerio de Hacienda, en el que la calificación profesional resultó ser el criterio predominante (Schuster, 2013).

El sistema de acceso a la función pública para las personas con discapacidad merece un párrafo especial. La Ley Nro. 2479/04 estableció la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad a las instituciones públicas; posteriormente, la Ley Nro. 3585/08 aumentó su inclusión del 2% al 5% del total de funcionarios. Durante la vigencia de la norma original, si bien algunas instituciones ingresaban personas con discapacidad (por ejemplo, ANDE), la selección era arbitraria, autogestionada y no vinculada al cupo legal. Ello cambió desde la sanción de la Ley Nro. 3585/08, debido al reconocimiento de los mayores roles de la SFP como institución rectora. El Decreto Nro. 6369/11 reglamentó los procedimientos y mecanismos para el ingreso mediante concursos públicos, y la Resolución SFP Nro. 608/11 dispuso el funcionamiento de la Mesa Interinstitucional para la Inclusión Efectiva de las Personas con Discapacidad en la Función Pública, formalizando el espacio de coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a las personas con discapacidad. A partir del trabajo de la Mesa se fueron mejorando las certificaciones, que en la actualidad también hacen referencia al potencial laboral. Los llamados a concurso especifican el perfil requerido y la discapacidad aceptada, de modo que están enfocados a tipos determinados de discapacidad. Entre 2008 y 2013, el número de personas con discapacidad que trabajan en las instituciones con obligación de informar sus dotaciones a la SFP pasó de 186 a 1.140, y cabe notar que desde 2010 los ingresos se realizaron por concurso. La SFP también asumió el rol de acompañar a veinticuatro instituciones en su planificación para la incorporación de personas con discapacidad (Entrevista Mesa Interinstitucional, 2013).

En síntesis, en Paraguay aún existe un largo tramo por recorrer para contar con un servicio civil abierto y garantizar el ingreso de los más idóneos. Sin embargo, se han producido dos cambios

---

<sup>18</sup> Luego el parlamentario se comunica con el ministro para informarle los datos de la persona para la cual fue prevista dicha línea.

<sup>19</sup> Reducir la opacidad de algunas instituciones requiere un trabajo de envergadura para la SFP: cuando las instituciones solicitan la refrenda de un concurso que planeaban resolver en un círculo reducido, la SFP lo publica en su sitio web, en las redes sociales (Facebook y Twitter) y en un Boletín Electrónico semanal que se envía a más de 3.000 direcciones, a los efectos de aumentar su difusión.

importantes a partir de la incorporación por concurso de un número significativo de funcionarios. El primero de ellos es el operado en la opinión pública y se refiere a la valoración y acción ciudadana respecto de los ingresos arbitrarios: su denuncia en los medios de prensa y en las redes sociales son señales de fisura de la anterior apatía de los funcionarios y la ciudadanía. El segundo cambio se refiere al desarrollo de instrumentos, cuya expresión más acabada es el sistema informático SICCA, concebido para asegurar los principios de publicidad, igualdad, mérito, transparencia y calidad del proceso de selección. Su puesta en funcionamiento podría poner en práctica estos valores.

### **Calidad del reclutamiento y de la selección (punto crítico 12)**

La Resolución SFP Nro. 50/08 incluyó la expresión “perfil del cargo” y, con distinta calidad según el organismo, esta parece ser una práctica instalada en el aún escaso porcentaje de ingresos por concurso. Los responsables de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas destacan el ajuste al perfil del puesto de las altas realizadas por concurso, en tanto que solo es parcial en los ingresos directos.

En julio de 2013, la SFP puso a consideración de estas Unidades una guía para la realización de entrevistas por competencias, para su utilización en los procesos de selección; el propósito de esta herramienta es avanzar en la evaluación de las competencias de los postulantes, superando la mera exigencia de requisitos formales tales como la educación formal o la experiencia previa.

La Resolución SFP Nro. 150/12 avanza a partir de la experiencia ganada con la Resolución SFP Nro. 50/08 y define la necesidad de identificar el “perfil del puesto de trabajo y su correspondiente matriz de evaluación por la Unidad”, ya sea a través de su selección dentro del Banco de Perfiles Homologados del SICCA o la elaboración de dicho perfil y su remisión a la SFP para su homologación. También en este caso, la demorada implementación del SICCA se constituye en un desafío para las nuevas autoridades nacionales.

### **Movilidad (punto crítico 13)**

Desde la sanción de la LFP en el año 2000, se prevé el traslado de funcionarios por razones de servicio a un cargo de similar categoría y remuneración. El diagnóstico realizado en 2004 daba cuenta de que, en la práctica, los traslados respondían más a acuerdos políticos o personales que a necesidades organizacionales (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

En la actualidad, no hay consenso respecto del motivo que puede disparar un cambio de destino o la rotación de los funcionarios: algunos argumentan que solo obedece al desajuste de las competencias con las necesidades del área, en tanto otros claramente explican la movilidad a partir de motivos políticos o meras diferencias personales. El cambio de destino por pedido del servidor público requiere de un contacto político en la misma institución o en otra; superado este obstáculo, se procesa con rapidez. Por el contrario, no hay flexibilidad para el cambio de destino por motivos funcionales: incluso en ministerios con responsabilidades en áreas rurales, como lo es el Ministerio de Agricultura



y Ganadería, la mayor parte de los funcionarios se concentra en la capital del país, y es imposible trasladarlos al campo sin su consentimiento.<sup>20</sup>

La movilidad debe ser analizada desde dos dimensiones: la relativa al lugar de trabajo del funcionario y la imputación presupuestaria de su salario. Como el cambio de lugar de trabajo está bastante aceptado pero no así la transferencia de la línea presupuestaria, se ha extendido el uso de la figura del “comisionado”. A los obstáculos que surgen debido a la rigidez presupuestaria se suma la ya mencionada disparidad de remuneraciones entre instituciones.

En los últimos años, la SFP trabajó para fomentar la movilidad aunque con resultados poco contundentes, dado que las autoridades ceden a un empleado competente solo en situaciones excepcionales y para apoyos de corto plazo. Mediante la Resolución SFP Nro. 150/08, se implementó el Programa de Movilidad Laboral y se definió el procedimiento para hacerla efectiva. Este programa fue concebido como una instancia voluntaria para la inclusión de empleados disconformes con su puesto de trabajo o directamente sin asignación de funciones (“*freezer*”). La norma contempla la definición explícita del puesto a ocupar y la selección a cargo de una Comisión. El impacto de este programa es escaso, debido al obstáculo que representan las diferencias salariales entre instituciones y a la inexistencia de sanciones para el funcionario que no acepta salir de la “zona de confort” que representa percibir el salario sin tener que asumir responsabilidades.

Durante el primer semestre de 2013, algunas autoridades no habían aprobado nuevas comisiones ni la renovación de las previas, y las que se produjeron no habían respetado el procedimiento establecido en la Resolución SFP Nro. 150/08 (Fuente: SFP).

## **Desvinculación (puntos críticos 14 y 15)**

Hacia el año 2004, los despidos eran excepcionales y en casos de probada mala conducta. No se había aplicado la opción prevista en la LFP relativa a desvinculaciones ligadas a evaluaciones técnicas (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

En el período analizado se observaron dos cambios políticos significativos: en 2008, con la asunción de un presidente perteneciente a una nueva coalición política, y en 2012 cuando, ante su juicio político, asumió el vicepresidente, proveniente de un partido diferente. En el cambio en 2008 pudo observarse mucha estabilidad, limitándose la renovación a los cargos superiores o a algunos funcionarios contratados muy ligados a aquellos. A título de ejemplo, en el MH el cambio se circunscribió al ministro, el viceministro y unos pocos directores, y algo similar sucedió en la SFP; parecería que la estabilidad fue mayor en las instituciones que diseñan política que en las ejecutoras.

En 2012, además de los cambios en los cargos de confianza, se discontinuó la contratación de personal operativo, tal como sucedió con 300 trabajadores de la Secretaría de Acción Social, y en otros casos se esperó la finalización de los contratos; si las renovaciones no fueron mayores se debió a la organización de la comunidad para defender el espacio ganado, en relación al rol que desarrollaban estos trabajadores. En el caso de los funcionarios permanentes, se puso “a disposición” de las áreas de recursos humanos a muchos empleados y jefes intermedios; en casos aislados también se los

---

<sup>20</sup> Comentario de Christian Schuster a un borrador preliminar de este informe.

desvinculó con o sin indemnización, dando lugar a demandas laborales aún pendientes de resolución. La SFP ha recibido denuncias al respecto, pero en algunos casos no ha podido intervenir por la falta de reconocimiento de la jurisdicción, como en los casos del Banco Central, la Municipalidad y el Poder Judicial, entre otros. Cuando es competente, la SFP ha pedido informes y, luego de revisar el caso y el contrato, aconseja la reposición del funcionario si es que corresponde.

Ante desvinculaciones arbitrarias, algunos funcionarios han recurrido al Tribunal de Cuentas del Poder Judicial y obtenido medidas cautelares, logrando su reincorporación inclusive en cargos de confianza.

En relación con la posibilidad de desvincular al personal por razones objetivas, si bien existe la atribución legal, es muy difícil hacerla operativa debido a la inexistencia de un sistema de evaluación de desempeño. La mayor parte de los sumarios, incluso cuando existen causas objetivas tales como denuncias de corrupción (de mayor incidencia en la Dirección Nacional de Aduanas o el MH), terminan en el sobreseimiento y el pago de los salarios caídos, lo cual también puede suceder por la vía de la orden de restitución por parte del Tribunal de Cuentas. Otro obstáculo para el despido del personal es la falta de presupuesto para el pago de la indemnización, con lo cual se torna casi imposible proceder a la desvinculación. Solo tienen viabilidad aquellas rescisiones que cuentan con el consentimiento del trabajador, situación excepcional ya que el empleo público otorga mucha seguridad (Taller Responsables UGDP, 2013).

La desvinculación también se ve obstaculizada en el caso del personal contratado, debido a que la Corte Suprema, en algunas sentencias, ha definido que los contratos con más de dos años de renovación sucesiva en el mismo puesto gozan de estabilidad laboral. Como se requieren largos procesos judiciales para llegar a la sentencia, estos antecedentes implican el riesgo de mayor gasto fiscal a asumir por futuros gobiernos.

## **2.4. Gestión del Rendimiento**

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

### **Planificación del rendimiento (punto crítico 16)**

Desde el año 2000, cuando entró en vigencia la LFP, se contaba con legislación de referencia para la evaluación del desempeño, pero era muy general y no se había reglamentado. En la práctica, no existía ni carrera administrativa ni evaluaciones sistemáticas del rendimiento (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

En el contexto general de baja implementación y cobertura, unas pocas instituciones dan cuenta de una experiencia sostenida. También en este subsistema se han desarrollado instrumentos, que forman parte del SICCA, aún no implantado.

Más allá del uso de una herramienta específica, puede presumirse que la gestión del rendimiento alcanza niveles de desarrollo interesantes en algunas instituciones muy técnicas, tales como la Agencia Financiera de Desarrollo, mientras que en la mayoría se encuentra en un estadio inicial. Es poco probable que las instituciones les definan a sus empleados estándares de rendimiento alineados a las estrategias de la organización, cuando estas mismas estrategias, establecidas obligadamente por la normativa presupuestaria, parecen no permear a la organización, al punto que requieren de su actualización cuando cambian las autoridades.

Entre los instrumentos disponibles, desde 2011 se cuenta con el Manual para la Evaluación de Desempeño y Potencial, cuyas disposiciones normativas forman parte del proyecto de “Decreto SICCA”. En este caso, la SFP no emitió una resolución para su aplicación en casos piloto, razón por la cual esta herramienta aún no está en uso. El modelo propone la medición de la efectividad del desempeño y las actitudes respecto de los resultados y el equipo, mediante una evaluación primaria a cargo del jefe inmediato, y una secundaria a cargo de las autoridades superiores, esta última con el propósito de definir órdenes de mérito. El manual provee descriptores de puntajes y dimensiones de evaluación con el objeto de favorecer la homogeneidad y minimizar la discrecionalidad.

La expectativa en la SFP, en lo relativo al fortalecimiento de este subsistema, se centra en la aprobación del “Decreto SICCA”, a los efectos de que este contribuya a extender el alcance de la evaluación, y a su incorporación como práctica institucional. El desarrollo de carrera requiere asignar un rol trascendente a la evaluación del desempeño, debido a que el sistema la relaciona con las recategorizaciones y los aumentos salariales; ello le confiere a la SFP el poder de fiscalización vinculante (BID, 2013).

### **Seguimiento del rendimiento (puntos críticos 17 y 18)**

El trabajo de campo realizado permitiría suponer que la mayoría de los organismos públicos carece de un sistema sostenido de evaluación de personas: muchos no evalúan, en algunos se hicieron pruebas piloto pero la resistencia generada obligó a rediseñar la estrategia y otros lo circunscriben a los contratados, a los funcionarios nuevos antes de los seis meses o a los que están por ser sumariados.

La resistencia opera tanto en el personal como en los jefes, lo que denota una restricción cultural. Algunas autoridades, en ocasiones, colocan la máxima calificación en todos los aspectos medidos, lo que resulta en la aplicación desigual del instrumento, en una mayor resistencia a su implantación y en la dificultad para la asignación de premios al buen desempeño.<sup>21</sup>

Las variaciones son pronunciadas también en las pocas instituciones en las que el proceso está más asentado, que en ningún caso fue iniciado antes de 2007. Las evaluaciones pueden ser semestrales,

---

<sup>21</sup> Comentario de Raúl Sapena a una versión preliminar de este informe.

anuales o bianuales; a veces inciden indirectamente en la remuneración,<sup>22</sup> o pueden ser tomadas en cuenta para establecer la duración o renovación del contrato, o hacer reconocimientos internos, tales como promociones o el otorgamiento de becas, o diagramar las actividades de formación. En algunos casos, la implantación fue pacífica y en otros, muy conflictiva. Los casos identificados muestran que la evaluación es compartida por el jefe y el evaluado tiene que firmarla, lo que ha puesto cierto freno a la arbitrariedad, a pesar de que aún prima una gran dosis de subjetividad de las autoridades y de sumisión por parte del personal.

## 2.5. Gestión de la Compensación

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

### Competitividad y eficiencia (puntos críticos 19 y 20)

En 2004, la estrategia salarial estaba muy comprometida por los problemas de caja y el déficit fiscal. Si bien se carecía de información sobre remuneraciones, se infería una fuerte inequidad interna y externa en el sistema de compensaciones (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

La estructura de retribuciones sigue planteando dificultades para atraer, motivar y retener a las personas idóneas, más aún si estas ejercen cargos de conducción; además, define salarios excesivos para algunos sectores y para los puestos más operativos. No obstante esta debilidad general, se observó una leve mejora en la competitividad del sector público, aunque con variantes significativas según los tipos de puesto. Para encarar la solución de fondo de los problemas de gestión de la compensación, la SFP trabajó intensamente en la definición de un nuevo modelo retributivo y en el desarrollo informático que permitirá su aplicación. Paralelamente, el MH generó otra propuesta de reforma salarial. Así, la coexistencia de los proyectos de la SFP y del MH, así como la falta de acuerdo entre ambos, producto también de la división de responsabilidades en materia salarial, contribuyeron al estancamiento de las iniciativas.

La retribución pública promedio ganó posiciones en relación con el promedio del mercado, que pasó de una relación 1,16 a 1,33 durante la última década (véase la sección “Indicadores cuantitativos”). Las remuneraciones más altas se suman a las ventajas no salariales que brinda el trabajo en el sector público, tales como estabilidad, posibilidad de seguir estudiando, cobertura de salud y aporte previsional, entre otras. La evolución salarial positiva se explica por la eliminación de las retribuciones inferiores al salario mínimo del sector privado, por los importantes aumentos salariales generales y sectoriales y por la proliferación de adicionales salariales.

---

<sup>22</sup> En el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología la evaluación es un requisito externo por tratarse de un organismo certificador; evalúan dos veces al año (en junio y diciembre) y el resultado de la evaluación incide en el pago de la ayuda vacacional.

En la comparación por niveles de responsabilidad, a pesar de que las bonificaciones otorgadas al personal con responsabilidad han logrado diferenciarlo del operativo, los funcionarios de mayor jerarquía perciben que sus salarios siguen siendo menos competitivos que sus equivalentes del sector privado; por el contrario, los de niveles inferiores son superiores a los del sector privado, a lo que se agrega la mayor seguridad laboral que ofrece el sector público<sup>23</sup>(Taller Responsables UGDP, 2013). Como los puestos ubicados en la cúspide de la pirámide operan como topes salariales, es complejo modificar su retribución sin generar aumentos en cadena; en consecuencia, si estas relaciones se sostienen, será cada vez menos probable designar a personas altamente calificadas para esas posiciones.

Hacia 2010, un estudio sobre el servicio civil de Paraguay describía la percepción generalizada de que el gobierno estaría fracasando en la atracción y retención de personal idóneo, como consecuencia de la capacidad ilimitada del Congreso para determinar niveles salariales, en respuesta a motivos políticos más que de gestión. El estudio evaluaba que las amplias facultades legislativas socavaban la eficiencia en la prestación de servicios (Lafuente y Manning, 2010). Los responsables de las Unidades de Gestión y Desarrollo de las Personas sostienen que esta situación no se ha modificado desde entonces; en particular, se registra la imposibilidad de retener a las personas muy capacitadas y con alta inserción en el sector privado, tales como expertos en impuestos o informática, debido a que en el corto plazo renuncian a su puesto. Ello se explica por el hecho de que durante los primeros dos años no se puede aumentar el salario, y las promesas derivadas de reprogramaciones presupuestarias solo se pueden mantener durante el ejercicio, todo lo cual genera una importante ventaja competitiva para el sector privado.

Algo diferente es la situación resultante de los aumentos concedidos al sector de la salud, que han permitido retener enfermeras que antes emigraban y a algunos médicos, debido a que la posibilidad de acumular hasta cuatro cargos les permiten obtener salarios superiores a los del mercado.

Los aumentos generales concedidos y la alta disparidad salarial para la retribución de la misma función generaron salarios excesivos en algunos sectores y para los puestos más operativos.

Las debilidades reseñadas fueron abordadas por la SFP mediante la elaboración de una propuesta de nueva escala salarial. Este instrumento, estrechamente conectado con el Clasificador de Categorías Escalonarias, tiene como finalidad la unificación y el ordenamiento de la grilla salarial según el tipo de puesto, su nivel de responsabilidad y el perfil de producción. Contempla, para todos los niveles, los diferentes ítems de la composición salarial agrupados en remuneraciones “regulares” o “eventuales”, su peso relativo según la jerarquía y el perfil, y la especificación de las unidades retributivas que permiten hacer la conversión a guaraníes. La propuesta es parte del proyecto de “Decreto SICCA” (BID, 2013).

Al mismo tiempo, y con apoyo del Banco Mundial, el Ministerio de Hacienda elaboró otra propuesta de reforma salarial basada en la actual estructura de las siete categorías. El nuevo esquema requeriría

---

<sup>23</sup> Un ministro del Poder Ejecutivo percibía en septiembre de 2013 por todo concepto un monto mensual cercano a los G. 19,7 millones (aproximadamente US\$4.370). Un viceministro, entre un 10% y 15% menos; los directores generales o directores perciben por todo concepto entre un 20% y un 25% por menos, aunque en este nivel la variación entre instituciones es mayor (dato aportado por el BID, Paraguay). Por su parte, si bien se carece de datos oficiales, los salarios de algunos puestos de alta gerencia del sector privado se ubicarían por encima de estos valores. A título ilustrativo, en 2010, un ejecutivo de un banco podía percibir G. 100 millones mensuales, incluyendo salarios y premios por metas logradas; por su parte, un gerente general de una multinacional podía ganar entre G. 25 millones y 50 millones y, en caso de ser empresa local, entre G. 20 millones y 30 millones (Diario La Nación [Paraguay], 2013).

revisar y redefinir las funciones a cubrir por cada categoría, conformar una escala de puntos salariales que permitan una progresión dentro de la categoría, fijar un salario de referencia para cada categoría basado en una estimación de su posicionamiento en relación a empleos competitivos del mercado laboral local, suprimir todas las subcategorías vigentes y reducir las remuneraciones complementarias para que el salario base constituya la mayor parte de la remuneración total. En la propuesta del MH, la asignación de empleados del servicio civil a cargos de confianza debería retribuirse con bonificaciones temporales y no con salarios. Asimismo, como evalúa negativamente el reparto de atribuciones salariales, propone que sea el MH el responsable final (Banco Mundial, 2010).

## **Eficacia (punto crítico 21)**

En 2004 se había detectado que no existían mecanismos de retribución que estimularan el esfuerzo, el rendimiento individual o grupal y el desarrollo de competencias. Para los cargos de mayor calificación, solo operaba como incentivo la posibilidad de realizar cursos en el exterior, pero se constituían en inversiones perdidas para el Estado ya que, a su retorno, los graduados eran atraídos para desempeñarse en el sector privado (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

La carencia de incentivos sigue siendo una debilidad de la gestión de la compensación. Su atributo más notable es la inequidad interna, la cual genera permanentes comparaciones que desestimulan el compromiso con los fines organizacionales. Cuando se analizan las causas de tal inequidad, se observa una escala salarial que no relaciona el salario con el nivel jerárquico ni la responsabilidad, y la existencia de remuneraciones adicionales cuyo monto se define por la disponibilidad de recursos del organismo, y no está relacionada con el desempeño.

Un estudio realizado en 2007 por el Banco Mundial sobre los salarios del sector público da cuenta de la inequidad interinstitucional, que alcanza un alto nivel. A título de ejemplo, el sueldo básico de asistentes administrativos de algunas instituciones era más alto que el de los directores de otras<sup>24</sup>; también mostraba desequilibrios la comparación de la misma función en puestos de diferentes ministerios y de distintos grupos ocupacionales (Lafuente y Manning, 2010). Un ejemplo reciente de este tipo de inequidad lo constituye la comparación de salarios entre poderes del Estado: un técnico que trabaja en el Poder Legislativo o en el Judicial percibe una retribución dos o tres veces superior al mismo puesto en el Poder Ejecutivo (Entrevista SFP, 2013).

La inequidad interna también es muy significativa. La proliferación de bonificaciones complementarias distorsiona la relación entre los salarios de los mandos intermedios y los de las máximas autoridades de un ministerio, ya que estos últimos no pueden percibirlos.<sup>25</sup> En consecuencia, suele suceder que jefes y coordinadores de áreas críticas de administración en meses de mucho trabajo lleguen a percibir salarios superiores al del ministro.

---

<sup>24</sup> El extremo de esta paradoja está representado por el hecho de que el salario de un gobernador es superior al del presidente de la Nación.

<sup>25</sup> Por ejemplo, los jefes de departamento y los coordinadores pueden acumular asignaciones funcionales que les están vedadas a los directores, viceministros y ministros, tales como “remuneración adicional” o “remuneración extraordinaria”, que son proporcionales a las horas extraordinarias trabajadas (comentario de Raúl Sapena a una versión preliminar de este informe).

La causa de tal inequidad se origina en la escala salarial y en las retribuciones adicionales. Se carece de una escala en la que se vincule la remuneración con el nivel jerárquico; por el contrario, cada subcategoría es un punto fijo cuyo salario es fijado en el presupuesto. Ello se constituye en un grave desincentivo al buen desempeño debido a que una persona solo recibirá un salario más alto cuando se produzca un aumento general, ministerial o para su régimen, o un aumento individual conseguido mediante *lobby* en el Congreso (Banco Mundial, 2010).

El salario básico de los funcionarios se encuentra por debajo del salario de mercado, pero se le agregan diferentes suplementos que tienen un peso significativo en la retribución total, especialmente en los niveles más altos. En un estudio realizado sobre los salarios del Ministerio de Hacienda se observó que las remuneraciones complementarias pueden constituir entre el 60% y el 70% del salario de los niveles más altos (Banco Mundial, 2010).

Las remuneraciones complementarias incluyen conceptos ligados a la posición, al cargo o a la situación familiar.<sup>26</sup> Salvo excepciones,<sup>27</sup> las instituciones carecen de sistemas de evaluación del desempeño y de incentivos salariales o extrasalariales para diferenciar positivamente a los empleados destacados (Banco Mundial, 2010; Taller Responsables UGDP, 2013; Taller SFP, 2013).

Los organismos que manejan fondos propios o que controlan o tienen capacidad de aumentar su presupuesto, tales como la Dirección Nacional de Aduanas, el MH o el Poder Judicial, pueden agregar bonificaciones o aumentar su monto, o simplemente contar con mayores recursos para poder pagarlas, lo que genera inequidad entre instituciones. Las diferencias se originan en el monto asignado a un mismo suplemento, la cantidad de suplementos, el tipo de adicional, la duración de la jornada laboral y el Poder del Estado del que dependen. En la asignación de sobresueldos priman las presiones sectoriales, sindicales o del partido político, por sobre las decisiones basadas en criterios objetivos<sup>28</sup> (Taller Responsables UGDP, 2013; BID, 2013).

---

<sup>26</sup> Las remuneraciones complementarias incluyen los siguientes conceptos: antigüedad en la función, grado académico, responsabilidad por gestión administrativa y presupuestaria, responsabilidad por gestión administrativa de tesorería, labores insalubres, labores riesgosas y servicios en lugares inhóspitos, labores con exposición al peligro, asignación complementaria al profesional de la salud en función de su responsabilidad y carga horaria, remuneración adicional, ayuda escolar y ayuda vacacional, entre otros. Según el organismo, los funcionarios que asumen responsabilidades de conducción tienen derecho a gastos de representación y perciben una bonificación por responsabilidad en el cargo; en la actualidad, esta última bonificación tiene un tope del 80% del sueldo básico más gasto de representación inclusive, pero dicho techo solo puede ser alcanzado por los organismos con presupuestos más importantes. El establecimiento de algunos de estos conceptos salariales (bonificación por responsabilidad en el cargo, grado académico, antigüedad en la función pública, exposición al peligro, insalubridad y responsabilidad presupuestaria, entre otros) hizo que entre 2009 y 2012 las remuneraciones complementarias aumentaran su peso relativo sobre el total del gasto público, pasando del 19,5% al 22,4% (MH, 2013).

<sup>27</sup> En el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología, la evaluación de desempeño está ligada a incentivos económicos. En el resto, existe poca flexibilidad para estimular el esfuerzo.

<sup>28</sup> Algunos ejemplos permiten ilustrar esta clasificación: a) el grado académico se abona, en la mayoría de las instituciones, al equivalente del 10% del importe que liquida el Banco Central; b) el MH abona 16 sueldos al año, en tanto el resto paga solo 13; c) algunas áreas administrativas cobran la “responsabilidad presupuestaria” en tanto otras realizan la misma tarea y no la cobran; d) en el MH cumplen jornadas de ocho horas pero en la Contraloría solo trabajan seis; e) en el Poder Legislativo y en el Judicial, los salarios son superiores al Ejecutivo; en el Poder Judicial todos los años aumentan un 10% como mínimo, beneficio que obtienen por la práctica de realizar una huelga al inicio del ejercicio, con la cual paralizan todo el sistema judicial, y f) la ayuda escolar es abonada desde hace años en algunas instituciones en cambio en otras no se percibe o recién se logró la conquista en épocas más recientes (derivada de reprogramación presupuestaria), a lo que se suma la diferencia en los montos (por ejemplo, en el Banco Central se abona 2,5 millones y en la SFP un millón) y los topes en la cantidad de hijos (en algunos, 5; en otros, 3).

## Coherencia estratégica (punto crítico 22)

En el período analizado se identifican unas pocas decisiones relativas a la administración de salarios que implicaron la adopción de criterios preestablecidos, en tanto otras medidas aumentaron la falta de coherencia estratégica ya diagnosticada una década atrás. Entre las primeras se destacan la eliminación de las retribuciones inferiores al salario mínimo legal, la eliminación de la doble remuneración y la definición de un proceso controlado para la autorización de las excepciones. Por el contrario, entre las que no son estratégicas, la de mayor impacto es la intervención del Congreso en la definición de salarios.

Si bien la LFP estipuló en el año 2000 que no podrían fijarse “sueldos proporcionalmente inferiores al salario mínimo legal establecido por el Poder Ejecutivo para (...) los trabajadores del sector privado”, recién en 2011 se elevaron las remuneraciones de manera que el personal permanente cobrara por encima del salario mínimo legal vigente. En la práctica, esto significó la eliminación de los dos últimos niveles jerárquicos: E-Mandos medios operativos, y F-de Apoyo Administrativo y Técnico.<sup>29</sup>

En el mismo sentido, la SFP se involucró en el control del cumplimiento del mandato constitucional que impide que una persona perciba más de un sueldo simultáneamente, con la excepción del ejercicio de la docencia. En función de ello, estableció un procedimiento administrativo para la autorización de las excepciones, mayormente referidas al personal del sector de la salud.<sup>30</sup>

Las intervenciones del Congreso desvirtúan las decisiones relativas a la administración de salarios que adopta el Poder Ejecutivo, cuando aumenta las remuneraciones de un grupo ocupacional o una persona en particular. Esto no solo impacta por la modificación de las líneas presupuestarias en sí mismas, sino porque obliga al Poder Ejecutivo a retirar de los fondos asignados a otros destinos los recursos adicionales que estima que harán falta *a posteriori* de la intervención legislativa. A partir de 2008, la SFP adoptó estrategias de elusión de la presión legislativa y, cuando tuvo pruebas, presentó denuncias por tráfico de influencias; también se opuso, aunque con escaso éxito, al otorgamiento de aumentos masivos no alineados a las posibilidades económicas del país y a la reducción de la jornada laboral u otras condiciones laborales que implicaban una disminución de la calidad del servicio al ciudadano.

---

<sup>29</sup> La práctica vigente era que los militares debían cobrar un poco por arriba del mínimo, pero el resto no. Para contrarrestar, se flexibilizaba la pauta horaria y los salarios menores trabajaban de cuatro a seis horas diarias. En 2011, por una decisión del Congreso y como consecuencia de la bonanza extraordinaria de 2010, en todas las instituciones públicas se logró equiparar el salario vigente en el sector público (G. 1.507.484) al mínimo legal, lo que volvió a suceder en 2012. El piso salarial de algunas instituciones es superior al del sector privado: por ejemplo en DNA, con el propósito de evitar el incentivo a la corrupción. Para los contratados, todavía se sigue pagando algo menos del mínimo, por una cuestión jurídico/impositiva, ya que si cobran más del mínimo hay que retenerles el IVA (Taller Responsables UGDP, 2013).

<sup>30</sup> A los efectos de evaluar el volumen de trabajo que ello implica, durante el período enero-julio de 2013 se atendieron más de 1.000 expedientes con pedidos de excepción a la doble remuneración, lo que afectó a casi 3.500 personas, en su mayoría del sector de la salud.



## **2.6. Gestión del Desarrollo**

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

### **Eficacia y calidad del sistema de promoción (puntos críticos 23 y 24)**

En 2004 se había detectado que no existía una carrera administrativa establecida. La gestión iniciada en 2003 propuso encarar un Programa de Desarrollo de Carrera del Servicio Civil, en el marco del cual había elaborado una propuesta de descripción de puestos (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

La carencia de una carrera administrativa sigue siendo una asignatura pendiente. Como se mencionó, la “clasificación de cargos administrativos” que define el Decreto 196/03 está desactualizada: se ha relevado la existencia de 1.500 categorías que no representan una progresión sino puntos fijos con definición de remuneraciones. La falta de estructura lógica de este esquema es tal que contempla retribuciones para personas o grupos de los niveles jerárquicos inferiores, identificados con los prefijos D, E, F y G que superan las establecidas para puestos de alta gerencia, señaladas con los prefijos A, B y C. Aunque son frecuentes las recategorizaciones anuales, se carece de criterios unificados, y se ha recurrido a los concursos internos institucionales solo en una porción minoritaria. Según la SFP, estos concursos alcanzarían a menos del 30% de los cambios de categoría en el período 2008-2013. En los movimientos en el nivel jerárquico, se relataron situaciones de disminución de nivel con mantenimiento del salario.

En relación con los avances en el desarrollo de instrumentos, dentro del Programa de Apoyo al Servicio Civil se elaboró una propuesta de estructura que contempla cinco agrupamientos que definen la “escala escalafonaria” y 10 niveles de puestos que constituyen la “escala organizativa”. La escala de escalafones distingue a los no especializados, los semi-especializados y técnicos, los técnicos y profesionales, los profesionales superiores y la conducción política; a su vez, estos agrupamientos se abren en treinta posibles grados salariales. La escala organizativa comprende a los puestos de apoyo operativo y administrativo, los de técnicos y jefaturas menores, los de profesionales y jefatura intermedia, los de jefatura superior y asesoramiento y el nivel de conducción política. También esta herramienta integra el proyecto de Decreto Reglamentario de la Ley 1626 (BID, 2013).

### **Calidad de la formación (puntos críticos 25, 26 y 27)**

Si bien la LFP hacía referencia a la necesidad de capacitación, se habían detectado muy pocas acciones al momento del diagnóstico realizado en el año 2004, situación que se revirtió en 2008 con el inicio del desarrollo del Programa de Apoyo al Servicio Civil.

Los avances observados resultan del aumento de la oferta de formación y capacitación, la instalación del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay, el aumento de la transparencia en la difusión de oportunidades de capacitación superior en el país y en el exterior, el uso incremental de los diagnósticos de necesidades de capacitación y de encuestas de satisfacción, así como del desarrollo de nuevos instrumentos para la mejora de la gestión de la capacitación, algunos de los cuales aún no se han implementado.

A partir de convenios con instituciones educativas se logró una interesante oferta de formación y capacitación en cuatro líneas: a) capacitación en atención a la ciudadanía, destinada a mejorar la calidad de la atención al público, que incluyó cursos de lenguaje de señas y guaraní, alineados a la política de no discriminación impulsada por la SFP a partir de 2008; b) cursos de nivelación técnica, con la finalidad de incrementar las capacidades específicas de gestión, en particular de los niveles técnicos; c) diplomado en Gestión Pública y Desarrollo Humano con aval del Ministerio de Educación y el dictado a cargo de la Universidad Nacional de Asunción, y d) apoyo a la realización de carreras de grado en universidades privadas por parte de funcionarios públicos.<sup>31</sup>

El Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay fue creado mediante el Decreto 17.443/02, pero recién en 2012 la SFP se propuso su instalación, lo incluyó en el Plan de Prioridades Institucionales y consiguió el aporte de fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo. En 2013 abrió una sede en el centro de la ciudad de Asunción, que cuenta con aulas, salón auditorio, sala de reuniones, biblioteca y oficinas administrativas.

La difusión de las oportunidades de formación a nivel nacional e internacional se constituye en un avance de la profesionalización. Para ello, la SFP supervisa la realización de concursos públicos para la asignación de becas en el extranjero, la difusión de los convenios suscritos con universidades y la realización de gestiones para la inclusión de funcionarios en las carreras universitarias.

El rol de la SFP fue clave en el cambio de la gestión de la formación, que hasta 2008 respondía a iniciativas personales y al apoyo, a veces arbitrario, de las autoridades superiores. Para la definición de los cursos de nivelación técnica se contrató la detección de necesidades de capacitación. Por su parte, la SFP realizó el seguimiento y la evaluación de los cursos modulares. En términos generales, tanto la SFP como los organismos evalúan la satisfacción del usuario; en los cursos más avanzados se requiere que el funcionario capacitado realice alguna transferencia de sus conocimientos a otros trabajadores de la institución.

Si bien las acciones de capacitación encaradas en forma directa por los organismos se apoyan en diagnósticos de necesidades, parece haber una gran heterogeneidad; en ocasiones, la asignación de cupos en cursos o becas se utiliza como premio al desempeño. El Índice de Gestión de Personas, en las instituciones donde ha sido posible desarrollarlo, ha permitido medir la evolución del impacto de la capacitación.

---

<sup>31</sup>Cabe cuantificar la actividad de formación desarrollada: a) atención a la ciudadanía: 2009-2010, 32 cursos, 1.309 funcionarios capacitados; b) nivelación técnica: 2011 y 2012, 74 cursos, casi 3.000 personas de la administración central y municipios; en el lapso junio 2012-junio 2013 se realizaron 36 cursos, que incluyeron a 1.300 funcionarios; c) diplomado en Gestión Pública y Desarrollo Humano (plan elaborado por la SFP y dictado por universidades públicas y privadas): 400 horas presenciales, tres ediciones 2010 a 2012 completadas; más de 200 egresados; en 2013 se inició la cuarta edición, con la selección de 160 funcionarios sobre 300 postulantes, y d) apoyo a la realización de carreras de grado en universidades: 3.004 beneficiados durante el período agosto de 2008 a junio de 2013.

En lo relativo al desarrollo de herramientas para la gestión de la capacitación, la SFP ajustó y aprobó el Reglamento de Capacitación para Funcionarios Públicos, de uso general, y apoyó al Ministerio de Salud en la elaboración de uno específico. Asimismo, en el marco del Programa de Apoyo al Servicio Civil se desarrolló el Manual para la Administración de la Capacitación en las Entidades Públicas, que describe la metodología para la detección de las brechas de capacitación y formación tanto a nivel individual como organizacional, la elaboración del plan de capacitación y su evaluación (BID, 2013). El instrumento es de aplicación incipiente y de una acotada cobertura institucional; el aumento de su difusión e implementación está sujeto a la aprobación del “Decreto SICCA”.

El reconocimiento de la calidad de los cursos desarrollados por la SFP sirvió para afirmar su posicionamiento como asesora de los planes de capacitación de las distintas dependencias públicas. En algunas de ellas, los esfuerzos de capacitación son destacables.<sup>32</sup>

## **2.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales**

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

### **Gestión del clima y la comunicación (puntos críticos 28 y 29)**

Hacia el año 2004, el servicio civil estaba atravesado por un esquema rígido de jerarquías, en cuya cima se ubicaban las máximas autoridades del partido político gobernante, luego el Presidente y las autoridades políticas de las distintas dependencias públicas, seguidos por directivos intermedios con poco peso y sin autoridad, y por último, la burocracia, muy desprestigiada frente a la ciudadanía.

La SFP se propuso modificar esta situación a partir de 2008, mediante el análisis de los factores que incidían en el clima laboral y la definición de canales de comunicación interna y con la ciudadanía. En este ámbito, los avances realizados son significativos, a partir de la utilización de la comunicación virtual y presencial, y la realización de campañas de sensibilización sobre los valores que deben guiar al servicio civil. Por el contrario, no se registraron mejoras en las estrategias de comunicación interna de las instituciones públicas.

---

<sup>32</sup> La Dirección Nacional de Aduanas cuenta con un instituto superior, reconocido por el Ministerio de Educación, que dicta carreras técnicas para sus funcionarios, los que son seleccionados a través de la evaluación de desempeño. Vale decir que la evaluación sirve de base para la elaboración del plan. También realiza concursos para la asignación de becas en el exterior (Taller Responsables UGDP, 2013). El MH cuenta con el Centro de Capacitación de Funcionarios, creado en 2011, el cual, mediante un acuerdo con el Servicio Nacional de Promoción Profesional, dicta cursos de oficios, didáctica, oratoria, informática y relaciones humanas, entre otros (Taller Representantes Sindicales, 2013).

En 2010 se realizó el primer estudio de clima laboral, que consistió en la realización de casi 4.800 encuestas a funcionarios de 13 instituciones, y tuvo el propósito de contar con una línea de base para diseñar las estrategias de cambio. Los resultados del Estudio de Clima Socio-laboral y Cultura Organizacional permiten profundizar el conocimiento sobre el servicio civil: a) dimensión “Comunicación”: se observan déficits para la expresión plena de las opiniones de los servidores públicos, o se hacen por medios informales que no llegan a las autoridades; la dispersión geográfica y el escaso uso de las herramientas tecnológicas profundizan el problema; b) dimensión “Reconocimiento”: elevada insatisfacción salarial, extendida sensación de inequidad, inexistencia de un sistema que premie el esfuerzo y los buenos resultados, bajo estímulo a la proactividad, insatisfacción con la carrera y las posibilidades de progresión, ausencia de criterios claros y homogéneos para todos y sensación de persecución en la aplicación de los mecanismos de sanción; hay conformidad con el sistema de remuneración no monetaria; c) dimensión “Confianza”: baja identificación con las autoridades a cargo, escasa generación de ideas para mejorar el trabajo y baja receptividad por parte de las autoridades cuando las iniciativas existen; buen clima de colaboración entre compañeros de trabajo; d) dimensión “Desarrollo”: los ascensos no son productos de mérito y de criterios claros sino del favoritismo, falta de herramientas y oportunidades para la mejora individual en el ámbito laboral y satisfacción con el sistema de selección de personas, pues ello implica la reducción de la discrecionalidad y la generación de oportunidades para todos sobre la base de condiciones más objetivas, y e) dimensión “Coherencia”: percepción de que los valores, la misión y las funciones definidas para las organizaciones públicas no se aplican en la práctica; extendida impresión de que prima el individualismo y el trabajo aislado, escindido de la visión institucional; muy poca integración de equipos y áreas internas de las instituciones (BID, 2013).

Este diagnóstico se constituyó en el disparador del desarrollo de un conjunto de instrumentos tales como los planes de capacitación, la propuesta de estructura salarial y el manual de comunicación. Pero su aplicación puntual ratifica que los estudios de clima laboral y la aplicación de otras herramientas para mejorar la comunicación interna son aún de aplicación marginal.<sup>33</sup>

A los efectos de definir estrategias de comunicación pública y gubernamental en espacios virtuales y presenciales, y para mejorar la articulación entre las áreas de comunicación de las instituciones públicas, en 2010 fue creado el Equipo de Comunicadores del Estado,<sup>34</sup> dependiente de la Presidencia de la República.

La comunicación institucional de la SFP se implementó a través de múltiples canales. Por una parte, se publica el boletín informativo electrónico “e-Mañamí”; hacia junio de 2013 era de publicación semanal, había alcanzado 142 ediciones y llegaba a más de 3.000 destinatarios de organizaciones del Estado y de la sociedad civil, universidades, sindicatos y partidos políticos, entre otros. El sitio web de la SFP también se constituye en un canal permanente de comunicación de las actividades de la institución, así como de las oportunidades de formación y de empleo de los servidores públicos. Además, la institución participa de las redes sociales Facebook y Twitter.

---

<sup>33</sup> En la Dirección Nacional de Aduanas se releva el clima laboral cada dos años; desde 2007, se realiza mediante un formato electrónico que impide su alteración; como resultado de ello se hicieron mejoras en la infraestructura. En la Secretaría de la Mujer, si bien no se hacen relevamientos del clima laboral, se realizan talleres de sensibilización. En el MH se hacen retiros de capacitación y de fortalecimiento de la pertenencia.

<sup>34</sup> Este equipo, creado por el Decreto 5507/2010, tiene la función de proponer políticas, estrategias y acciones de comunicación pública, evaluar los planes y acciones de comunicación para hacer ajustes y recomendaciones, y generar espacios de capacitación, intercambio de experiencias y análisis de la práctica de la comunicación pública en el Estado.

La SFP ha realizado campañas de sensibilización para promover nuevos valores<sup>35</sup> y organizó tres ferias, en octubre de 2011, en noviembre de 2012 y en julio de 2013, con el propósito de generar un espacio de intercambio de experiencias y generación de ideas innovadoras sobre la gestión de recursos humanos, así como informar a la ciudadanía, a los directores de las UGDP y a las organizaciones de la sociedad civil sobre las acciones, metodologías, herramientas y políticas públicas que promueve la institución.

En relación con la comunicación interna de las distintas dependencias públicas, no se detectó la implantación de mecanismos formales.

### **Gestión de las relaciones laborales (puntos críticos 30 y 31)**

Durante la dictadura, los empleados públicos estaban obligados a afiliarse al Partido Colorado y había una notable persecución sindical: la sumisión al poder político les permitía trabajar y obtener privilegios. Esta situación se modificó con el regreso de la democracia, en un contexto de elecciones competitivas y la división del Partido Colorado. Es entonces cuando los grandes sindicatos del sector público, tales como los del sector de educación, salud, hacienda y energía eléctrica, adquirieron peso como actores con capacidad de acción colectiva. Esto les permitió conseguir importantes aumentos salariales, a pesar del desprestigio y la corrupción de sus líderes.<sup>36</sup>

En el diagnóstico realizado en 2004 se observó que la búsqueda de consenso no era prioritaria, con un sentimiento de “derecho adquirido” por parte de los funcionarios y la falta de autoridad por parte de algunos directivos. Recientemente se habían instalado “Mesas de Diálogo” con la Confederación Nacional de Funcionarios y Empleados Estatales y otros gremios (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Durante la última década se produjo una sindicalización importante. La SFP asumió el rol de mediadora de los conflictos, actividad que desarrolló a partir de la constitución de un área de enlace con los gremios estatales y la recepción de denuncias de los trabajadores ante acciones arbitrarias; también tiene a cargo la homologación de los contratos colectivos de trabajo. La conflictividad laboral es moderada, situación que se explica por las características y actividades desarrolladas por los sindicalistas y la propia SFP.

Cuando en 2008 cambió por primera vez el signo político del gobierno, los empleados-afiliados temieron por sus empleos, lo que se reflejó en una activa organización sindical. Entre abril y agosto de 2008 se formaron más de cien sindicatos en el sector público, y se firmaron contratos colectivos de trabajo sin ningún tipo de patrón de derechos y responsabilidades. En ese período, las organizaciones gremiales pusieron más énfasis en resguardar sus privilegios que en fortalecerse en el rol de defensoras del trabajador del sector público.

Este último rol recién empieza a desarrollarse en 2009, cuando los sindicatos confirmaron que el nuevo gobierno no iba a despedir trabajadores y la SFP constituyó la Dirección de Enlace Sindical y Relaciones Laborales, asignando a su cargo a un sindicalista muy respetado. Desde este nuevo

---

<sup>35</sup> Cabe mencionar “Entra por la puerta grande”, en la cual se enfatizó el derecho y la obligación del ingreso meritocrático, y “Descongelemos el *freezer*”, que promovió la reubicación de funcionarios.

<sup>36</sup> Comentario de Christian Schuster a una versión preliminar de este informe.

espacio, se promovió un amplio diálogo con representantes del sector sindical con el propósito de generar una propuesta consensuada de modificación de la LFP. Esta fluida relación se vio alterada en 2010 por la postura adoptada por la SFP frente a la sanción de la ley, luego derogada, que establecía una jornada laboral de seis horas.<sup>37</sup> Ello provocó que los representantes sindicales abandonaran la mesa de trabajo<sup>38</sup> debido a que consideraban a esa jornada reducida como un derecho adquirido.

La credibilidad de la SFP en la mediación de los conflictos de los trabajadores públicos con sus empleadores se incrementó sustantivamente a partir de 2008. Esto lo refleja el aumento de la demanda de intervención<sup>39</sup> ante situaciones de despidos o “descontrataciones” injustificadas, persecución o discriminación antisindical, precariedad laboral, irregularidades administrativas y traslados arbitrarios. La modalidad de trabajo incluye la mediación utilizando técnicas de resolución alternativa de conflictos que procuran alcanzar un acuerdo entre las partes.<sup>40</sup>

Asimismo, la SFP tiene la atribución de la homologación de los contratos colectivos de condiciones de trabajo del sector público: a partir del trabajo en mesas de diálogo se han homologado 26 contratos colectivos, 18 de los cuales fueron posteriores a la asunción de Lugo (SFP, 2012b).

La demora excesiva del Poder Judicial para resolver las acciones de inconstitucionalidad y otras demandas<sup>41</sup> parece haber naturalizado los puntos de fricción, los cuales terminan alimentando el enrarecido clima laboral pero no evolucionan en conflictos de mayor escala. Los principales puntos de tensión identificados son: a) jornada laboral de ocho horas,<sup>42</sup> debido a que en algunas instituciones rigen horarios diferenciados, con parte de los funcionarios retirándose a las 13, y el resto a las 15 horas; b) período de vacaciones, por las diferencias en la interpretación sobre si los días de licencia deben ser hábiles o corridos, y c) aplicación de distintos marcos jurídicos para personas que comparten

---

<sup>37</sup> Ante la voluntad del gobierno de Lugo de hacer cumplir la jornada laboral de cuarenta horas semanales establecida por la LFP, la propia SFP propició el veto de la ley que establecía la jornada de seis horas. Esto lo enfrentó con los gremios. Se trató de una decisión compleja, entendida por los trabajadores como de falta de protección, pero resultaba un privilegio muy difícil de sostener en el marco de un sector privado en el cual el 80% del personal no llegaba al salario mínimo, con jornadas extendidas (Entrevista a exfuncionario, 2013).

<sup>38</sup> Durante el trabajo de campo (marzo de 2013) pudo observarse la escasa respuesta de los sindicatos a la convocatoria que realizara la SFP para la participación en el Taller con Representantes Sindicales. Las autoridades de la SFP evaluaron que esto respondió, entre otros motivos, al interés de los sindicatos de discutir su agenda en forma directa con el Presidente de la Nación. Además agregaron: “En la actualidad, el panorama de representación gremial muestra una gran fragmentación y conflictos entre ellos (...). Los temas que les interesan son los que generaron las acciones de inconstitucionalidad”.

<sup>39</sup> En 2009 se recibieron 85 expedientes; en 2010, se procesaron 250, y en 2011, 430; de los mismos, 80% fueron gestionados y solucionados. Esta evolución reflejaba la creciente credibilidad de la SFP en su intervención como mediadora de los conflictos (Ñanduti, 2012).

<sup>40</sup> Se promovió esta herramienta en todo el sector público, mediante el dictado de cursos de manejo de conflictos. Dichos cursos tuvieron como destinatarios destacados al personal de los Ministerios de Salud y Educación, carteras caracterizadas, entre otras cosas, por la alta conflictividad con los sindicatos de servidores públicos y por el poder político de estas agrupaciones gremiales.

<sup>41</sup> A título de ejemplo, recientemente se resolvió la restitución en el cargo de un funcionario que inició el trámite en 2004; en la actualidad, dicho funcionario tiene 75 años y ya no está en condiciones de trabajar.

<sup>42</sup> El artículo 59 de la Ley 1626/2000 de la Función Pública estableció la jornada laboral de cuarenta horas a pesar de lo cual hasta 2008 prevaleció la prestación de seis horas diarias. Si bien la Ley 200/1970 anterior no establecía la jornada laboral, se había instalado la práctica de trabajar de 7 a 13 horas. Ese es el fundamento de las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra la LFP y de la medida cautelar dictada en 2001 por la Corte Suprema de Justicia, dando lugar a la derogada Ley 200/1970. Ante la postura del gobierno de Lugo a favor del cumplimiento de la jornada de ocho horas, el sector sindical presionó al Congreso para la sanción de una ley que modificara el artículo 59 de la LFP, ley posteriormente vetada por el Poder Ejecutivo y que no pudo ser ratificada por alcanzarse los dos tercios de los votos.

el mismo ámbito de trabajo.<sup>43</sup> Otro punto de fricción no judicializable lo constituye la demanda sindical por la reducción del marco de discrecionalidad de la autoridad política mediante la disminución de los cargos de confianza y la selección de los postulantes a concursos por estricto orden de mérito en lugar del uso de la terna.

Podría adelantarse, entonces, que la conflictividad laboral en el sector público es moderada. Esto obedece a las características y acciones asumidas por los sindicatos y por la SFP. En relación a los primeros, los conflictos no pasan a estadios superiores por el desprestigio ante la ciudadanía y las prácticas de desarticulación de reclamos que utilizan a cambio de la obtención de beneficios personales. Por parte de la SFP, es posible identificar un conjunto de actividades que han contribuido a evitar conflictos de mayor dimensión, tales como la desprecuarización laboral, el Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública Paraguaya, la línea telefónica 175 para la denuncia de discriminación y acoso sexual y laboral, y la evaluación del desempeño.

En julio de 2010, la SFP dictó la Resolución Nros. 418/10, con vigencia hasta julio de 2013, para la desprecuarización laboral de los servidores con relación de dependencia encubierta, colectivo constituido por contratados de más de cuatro años ininterrumpidos que estaban a cargo de funciones de carácter permanente en la función pública. El plan incluyó la categorización mediante concursos internos de oposición o reconocimiento de la antigüedad en concursos públicos y la restricción progresiva de las contrataciones temporales.<sup>44</sup> El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social lideró dicho proceso.

Otro avance de gran significación para la disminución de los conflictos y la mejora de las relaciones humanas y sociales ha sido la elaboración e implementación del Primer Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública Paraguaya 2011-2014, con el objetivo de “construir instituciones públicas libres de cualquier forma de violencia y discriminación”. En este marco, se apoyó el aumento del cupo reservado a personas con discapacidad en las instituciones públicas, que pasó del 2% al 5%, y la definición de la SFP como institución rectora y de reglamentación. Se hicieron fuertes campañas de sensibilización para modificar la percepción ciudadana, y se llevaron a cabo acciones concretas para la inclusión de personas con discapacidad.<sup>45</sup> En noviembre de 2011, la SFP habilitó una línea telefónica para la atención de acciones discriminatorias, acoso sexual y laboral (175); si bien dicho recurso no está muy difundido, es bastante conocida la posibilidad de recurrir a la SFP como garante del derecho de los trabajadores.

En algunas instituciones, el proceso de evaluación de desempeño permite detectar conflictos y generar algún espacio de intervención prematura. En otros, la coexistencia con los gremios está latente, con amenazas de pedir la destitución de la máxima autoridad.

---

<sup>43</sup> La LFP se aplica al personal permanente, el Código Civil a los contratados y el Código de Trabajo para el servicio auxiliar, lo que genera tensión por las diferencias en los beneficios.

<sup>44</sup> La SFP trabajó activamente en la eliminación de la contratación informal de niños en el servicio civil paraguayo. Estos menores eran protegidos por los propios empleados, quienes les encomendaban tareas de mandaderos y hacían una colecta mensual para pagar su “salario”.

<sup>45</sup> Cada institución debe enviar a la SFP su plan de inclusión, acompañamiento, capacitación y adaptaciones edilicias para cumplir el cupo legal, pero buscando un puesto de real inclusión; sin embargo, esta tarea no resulta fácil para las organizaciones públicas, debido a que carecen de las capacidades o los recursos para una integración plena, en particular de los ya ingresados sin concurso, conscientes de sus derechos pero no de las obligaciones laborales.

## 2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos

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

La LFP establece el principio de centralización normativa y descentralización operativa. Sin embargo, poco podía hacer hacia 2004 la SFP con una dotación de 14 personas, en tanto las UGDP eran apenas administradoras de listados de empleados. Por ello, el progreso de la organización de la función de recursos humanos se constituye en uno de los mayores avances del servicio civil, ocupando hoy cargos de relevancia estratégica institucional en la mayoría de las instituciones directamente vinculadas a la máxima autoridad institucional.

### **Responsabilización de los directivos (punto crítico 32)**

La organización de la función de recursos humanos se vio beneficiada por una leve mejora en la solvencia técnica de la dirección alta y media. El proceso iniciado en 2003 y luego profundizado con el financiamiento del Programa de Apoyo al Servicio Civil y otras cooperaciones internacionales se basó en un conjunto de acciones e instrumentos que repercutieron en diversos planos del sistema de servicio civil.

Los concursos para el acceso y las acciones de formación y capacitación permitieron mejorar las capacidades de los directivos de los organismos públicos, en particular de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas. Los funcionarios de estas últimas fueron capacitados en forma general y también bajo la modalidad de entrenamiento en servicio,<sup>46</sup> y participaron en actividades con los organismos cooperantes y en exposiciones para mostrar los avances a otras instituciones y a la comunidad.<sup>47</sup>

El desarrollo y la aplicación del Índice de Gestión de Personas también contribuyeron a la responsabilización de los directivos de las instituciones en las que se aplica. El instrumento, desarrollado en 2009 a partir de un trabajo conjunto entre la Secretaría de la Función Pública y organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional, evalúa el grado de desarrollo

---

<sup>46</sup> A título de ejemplo, en 2013 fueron beneficiarias mediante su inclusión en el Programa de Fortalecimiento a Instituciones Públicas–Fondos de Promociones para el Desarrollo Profesional: a) el Ministerio de Educación y Cultura recibió capacitación y asesoramiento en “Instrumentos de Concursabilidad” (40 horas); b) la Secretaría Nacional de Turismo obtuvo fortalecimiento mediante la detección de las necesidades de capacitación y la elaboración del Plan de Formación y Capacitación; c) el Gabinete Civil fue capacitado en el Código de Ética del Poder ejecutivo (taller, 150 funcionarios), y d) el Ministerio de Defensa recibió capacitación en el Marco Normativo de la Ley 1626 (taller, 150 funcionarios).

<sup>47</sup> También en 2013, esto implicó la participación en la Misión de Cooperación Técnica del CLAD (Taller de Gestión de la Capacitación, 29 participantes; Taller de Liderazgo, 21 participantes; Mesa de Trabajo con Organismos Cooperantes, 14 participantes), y el involucramiento en la Expo de Servicio Público desarrollada en las ciudades de Curuguaty y Teniente Irala Fernández, para difundir las políticas de la Función Pública y las herramientas con que cuenta la SFP para una mejor gestión en la Administración Pública.



del servicio civil y sus prácticas, y funciona como inductor de conductas y buenas prácticas. Para facilitar su aplicación se elaboró el Manual del Índice de Gestión de Personas y las guías de entrevistas y evaluación, y se llevaron a cabo capacitaciones para la correcta utilización de las herramientas. En la actualidad, las entidades medidas por el Índice de Gestión de Personas son 35 (sobre un universo de 115), y las recomendaciones surgidas del análisis están siendo incorporadas a las respectivas planificaciones institucionales (BID, 2013).

La SFP organizó un Concurso de Buenas Prácticas y está en proceso una segunda edición, con la finalidad de reconocer y dar visibilidad a los esfuerzos y avances identificados en las UGDP. Las prácticas son evaluadas en función de tres criterios: innovación, ayuda a la mejora de la gestión de la institución y promoción de una gestión pública de calidad.

Sin contar a los responsables de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas, que han transitado un proceso de transformación, aún es muy débil el rol que asumen los jefes inmediatos frente a los trabajadores: en ocasiones son muy paternalistas y no asumen responsabilidades cuando hay problemas de conducta, derivando la resolución de los problemas a las Unidades de Gestión (Taller Responsables UGDP, 2013).

### **Institucionalidad del servicio civil (punto crítico 33)**

La SFP presentó un Plan Operativo Anual para el año 2003 en el cual propuso trabajar para conseguir los siguientes objetivos: a) reestructuración del sector público y establecimiento de planes y programas; b) reingeniería de normas, procesos y trámites administrativos; c) elaboración del reglamento de selección, admisión, calificación, evaluación y promoción del personal, de acuerdo a la LFP; d) detección de necesidades de capacitación; e) mejoramiento de los sistemas informáticos, y f) transparencia, participación y control ciudadano de la gestión pública. Además, la SFP estableció una red con las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas para dialogar y establecer acuerdos sobre temas críticos para la gestión (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Estas iniciativas se constituyeron en el inicio de un conjunto de acciones que permitieron alcanzar un punto de arribo muy distinto; entre las acciones más relevantes, cabe señalar: a) definición de la visión estratégica, a partir de 2003; b) definición y aprobación de su nueva estructura en 2010; c) incremento del capital humano, en forma progresiva desde 2003; d) diseño de un modelo de gestión para 28 Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas<sup>48</sup>; e) mejora y aumento de los espacios físicos, a partir de la mudanza en 2007 a nuevo edificio con mayor visibilidad pública, el posterior agregado de una segunda sede y, más recientemente, la inauguración del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay como sede 3; f) mejora en el mobiliario, disposición de vehículos propios e incremento de los recursos presupuestarios (BID, 2013), y g) capacitación de los funcionarios, mediante su inclusión en diplomados o cursos de didáctica en la Universidad Nacional de Asunción.

---

<sup>48</sup> Esto incluyó el desarrollo de herramientas para realizar el diagnóstico y definir la estructura organizacional y los manuales de puestos, perfiles, funciones y procedimientos, así como la realización de un estudio de clima socio-laboral y cultura organizacional, y la capacitación para el desarrollo de las competencias requeridas para su funcionamiento.

Estos progresos tuvieron como resultado el aumento de la legitimidad política de la SFP y un reconocimiento como autoridad técnica de la profesionalización del servicio civil, en particular a partir de 2008 (BID, 2013). Las UGDP reconocen en la SFP a la institución que acompaña sus procesos de cambio y desarrolla las herramientas en uso, pero solicitan la extensión de las mejoras en otros subsistemas (por ejemplo, desarrollo de instrumentos para la evaluación de desempeño y gestión por competencias). Como aspecto negativo, se ven impactadas por las demoras en las respuestas de la SFP, derivadas de la acumulación de funciones y limitados funcionarios, tal como la homologación de reglamentos internos (Taller Responsables UGDP, 2013).

A pesar de estas mejoras, la SFP aún padece de algunas debilidades. La dotación de funcionarios por áreas misionales es pequeña en relación con las competencias legales y con las tareas que requiere avanzar en la visión definida en su plan estratégico. A ello se agrega la discontinuidad de los directivos en cargos de confianza de la institución, cuyo perfil técnico agregaba valor a la coordinación de los proyectos de modernización, lo que ha impactado en algunos cronogramas de implementación. Por último, la existencia de competencias concurrentes con el MH en lo referido a la política salarial ha debilitado algunas de las iniciativas de la SFP.

### 3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

A continuación se muestran los resultados de la medición realizada en el Diagnóstico del año 2004 (recalculados sobre la base de la nueva metodología “calibrada”) y los obtenidos en el presente relevamiento, con el objetivo de hacer un análisis comparativo que permita identificar mejoras y desafíos pendientes.

ÍNDICE	2004	2013
EFICIENCIA	15	15
MÉRITO	13	40
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	10	23
CAPACIDAD FUNCIONAL	11	24
CAPACIDAD INTEGRADORA	10	30
ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL*	12	26

\* Promedio lineal de los cinco índices.

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

El **Índice Agregado de Desarrollo del Servicio Civil** experimentó una mejora respecto de la medición de 2004, pasando de 12 a 26 puntos en una escala de 0 a 100. Esto es resultado del significativo avance en los índices de Mérito y Capacidad Integradora, del importante aumento de los índices de Consistencia Estructural y Capacidad Funcional y la estabilidad del índice de Eficiencia. El índice de Mérito presenta el mayor avance en el período de evaluación considerado y, además, es el de mayor desarrollo, llegando al 40% de la escala prevista.

#### 3.2 Eficiencia (E)

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

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
<b>Eficiencia</b>	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	1	1
	4	El costo global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	1	0
	20	Los costos salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	1	1
	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

El **índice de eficiencia** es el único de los cinco índices que se mantuvo estable (en 15 puntos) y que, además, observa los valores más bajos. Esto resulta de la falta de evolución en la mayoría de los indicadores que lo conforman, y a la compensación mutua entre uno que desciende frente a otro que se incrementa. El indicador que se deterioró señala el alto peso fiscal de las plantillas (superior al 8% del PIB), que requirió el aumento de la deuda a los efectos de enfrentar el pago de salarios aumentados en un año de recesión económica. En contraposición, fue positiva la evolución del indicador que mide la evaluación de la formación.

### 3.3 Mérito (M)

*Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con tres puntos críticos.*

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
<b>Mérito</b>	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
	11	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de	0	2

		patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.		
	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	1	2

Como se mencionó, el **índice de mérito** es el de mejor evolución en relación con la medición de 2004, y el que mayor desarrollo alcanza en la actualidad (40 puntos). Esto se debe a la incorporación de criterios de mérito para el ingreso del personal, a partir del año 2008. Desde entonces, se dispone de procedimientos para concursos de ingreso y se avanzó en el desarrollo, aunque falta la implantación de un Portal Único del Empleo Público. Ello justifica que el indicador que da cuenta de la existencia de procedimientos y mecanismos que evitan la arbitrariedad en el proceso de incorporación haya crecido más que el promedio del conjunto.

### 3.4 Consistencia estructural (CE)

*Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica: que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva: que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir coherencia transversal a las decisiones en el Estado, y iii) consistencia de procesos, que es la coherencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con ocho puntos críticos.*

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Coherencia estratégica	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 suele ser ordinariamente alto.	0	1
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	0	0
	26	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	0	1
Consistencia directiva	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de	1	2

		las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.		
	33	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	1	2
<b>Consistencia de procesos</b>	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	1	2
	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	1	0
	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.	0	1

En términos globales, el **índice de consistencia estructural**, aunque sigue en niveles muy bajos, presenta un importante avance respecto a 2004 (de 10 a 23 puntos), con un crecimiento parejo en los tres subsistemas que lo componen. El mayor promedio se observa en la dimensión Consistencia Directiva (puntos críticos 32 y 33), como resultado del fortalecimiento de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas y de la SFP. También mejoró la disponibilidad de información cuantitativa, por la creación del Centro de Cómputos del MH (punto crítico 2), y de instrumentos de planificación que aún no permean adecuadamente la vida cotidiana. Por el contrario, se produjo un retroceso en la clasificación y jerarquización de puestos, debido a la existencia de más de 1.500 categorías, producto de la intervención del Congreso en aspectos salariales que no le competen.

### 3.5 Capacidad funcional (CF)

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

CAPACIDAD FUNCIONAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
<b>Competencia</b>	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
	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
	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	0	2
	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
	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
<b>Eficiencia incentivadora</b>	16	La dirección suele definir las pautas o los estándares de rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	1	1
	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	1	1
	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	0	1
	23	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta última al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	0	1
<b>Flexibilidad</b>	7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	1	2
	13	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	1

	15	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	1	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
	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

El **índice de capacidad funcional**, aunque sigue siendo muy bajo, tuvo un aumento importante (de 11 a 24 puntos), producto de la evolución positiva de los tres subíndices. La dimensión *Competencia* se incrementó debido a la paulatina incorporación del concepto ‘competencias’ al lenguaje del servicio civil y a los perfiles de los cargos que se fueron concursando (punto crítico 12), lo que incluye a las selecciones más recientes de personas con discapacidad. También incidió en el aumento de la competencia el importante desarrollo de actividades de capacitación y la apertura del Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay. En la dimensión *Eficiencia Incentivadora*, los progresos obedecen al despliegue de una importante actividad de formación, a partir de 2008, y al desarrollo de instrumentos conceptuales luego incorporados al desarrollo del sistema informático SICCA; la implantación de este último, que está demorado, permitiría a la SFP estar en condiciones de iniciar un proceso gradual de cambio. Algo similar sucede con la dimensión *Flexibilidad*, cuyo aumento se debe al desarrollo de instrumental aún no implantado, en particular los clasificadores de *Unidades Organizativas*, de *Puestos de Trabajo* y de *Categorías Escalafonarias* (puntos críticos 7 y 24).

El resto de los puntos críticos han mantenido el nivel de 2004. Varios de ellos tienen un bajo nivel de desarrollo y representan un desafío urgente para el sistema. En relación al subíndice *Competencia*, el mayor problema deriva de la imposibilidad de convocar y retener a personas que han desarrollado competencias necesarias para la adecuada conducción del demorado proceso de modernización del país. La baja *eficiencia incentivadora* no solo se denota por la falta de evaluación del rendimiento (puntos críticos 16 y 18) sino también por la carencia del desarrollo de instrumentos que permitan hacer la evaluación, si se tomara la decisión política de su implantación. Asimismo representan un reto central los puntos críticos referidos a la *flexibilidad*, entre ellos las restricciones a la movilidad (punto crítico 13), las altas restricciones para la desvinculación por motivos organizacionales y disciplinarios (punto crítico 15) debido a la ineficacia de los sumarios y la carencia de recursos para abonar indemnizaciones por despido, y la baja responsabilización de los directivos (punto crítico 17).



### 3.6 Capacidad integradora (CI)

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

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
<b>Capacidad integradora</b>	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	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
	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
	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	1	1

Por último, la **capacidad integradora** tuvo un significativo avance (10 a 30 puntos), constituyéndose en el segundo con mayor crecimiento desde la medición realizada en el año 2004. El mayor avance resulta de la importante actividad desplegada por la SFP en materia de comunicación institucional periódica a través del sitio web y de un boletín, así como por los planes y campañas de promoción de nuevos valores y la mayor inclusión (punto crítico 29). La SFP también contribuye a evitar escaladas de conflictos, por medio de la recepción e intervención ante denuncias de los trabajadores.

## 4. CONCLUSIONES

En el diagnóstico realizado en 2004 se concluía que los dos aspectos que atentaban contra el desempeño del sistema de gestión de recursos humanos eran la corrupción y la defensa de derechos corporativos por parte de los funcionarios públicos. Por ello, se sugería racionalizar el uso del presupuesto, y definir y ejecutar una estrategia para la jerarquización de la gestión de recursos humanos, que hiciera posible desarticular los dispositivos de flexibilización, funcionales al sostenimiento de la discrecionalidad de las élites políticas (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Diez años después, el servicio civil sigue teniendo que enfrentar fuertes desafíos para superar los manejos clientelares y las presiones para el mantenimiento de los derechos adquiridos. Los responsables de los procesos de modernización han contado con un respaldo limitado del Poder Ejecutivo, al que se suman la demora excesiva del Poder Judicial en la definición de las acciones de inconstitucionalidad, y la sostenida intervención del Congreso en la definición salarial. La persistencia del modelo explica en parte que el Indicador de Efectividad del Gobierno siga mostrando valores negativos, así como que haya mejorado muy poco en los últimos tres lustros, pasando de -0,95 en 1996, a -0,83 en 2011 (sitio web del Banco Mundial, 2013).

En este contexto, es importante señalar que se produjeron avances que afectan tanto a la institucionalidad como a las políticas específicas de recursos humanos.

Entre los avances que contribuyeron a aumentar la institucionalidad cabe destacar: a) la jerarquización del rol de la SFP y el aumento de competencias, espacio físico, recursos humanos y presupuesto, con fuerte respaldo de la cooperación internacional; b) el fortalecimiento de las Unidades de Gestión de Personas a través de la capacitación de sus integrantes, la elaboración de manuales de puestos y, en unidades seleccionadas, el seguimiento de la gestión a través del Índice de Gestión de Personas; c) la sanción de la Ley Nro. 3585/08 y el Decreto Nro. 6369/11 (relativos a personas con discapacidad: regulan aumento del cupo, órgano rector y sistema de selección); d) la emisión de resoluciones de la SFP que, aunque de alcance limitado, permitieron avanzar con algunos procesos (Nros. 50/08, 150/08, 408/10, 608/11, 150/12), y e) el desarrollo y uso incipiente de herramientas de planificación (presupuesto plurianual, planes estratégicos institucionales, planes operativos anuales y plan de contrataciones públicas), propiciados por el MH, aunque aún con bajo nivel de impacto real en la gestión.

Por otra parte, entre los avances relativos a las políticas específicas de recursos humanos, corresponde señalar: a) la mejora de la información cuantitativa disponible, a partir de la creación del Centro Informático del MH y la maduración del SINARH; b) la recepción de información de organismos no incluidos en el SINARH y la generación de información adicional por parte de la SFP, la cual todavía es soportada en utilitarios; c) la disponibilidad de instrumentos y el avance en la selección por concurso en algunas instituciones, alcanzando a la cuarta parte de las altas; d) la utilización progresiva del perfil por competencias en concursos; d) la incipiente utilización de la evaluación de desempeño; e) la implantación del Índice de Gestión de Personas; f) la eliminación de las franjas salariales inferiores al salario mínimo del sector privado; g) la recomposición salarial del personal jerárquico a través de bonificaciones; h) la realización de concursos internos institucionales, aunque en una porción inferior al 30%; i) el fuerte desarrollo de actividades de capacitación, con actividades basadas en diagnósticos de necesidades e importante seguimiento de las capacitaciones contratadas; j) la apertura

del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay; k) la realización en 2010 de importante diagnóstico general sobre el clima laboral; l) la activa comunicación de la SFP a través de distintos canales (sitio web, boletín, feria e-mañami, campañas de sensibilización de promoción de nuevos valores); m) el Plan de Igualdad y No Discriminación, y la habilitación de una línea telefónica gratuita para denunciar acciones discriminatorias, acoso sexual y laboral y n) una conflictividad moderada, en parte por la mayor intervención de la SFP ante conflictos.

Como conclusión puede afirmarse que la situación actual del servicio civil sigue combinando las características de las burocracias administrativa clásica y clientelar. Esto se deduce de la exagerada percepción de derechos y la baja competencia, y por la amplia proporción de contratados y la posibilidad de recurrir a la “red de leales” para modificar salarios. En este contexto negativo, hay que reconocer el buen trabajo realizado por el órgano rector a partir de 2008, mediante el amplio desarrollo de instrumentos propios de una administración de recursos humanos moderna, la implementación de una incipiente profesionalización y la sensibilización de la ciudadanía en relación con los nuevos valores.

#### **4.1. Recomendaciones**

El inicio de un nuevo período de gobierno a mediados de 2013 abrió una ventana de oportunidad para profundizar las reformas emprendidas en la función pública. En esta línea, la estructura institucional construida y las políticas de recursos humanos implantadas se constituyen en un punto de apoyo ineludible para reforzar aquellos aspectos en los que la administración central es aún endeble.

En el plano institucional, el primer desafío consiste en reglamentar la LFP mediante un decreto presidencial. La carencia de este instrumento ha puesto a la SFP ante la necesidad de emitir normas de menor jerarquía jurídica y, en consecuencia, enfrentarse a barreras para la aplicación de las reformas, que quedaron circunscritas a las instituciones que voluntariamente se adhirieron a los nuevos paradigmas. Ahora bien, la complejidad de la función pública obliga a poner un alerta respecto del contenido de dicho decreto presidencial. Lejos está la posibilidad de concebir una norma simple y no integrada. Por el contrario, debe contener prescripciones articuladas entre sí, factibles de ser aplicadas en forma inmediata y generadoras de un escenario fiscal sostenible. El desarrollo de sistemas que contemplen simultáneamente todos estos principios demandó muchos recursos y dos tercios del período del gobierno anterior. Por ello es fundamental transferir el modelo conceptual a las nuevas autoridades, debido a que lo hecho se constituye en un costo invertido que debería ser aprovechado. En esta línea, la gran oportunidad del servicio civil es conjugar el avance logrado en el desarrollo del SICCA con el poder político que todo gobierno ostenta en los primeros meses de gestión. Como se dijera, el SICCA es un sistema informático de administración integral de los recursos humanos, de gestión descentralizada, complementario del SINARH y en cuyo diseño se incluyeron los aportes de distintos sectores de la SFP y de numerosas consultorías. Su formalización fue pensada a partir de un Decreto Reglamentario de la Ley 1626/00. En definitiva, este primer desafío implica, básicamente, propiciar que el Poder Ejecutivo promulgue dicha norma.

El segundo desafío institucional consiste, justamente, en la implantación del SICCA. Ello también requiere de un decreto presidencial que lo respalde, norma que ha sido desarrollada.

Se hará indispensable definir una contraparte en la SFP, con profundos conocimientos informáticos y de los sistemas de gestión de personas, que asuma la realización de las pruebas del sistema, atento a que parte del retraso fue justificado por la reiteración de errores informáticos. Superado esto, el mismo equipo debería impulsar el desarrollo del cronograma previsto, cuyos próximos pasos incluyen la capacitación de las personas que lo operarán en las primeras cinco dependencias piloto. Entre otras consideraciones, la puesta en funcionamiento del Portal Único del Empleo Público puede constituirse en una medida de alto y rápido impacto, totalmente alineada con el “Acuerdo por Paraguay”.

El tercer desafío institucional se refiere a la necesidad de fortalecimiento de la SFP, cuyo rol central se acentuará aún más en caso de implantarse el SICCA. A título de ejemplo, la estructura actual resultaba insuficiente para procesar la creciente demanda de los organismos públicos, a pesar de que los pedidos provenían de solo una parte de estos y estaban referidos a una porción de sus cargos. Por ello, este fortalecimiento requerirá automatizar procesos, y aumentar su plantel, su presupuesto y, posiblemente, el espacio físico. Dado que buena parte de los ingresos actuales provienen de la cooperación internacional, será necesario prever la asignación de fondos del presupuesto nacional para el sostenimiento de una estructura que abandonará paulatinamente una etapa fuertemente signada por la investigación y el desarrollo, para pasar a otra de gestión más masiva y que, por tanto, requerirá respuestas fluidas y efectivas.

Pero estas medidas solo apuntan a los aspectos ‘duros’ del fortalecimiento necesario. Habrá que complementarlos, además, con una mayor coordinación política y técnica. La nueva etapa necesitará de una fluida articulación entre el SICCA y el SINARH, y eso demanda la delimitación de las funciones, un mayor acercamiento y una adecuada coordinación interinstitucional entre la SFP y el MH, a los efectos de implementar políticas públicas comunes para la mejora del gasto en remuneraciones, motivo de preocupación central durante los últimos dos ejercicios. También se hará necesaria el establecimiento de alianzas estratégicas entre instituciones del Poder Ejecutivo capaces de respaldar las gestiones de la SFP; ello debería incluir a la Procuraduría General de la República, la Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República y la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda, pero también a referentes legislativos de los distintos partidos con representación parlamentaria, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, universidades, organismos de cooperación internacional y expertos individuales, todo lo cual podría enmarcarse entre las acciones concretas de la plataforma programática del “Acuerdo por Paraguay”.

El cuarto desafío institucional se refiere a la necesidad de fortalecimiento de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas, cuyo involucramiento en la gestión de un sistema descentralizado las convierte en actores centrales de la nueva etapa. Esto requerirá un apoyo adicional a las pertenecientes a instituciones que, hasta ahora, tuvieron un bajo nivel de compromiso.

El último desafío institucional es, quizás, el más complejo, ya que no depende exclusivamente de la voluntad política del Presidente y sus ministros, sino que impacta a todo el sistema político paraguayo. Todo lo descrito no tendrá sentido si no se limita la intervención del Congreso a la aprobación de las escalas salariales y de la cantidad total de cargos asignados a cada categoría en cada entidad pública; en consecuencia, el Congreso debe abstenerse de intervenir en la reglamentación pormenorizada de salarios, atribución que corresponde al Poder Ejecutivo, por ser el responsable de “dirigir la administración general del país”.

Juntamente con los desafíos institucionales señalados, cabe destacar la necesidad de abordar desafíos asociados a políticas específicas.

En primer lugar, es fundamental aplicar cabalmente las herramientas de planificación y lograr que estas excedan el mero cumplimiento formal, pasando a constituirse en ordenadoras de la actividad cotidiana. En particular, se destaca la importancia de establecer el nuevo Clasificador de Categorías Escalafonarias, como reemplazo del Decreto Nro. 196/03, y el Clasificador de Unidades Organizativas, para abordar el reordenamiento administrativo de las instituciones públicas. Es obvio que ello debe ser acompañado por la implementación del SICCA y la actualización constante del legajo electrónico por parte de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas. Estas acciones son fundamentales para fortalecer y consolidar las políticas específicas referidas a concursos, retribuciones y desarrollo, entre otras.

En segundo lugar, se debe fortalecer a la alta dirección pública, lo que implica una elevada profesionalización, con estabilidad e incentivos adecuados. En un entorno de alta rotación de funcionarios de confianza cuyo cambio significa, en muchas ocasiones, cambios drásticos en la dirección de políticas públicas, se torna indispensable invertir en capacidades permanentes que permitan sostener en el tiempo los procesos de largo plazo. Esto también requiere extender la aplicación de concursos a los ascensos internos, herramienta escasamente utilizada en la actualidad y contemplada en el SICCA, de modo de aumentar la competencia y la autonomía de las jerarquías medias e inferiores.

En tercer lugar, ya identificadas las principales causas de la ineficiencia del servicio civil, se debe proceder a su abordaje, con plena conciencia del andamiaje de derechos y de los incentivos que hacen falta para salir del statu quo. El aumento del salario promedio y de la cantidad de personal no ha permitido mejorar el Índice de Efectividad del Gobierno desarrollado por el Banco Mundial, el que prácticamente no ha evolucionado en los últimos tres lustros. Por ello, los incentivos deben provenir de la implantación del sistema de evaluación de desempeño, lo que requerirá avanzar fuertemente en las capacidades de planificación estratégica y en la construcción de un sistema de indicadores duros a nivel organizacional y de competencias a nivel individual que permita instalar procesos de evaluación eficaces para la gestión.

El cuarto y último desafío relativo a una política específica requiere profundizar la comunicación y la rendición de cuentas con la ciudadanía. En lo relativo al servicio civil, uno de los mayores logros del gobierno precedente fue iniciar la construcción de un nuevo esquema de valoración de las conductas particulares en relación con lo público. Por ello, la ciudadanía puede constituirse en un aliado indispensable para proteger la profesionalización del servicio civil. La transparencia no podrá ser una opción, sino parte obligatoria del esquema de responsabilidades de los funcionarios públicos y de las máximas autoridades. Un activo rol controlador de la SFP puede contribuir a ello y, por consiguiente, a disminuir la corrupción, el principal problema de la burocracia paraguaya.

En definitiva, este conjunto de sugerencias procuran fortalecer las tres dimensiones que se tuvieron en cuenta al iniciar el diagnóstico del servicio civil: incrementar la calidad y cantidad de instrumentos disponibles para el servicio civil, aumentar la cobertura de las prácticas y superar la mera formalidad para alcanzar una implementación efectiva de los instrumentos y las prácticas.

## 5. INDICADORES CUANTITATIVOS<sup>49</sup>

### 1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	1.368	<p><b>Cálculo:</b> Suma de funcionarios de la Administración Central con categorías A-Conducción política y B-Conducción superior, de los niveles 11 (Poder Legislativo), 12 (Poder Ejecutivo), 13 (Poder Legislativo) y 14 (Contraloría General de la República), asociadas a los objetos del gasto 113 (Gastos de representación) y 133 (Bonificación por responsabilidad en el cargo).</p> <p><b>Fuente:</b> Base de Datos de Nómina de Altas y Bajas de Funcionarios Públicos remitidos por los OEE a la SFP.</p> <p><b>Filtros aplicados:</b> Nivel de Entidad: 11, 12, 13 y 14. Categorías salariales: Categoría A y Categoría B.</p>
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	48.333	<p><b>Cálculo:</b> Suma del total de categorías (A, B, C, D, E, F y G); niveles 11, 12, 13 y 14.</p> <p><b>Fuente de datos:</b> Base de Datos de Nómina de Altas y Bajas de Funcionarios Públicos.</p> <p><b>Filtros aplicados:</b> Nivel de Entidad: 11, 12, 13 y 14.</p>
<b>I / II (en porcentaje)</b>	<b>2,83%</b>	

<sup>49</sup> Tipo de cambio al 25-6-2013: 4.520 guaraníes por cada dólar de EE.UU. Fuente: Informe de la Dirección General del Servicio Civil con datos del BCP.

## Peso fiscal del empleo público

### 2. Nómina salarial del gobierno central / Producto interno bruto

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (millones de G.) Equivale a US\$2.721 millones	<b>12.297.513</b>	<b>Fuente:</b> Ley Nro. 4848/2013 Presupuesto General de la Nación Ejercicio Fiscal 2013. <b>Filtro aplicado:</b> Grupo de Objeto del Gasto 100 “Servicios personales” de cada Organismo y Entidad del Estado, que integra la Administración Central para niveles 11, 12, 13 y 14. <b>Nota:</b> Este importe no incluye servicios personales que se imputan al Grupo de Objeto del Gasto 260, cuyo monto se desconoce.
II. PIB (millones G) Equivale a US\$32.936 millones	<b>148.870.720</b>	<b>Fuente:</b> Banco Central del Paraguay, segunda revisión de la estimación oficial realizada en abril para el ejercicio 2013.
I / II	<b>8,26%</b>	Valor base, si se considera la nota incluida en el punto I.

## Incentivos del servicio civil

### 3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual) Equivale a US\$2.829	12.788.900	<b>Categoría:</b> A11- Presidente de la República. <b>Fuente de datos:</b> Base de Datos de Nómina de Altas y Bajas de Funcionarios Públicos. <b>Filtros aplicados:</b> Nivel de Entidad: 11, 12, 13 y 14.
II. Asignación mensual de la categoría mínima (mensual) Equivale a US\$366	1.658.232	<b>Categoría:</b> El salario corresponde a varias categorías. E31 Técnico II, FC1 Asistente Técnico Administrativo, GE1 Auxiliar Técnico Administrativo y/o GJ1 Auxiliar de Servicios. <b>Fuente de datos:</b> Base de Datos de Nómina de Altas y Bajas de Funcionarios Públicos.

		<b>Filtros aplicados:</b> Nivel de Entidad: 11, 12, 13 y 14.
I/II	<b>7,71</b>	

**Incentivos del servicio civil**

**4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita**

I. Sueldo promedio de la Administración Central (mensual) <b>Equivale a US\$718</b>	<b>3.247.783</b>	<b>Dato:</b> Sueldo promedio en Cargos Administrativos. <b>Fuente de datos:</b> Base de Datos de Nómina de Altas y Bajas de Funcionarios Públicos. <b>Filtros aplicados:</b> Nivel de Entidad: 11, 12, 13 y 14. <b>Población (Nro. de cargos analizados):</b> 192.049.
II. PIB per cápita (anual) <b>En US\$4.855 (estimado 2013). Mensualizado 4855/12 =404</b>	(US\$4.855 x 4.520 = anual/12) <b>G. 1.828.716</b>	<b>Fuente:</b> Banco Central del Paraguay, segunda revisión de la estimación oficial realizada en abril para el ejercicio 2013.
I/II	<b>1,77</b>	

**Incentivos del servicio civil**

**5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado**

I. Sueldo promedio de la Administración Central (mensual en US\$)	<b>US\$718</b>	<b>Dato:</b> En guaraníes son 3.247.783. <b>Fuente de datos:</b> Base de Datos de Nómina de Altas y Bajas de Funcionarios Públicos.
---	----------------	--



		<b>Filtros aplicados:</b> Nivel de Entidad 11, 12, 13 y 14.
II. Sueldo promedio del sector privado (US\$)	<b>US\$537</b>	<b>Fuente:</b> Dato extraoficial de <i>PricewaterhouseCoopers</i> Paraguay. Fecha: 14 de junio de 2013.
I/II	<b>1,33</b>	

**Dotación de servicio civil**

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

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	<b>192.049</b>	<b>Dato:</b> Número total de funcionarios públicos (permanentes y contratados) en la Administración Central.  <b>Fuente de datos:</b> Base de Datos de Nómina de Altas y Bajas de Funcionarios Públicos.  <b>Filtros aplicados:</b> Nivel de Entidad: 11, 12, 13 y 14.
II. Población total	<b>6.500.000</b>	<b>Fuente:</b> Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, datos preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas 2012.
I/II	<b>2,97%</b>	

**7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central**

I. Gasto público total de la Administración Central (en millones de US\$).  En guaraníes: 29.748.571 (millones)	<b>US\$6.581,5</b>	<b>Fuente:</b> Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2013.
---	--------------------	--

II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	<b>192.049</b>	<p><b>Dato:</b> Número total de funcionarios públicos (permanentes y contratados) en la Administración Central.</p> <p><b>Fuente de datos:</b> Base de Datos de Nómina de Altas y Bajas de Funcionarios Públicos.</p> <p><b>Filtros aplicados:</b> Nivel de Entidad: 11, 12, 13 y 14.</p>
<b>I / II</b>	<b>U\$S34.270</b>	

## 6. TABLA DE SÍNTESIS

	Situación diciembre de 2004	Situación agosto de 2013
<b>Contexto</b>	<p>El país estaba emergiendo de un prolongado período de estancamiento económico que dejó empobrecida a su población. Las preocupaciones esenciales que se percibían giraban en torno al fortalecimiento institucional, la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, de la justicia y de los mecanismos que permitieran enfrentar la corrupción y el déficit fiscal. Parecía que lo esencial era solucionar condiciones previas para, después, abordar una transformación de la administración de recursos humanos.</p> <p>El nuevo gobierno se proponía implantar la administración pública por objetivos. La Unión Europea había dispuesto asistir al país para la modernización del Estado.</p>	<p>Luego de 60 años de dominio del Partido Colorado, en 2008 asumió Lugo mediante una coalición de la izquierda y el Partido Liberal. En 2012 fue destituido y reemplazado por Franco, el vicepresidente liberal. En las elecciones de abril de 2013, se impuso Cartes, el candidato del Partido Colorado, quién asumió en agosto de 2013.</p> <p>Antes de asumir, el presidente electo y los referentes de distintos partidos políticos firmaron el “Acuerdo por Paraguay”. En lo relativo a la función pública, esta plataforma programática propone: a) “Gestión Pública y Responsabilidad Fiscal”: implementar efectivamente con la reglamentación apropiada la Carrera del Servicio Civil; b) “Combate a la Corrupción y Transparencia en la Gestión”.</p>
<b>Marco legal</b>	<p>En el año 2000 se había sancionado la Ley de la Función Pública (LFP Nro. 1626/2000) que contenía avances importantes en relación con la norma previa (Estatuto del Funcionario Público, Ley 200/70). Sin embargo, buena parte de sus disposiciones habían sido impugnadas por funcionarios en forma individual y por distintos organismos de la Administración. También se carecía de una reglamentación que estuviera sancionada por un Decreto del Poder Ejecutivo.</p> <p>La Comisión Interinstitucional de Racionalización impulsó el “Diálogo sobre la Ley 1626/00” a fin de obtener una propuesta consensuada sobre los ajustes de la Ley. Al mismo tiempo, la Corte Suprema empezó a resolver las impugnaciones pendientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Secretaría de la Función Pública (SFP) decidió reglamentar la Ley de la Función Pública (LFP) mediante normas de escasa jerarquía legal, al no contar con el apoyo explícito del presidente. Se sancionaron varias resoluciones de la SFP para respaldar la implementación de los nuevos instrumentos.</li> <li>• La Ley Nro. 3585/08 aumentó del 2% al 5% el porcentaje de funcionarios con discapacidad que deben ser incorporados a las dependencias públicas y definió a la SFP como el órgano a cargo del control de su cumplimiento. Por su parte, el Decreto Nro. 6369/11 reglamentó el procedimiento para la inclusión de personas con discapacidad.</li> </ul>

<p><b>Análisis Organizativo de la Función Recursos Humanos</b></p>	<p><b>Puntaje: 20</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por aplicación de la nueva ley, en el año 2000 fue creada la SFP, con rango ministerial, en el ámbito de la Presidencia. El criterio de funcionamiento que expresa la LFP es de centralización normativa y descentralización operativa, pero esta ley fue impugnada y, por lo tanto, no pudo ponerse en práctica la disposición que establece que las oficinas de recursos humanos serán las unidades operativas descentralizadas.</li> <li>• Sin embargo, se había avanzado en el desarrollo de un programa de Fortalecimiento de las Direcciones de Recursos Humanos y el establecimiento de una red que las integraba, con reuniones de trabajo conformando mesas de diálogo y concertación sobre temas críticos para la gestión.</li> <li>• En 2003, la SFP había presentado un Programa Operativo Anual, en el que se proponía trabajar sobre un ambicioso programa de reformas, al que serían destinados parte de los fondos provenientes del Programa de Apoyo a la Modernización Institucional del Paraguay, en el marco del convenio con la Unión Europea.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 40</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A partir de 2008 se jerarquizó el rol de la SFP. Su agenda incluyó la promoción de la profesionalización, la transparencia y la inclusión. Experimentó un aumento de espacio físico, recursos humanos y presupuesto, con fuerte respaldo de la cooperación internacional (Proyecto de Apoyo al Servicio Civil del BID).</li> <li>• Fueron fortalecidas las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas (UGDP) a través de la capacitación de sus integrantes (Diplomado) y de la medición del Índice de Gestión de Personas en instituciones seleccionadas.</li> <li>• Sin embargo, persiste como debilidad el fraccionamiento de competencias sobre remuneraciones entre la SFP y el Ministerio de Hacienda, lo que hace compleja la coordinación de acciones.</li> <li>• Las demoras de la Corte Suprema de Justicia para resolver las acciones de inconstitucionalidad (algunas pendientes desde 2001), la injerencia del Parlamento en la modificación de salarios y la falta de respaldo legislativo a la reglamentación de la LFP limitan la autoridad administrativa de la SFP.</li> <li>• No hay políticas específicas dirigidas al segmento directivo, lo cual genera un entorno poco favorable al involucramiento de los supervisores en la gestión de los grupos a su cargo.</li> </ul>
<p><b>Planificación</b></p>	<p><b>Puntaje: 17</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema administrativo presupuestario tenía una capacidad muy limitada de producción de información gerencial básica, y no se disponía de información confiable y completa sobre el número de funcionarios públicos y sobre la descripción de cargos. También se carecía de legajos personales complejos.</li> <li>• Se habían emprendido acciones para revertir estas debilidades. El Sistema Nacional de Administración de Recursos Humanos (SINARH) estaba en proceso de implementación; se esperaba que esto permitiera contar con un legajo único por empleado y realizar procesos de liquidación estandarizados. También se había diseñado el Censo Integral de Funcionarios Públicos.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 20</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es incipiente el uso de herramientas de planificación (Presupuesto Plurianual, Planes Estratégicos y Planes Operativos Anuales propiciados por el MH; Índice de Gestión de Personas; Plan de Contrataciones Públicas), pero muestran bajo nivel de impacto real en la gestión.</li> <li>• Mejoró la disponibilidad de información cuantitativa. El MH creó un Centro Informático que concentró los sistemas que administran los recursos del Estado, entre ellos el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH). La SFP genera información adicional, que aún es soportada en utilitarios. El sistema informático SICCA se presenta como promisorio, aunque está muy demorada su implementación.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Era notable el peso del gasto en personal en relación con el tamaño de la economía (había crecido del 4,4% en 1991 al 8,9% en 2000) y el incremento en los puestos de trabajo, que habían aumentado cerca del 30% por década. Aunque habían existido proyectos para desvincular cerca de 10.000 trabajadores en el año 2000, ello no se llevó a cabo por el alto nivel de desempleo en el mercado laboral.</li> <li>• Si bien los datos no eran confiables, se mencionaba que dos tercios del personal estatal contaban con educación superior o universitaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como debilidad persiste la distancia entre lo previsto y lo efectivamente ejecutado. Por ejemplo, si bien se planificó su limitación, persisten figuras de empleo precario como “freezers” y “planilleros” (personal sin funciones asignadas); para contrarrestarlo, se adoptaron algunas iniciativas ordenadoras: campaña publicitaria, gestiones para la movilidad del personal en el freezer del MH (con poco éxito), eliminación de la figura "a disposición de RH" en algunas instituciones.</li> <li>• Por otro lado, el costo de los planteles es alto, en relación con la economía del país. Se otorgaron aumentos importantes en un año de recesión económica y posteriormente el país debió endeudarse para poder abonarlos.</li> <li>• Por último, aumentó la tecnificación de las planillas, pero aún es escaso el impacto en la eficacia.</li> </ul>
<p><b>Organización del Trabajo</b></p>	<p><b>Puntaje: 13</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema de descripción de cargos utilizado era extenso y complejo, con muchas categorías presupuestarias.</li> <li>• Se carecía de un sistema por escalafones que regulara el desplazamiento organizado de las personas. En un trabajo conjunto entre la SFP y el MH se había desarrollado una propuesta de descripción de 19 cargos tipo y sus correspondientes perfiles, pero aún no se había implementado.</li> <li>• Se habían formado 30 analistas de puestos, con el propósito de describir puestos que sirvan de base para elaborar un manual de cargos, en particular, la atribución del cargo y el perfil psico-laboral.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 20</b></p> <p>El fortalecimiento de las UGDP incluyó la propuesta de elaboración de los manuales de puestos, pero pocas entidades lo tienen.</p> <p>Otro avance relevante fue la incorporación del enfoque de competencias en los concursos realizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Así, aunque se dispone de instrumental para la gestión de puestos y perfiles (Clasificador de Unidades Organizativas, Clasificador de Puestos de Trabajo y Clasificador de Categorías), aún no fueron implantados. Además el Congreso agrega categorías salariales, estando vigentes más de 1.500.</li> </ul>
<p><b>Gestión del Empleo</b></p>	<p><b>Puntaje: 13</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La percepción general era que no se usaban criterios objetivos que midieran la idoneidad, capacidad y formación de las personas. La utilización de criterios técnicos para las designaciones dependía del criterio de las autoridades, y era más frecuente en las áreas técnicas. La LFP contemplaba el ingreso por concurso, pero seguía sin implementarse por las impugnaciones.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 33</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se dispone de procedimientos para concursos de ingreso, que son utilizados desde 2008, y se produjeron avances en la selección por concurso en algunas instituciones, que se basan en la previa definición de los perfiles de competencia de los puestos. El ingreso por mérito representa la cuarta parte de las altas.</li> <li>• No obstante, aún se mantienen los ingresos directos y, en los últimos meses del gobierno de transición, ha disminuido la estabilidad de las plantas. También se</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La movilidad respondía más a acuerdos políticos o personales que a necesidades organizacionales. No se disponía de indicadores de ausentismo.</li> <li>• Los despidos eran excepcionales y limitado a casos de probada mala conducta. La LFP preveía la desvinculación asociada a evaluaciones técnicas del personal y la implantación de un retiro voluntario para 2005, pero ninguna de esas herramientas fue implantada.</li> </ul>	<p>abandonó la práctica de informar públicamente a las instituciones que no cumplían con la LFP, que se había implementado durante el gobierno de Lugo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por otro lado, está demorada la implantación de nuevos desarrollos que podrían sustentar la institucionalización del proceso de incorporación por mérito (Portal Único del Empleo Público, SICCA, Bancos de Perfiles).</li> <li>• Los intentos de mejorar la movilidad laboral fracasaron por la rigidez presupuestaria y la inequidad salarial, en tanto subsisten las altas restricciones para la desvinculación por motivos organizacionales y disciplinarios, debido a la ineficacia de los sumarios y a la carencia de recursos para abonar las indemnizaciones por despido. Esta rigidez coexiste con la rotación de funcionarios de confianza y contratados en los cambios de gobierno.</li> </ul>
<b>Gestión del Rendimiento</b>	<p><b>Puntaje: 13</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No existían evaluaciones del rendimiento. Si bien la nueva LFP las mencionaba, no se había avanzado ni en la reglamentación ni en la implementación.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 13</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aunque aún es incipiente, a partir de 2007 algunas instituciones comenzaron a implementar evaluaciones de desempeño. Sin embargo, persiste como debilidad la baja probabilidad de que se planifiquen los desempeños individuales, si se tiene que en cuenta que la Planificación Estratégica Institucional no forma parte de la gestión cotidiana. Esto se agudiza por la falta de acompañamiento al desempeño por parte de los superiores.</li> <li>• A pesar de que se encuentra disponible un Manual de Evaluación, desarrollado en 2011, aún no se lo ha formalizado ni aplicado. El SICCA lo incluye entre sus definiciones principales.</li> </ul>
<b>Gestión de la Compensación</b>	<p><b>Puntaje: 10</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La estrategia salarial estaba muy comprometida por los problemas de caja y déficit fiscal.</li> <li>• Se carecía de información confiable que permitiera medir la equidad del sistema de compensaciones, no obstante lo cual la percepción era de una fuerte inequidad interna y externa.</li> <li>• El premio salarial de trabajar en el sector público era del 17% mientras que el promedio para América Latina era del 4%.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 20</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se eliminaron las franjas salariales inferiores al salario mínimo del sector privado, lo que contribuyó al aumento de la competitividad de los salarios de los puestos operativos, en relación al sector privado. También se recompuso el salario del personal jerárquico a través de bonificaciones.</li> <li>• Sin embargo, aún es inadecuada la estructura de retribuciones para atraer, motivar y retener a personas idóneas, debido a que el salario no se relaciona con el nivel jerárquico y la responsabilidad. Los salarios del personal jerárquico y de las máximas autoridades se ubican por debajo del sector privado.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existían mecanismos de retribución que estimularan el esfuerzo, el rendimiento y el desarrollo de competencias. Para los cargos de mayor calificación, el estímulo consistía en la posibilidad de realizar cursos en el exterior, pero no siempre retornaban a la función pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La estructura salarial es inadecuada. Esto resulta de la injerencia del Congreso en la definición de remuneraciones, de la falta de articulación de las competencias de la SFP y el MH en materia salarial y de la definición del monto de las remuneraciones adicionales por la disponibilidad de recursos del organismo, sin relación con el desempeño. Ello aumentó la inequidad interna por la proliferación de adicionales diferenciales entre instituciones y, en consecuencia, la definición de salarios excesivos para algunos sectores y puestos.</li> <li>En la actualidad, la SFP dispone de instrumentos, en particular el sistema SICCA, aún no implantados; a su vez, el MH también desarrolló una propuesta de cambio del sistema salarial. La falta de coordinación entre ambos organismos puede haber contribuido a la falta de progreso de las reformas.</li> </ul>
<b>Gestión del Desarrollo</b>	<p><b>Puntaje: 0</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La nueva ley establecía la promoción por concurso, pero la medida fue impugnada y no se reglamentaron los procedimientos.</li> <li>Las actividades de capacitación desarrolladas fueron limitadas y orientadas a grupos pequeños, aunque valoradas en los ámbitos más técnicos.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 24</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fue significativo el desarrollo de actividades de capacitación en atención al público, cursos técnicos y diplomados, y en 2012 se inauguró el Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay. Aunque con variantes, la capacitación se basa en diagnósticos de necesidades y su calidad es evaluada. En particular, se realiza el seguimiento de las actividades de capacitación contratadas, y su impacto puede ser medido por el Índice de Gestión de Personas.</li> <li>Se realizan concursos internos institucionales aunque en una porción minoritaria (menos 30%).</li> <li>Aún se carece de una carrera administrativa y la clasificación de cargos administrativos está desactualizada. Existen más de 1.500 categorías que no representan una progresión sino puntos fijos con definición de remuneraciones.</li> <li>Como en otros subsistemas, se dispone de instrumentos pero aún no fueron implantados.</li> </ul>
<b>Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales</b>	<p><b>Puntaje: 10</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No se observaban prácticas sistematizadas para la gestión del clima laboral, y prevalecía un sistema rígido de jerarquías que dificultaba la participación activa de las personas.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 30</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En 2010 se realizó un importante diagnóstico general sobre clima laboral; con la salvedad de este trabajo, solo en pocas instituciones se lo evalúa periódicamente. La SFP es muy activa en la comunicación, a través del sitio web, el boletín, la</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se apreciaba la búsqueda de la concertación. Se observaba la existencia de un sentimiento de derechos adquiridos por parte del funcionario público, y la percepción de falta de autoridad por parte de algunos directivos.</li> <li>• La LFP reconoció la negociación colectiva, pero no se había dictado la ley específica al respecto. Tampoco se observaba a la gestión de las relaciones humanas y sociales como un aspecto prioritario.</li> <li>• Se sostenía la ley anterior para la asignación de beneficios sociales, ya que la LFP los restringía a los establecidos en el Código de Trabajo.</li> </ul>	<p>feria e-mañami, y campañas de sensibilización de promoción de nuevos valores.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se implantó el Primer Plan de Igualdad y No Discriminación 2011-2014. Entre otras acciones, se habilitó una línea telefónica para la denuncia de acciones discriminatorias, acoso sexual y laboral.</li> <li>• La conflictividad es moderada. Se redujo la desprecuarización laboral (Res. 418/10) y la SFP aumentó su intervención ante conflictos. Aún se mantienen diferencias en torno a la jornada laboral de 8 horas.</li> </ul>
--	--	--



## 7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

### 7.1 Referencias bibliográficas

- Arrobbio, A. y M. Lafuente. 2008. “Nota 2: Empleo Público y Política Salarial del Estado”.
- Banco Mundial. 2010. “Paraguay: Hoja de ruta para Mejorar la Política Salarial del Sector Público”. Documento de trabajo. Unidad Gestión Pública y Gobernanza, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región Latinoamérica y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. “Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina”. Washington, D.C.: BID.
- . 2013. “Evaluación Final del Programa de Apoyo al Servicio Civil en la República del Paraguay. Contrato de Préstamo Nro. 1.776/OC-PR”. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)
- Borda, D. 2006. “Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas”. Santiago de Chile: Naciones Unidas y CEPAL. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/28509/serie18LCL.2636-P.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. “Paraguay”, en “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe: 2012”. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48594/Paraguay\\_esp.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48594/Paraguay_esp.pdf).
- Fernández, D. 2006. “El *freezer*: persecución institucional, *mobbing*, riesgo laboral en Paraguay (acoso psicológico, hostigamiento o psico-terrorismo al trabajador paraguayo)”. Asunción: AGR Servicios Gráficos.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2012. Informe del Personal Técnico sobre la Consulta del Artículo IV correspondiente a 2012, del 8 de junio 2012. Washington, D.C.: FMI. Disponible en <http://www.imf.org/External/spanish/pubs/ft/scr/2012/cr12211s.pdf>.
- . 2013. Comunicado de Prensa Nro. 13/198 del 5 de junio de 2013. “Misión del FMI Concluye Visita a Paraguay”. Washington, D. C.: FMI. Disponible en <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2013/pr13198s.htm>.
- Iacoviello, M. y L. Zuvanic. 2006. “Paraguay”. En BID “Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina”. Washington, D.C.: BID.
- Lafuente, M. y N. Manning. 2010. “Autoridad del Ejecutivo-Legislativo: los poderes Ejecutivo y Legislativo para la determinación de la política salarial del sector público: el caso de Paraguay”. Serie de documentos de trabajo del sector público, Región de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Longo, F. 2002. “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. Diálogo Regional de Políticas. Washington, D.C: BID.
- MH (Ministerio de Hacienda). 2013. “Evolución de gastos destinados a servicios personales. Proyecto Ejecutivo vs. Ley de Presupuesto Aprobada del Presupuesto General de la Nación. Período

2009-2012”. Asunción: Dirección General de Presupuesto. Disponible en <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=e5e5e8eef9f2f8f3f7b3f4e8eaf7b3f7e9f6faa4f4e9f6f7a4e5f2e5f0edf7edf7a4e5f0a4b8a4e5e6f6edf0a4b6b4b5b7b2f4e8eae5084&x=8989028&y=bcbc05b>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. “Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos”. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/Informe%20Mundial%20sobre%20desarrollo%20humano%202011.pdf>.

----- 2013. “Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso”. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>.

Schuster, C. 2013. “Patronazgo and the Politics of Merit Reforms in Paraguay’s Civil Service Under President Lugo.” Borrador de documento de trabajo de CADEP.

SFP (Secretaría de la Función Pública). 2010. “Informe de Gestión SFP, 20 meses. Agosto de 2008 a abril de 2010”. Asunción: SFP. Disponible en <http://www.sfp.gov.py>.

----- 2012a. “Informe de Gestión SFP, 42 meses. Agosto de 2008 a febrero de 2012”. Asunción: SFP. Disponible en <http://www.sfp.gov.py>.

----- 2012b. “Informe de Transición, julio de 2012”. Asunción: SFP.

Soto, L., y M. Argaña. 2011. “¿El servicio civil al servicio de quién? Intereses versus necesidades en la experiencia paraguaya”. Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 8-11 de noviembre de 2011. Asunción, Paraguay.

Vidal, A. (2012). “Introducción”, en “La administración pública paraguaya: una radiografía”. Asunción: SFP.

## **7.2 Normativa**

Constitución Nacional, 1992.

Ley Nro. 1626/00, de la Función Pública.

Ley Nro. 1335/99 del Servicio Diplomático y Consular de la República del Paraguay

Ley Nro. 2479/04 de Inclusión de Personas con Discapacidad en las instituciones públicas (2%).

Ley Nro. 3.585/08 que eleva al 5% la inclusión de Personas con Discapacidad en las instituciones públicas (2%).

Decreto 17.443/02, Creación del Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay.

Decreto 196/03, Clasificación de Cargos Administrativos.

Decreto 8.779/06 de aprobación del presupuesto plurianual 2007-2009.

Decreto 6.369/11, Sistema de Ingreso de Personas con Discapacidad.

Resolución SFP Nro. 50/08, Sistema de selección para el ingreso y promoción mediante la realización de concursos públicos.

Resolución SFP Nro. 150/08, Movilidad Laboral.

Resolución SFP Nro. 418/10, de Desprecarización Laboral.

Resolución SFP Nro. 608/11, Mesa Interinstitucional para la Inclusión Efectiva de las Personas con discapacidad en la Función Pública.

Resolución SFP Nro. 150/12, Reglamento General de Selección.

Resolución MSPBS Nro. 239/12, Prohibición de puesta a disposición de Recursos Humanos.

### 7.3 Sitios web consultados

Corte Suprema de Justicia	<a href="http://www.pj.gov.py/boletin/noticia/6376-jurisprudencia-destacada">http://www.pj.gov.py/boletin/noticia/6376-jurisprudencia-destacada</a> . Boletín Electrónico. Edición Nro.: 146. Fecha: 17/2/12.
Secretaría de Acción Social	<a href="http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora.html">http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_dtekopora.html</a> . (Último ingreso: 20 de mayo de 2013.)
MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013)	<a href="http://www.mre.gov.py/v1/Contenidos/222-autoridadesNacionales.aspx#Rrpp">http://www.mre.gov.py/v1/Contenidos/222-autoridadesNacionales.aspx#Rrpp</a>
Sindicato de Periodistas de Paraguay	<a href="http://periodistaspy.blogspot.com.ar/2010/06/comunicado-de-ministra-socialista-sobre.html">http://periodistaspy.blogspot.com.ar/2010/06/comunicado-de-ministra-socialista-sobre.html</a> <a href="http://periodistaspy.blogspot.com.ar/2010/06/miles-de-funcionarios-repudiaron-al.html">http://periodistaspy.blogspot.com.ar/2010/06/miles-de-funcionarios-repudiaron-al.html</a>
Banco Mundial	<a href="http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview">http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview</a> . (Último ingreso 20 de mayo de 2013.)
PNUD-Paraguay	<a href="http://www.py.undp.org/paraguay/es/home.html">http://www.py.undp.org/paraguay/es/home.html</a>
Atilio Borón	<a href="http://www.atilioboron.com.ar/2012/06/por-que-derrocaron-lugo.html">http://www.atilioboron.com.ar/2012/06/por-que-derrocaron-lugo.html</a>
BCIA (Barcelona Center for International Affairs, 2013)	<a href="http://www.cidob.org/ca/documentacio/biografias_lideres_politicos/americadel_sur/paraguay/fernando_lugo_mendez">http://www.cidob.org/ca/documentacio/biografias_lideres_politicos/americadel_sur/paraguay/fernando_lugo_mendez</a>
IndexMundi	<a href="http://www.indexmundi.com/paraguay/gdp_per_capita_(ppp).html">http://www.indexmundi.com/paraguay/gdp_per_capita_(ppp).html</a>
BBC Mundo.com	<a href="http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3153000/3153489.stm">http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3153000/3153489.stm</a>
Diario digital ABC	<a href="http://www.abc.com.py/articulos/si-me-mandas-al-freezer-te-demando-">http://www.abc.com.py/articulos/si-me-mandas-al-freezer-te-demando-</a>

Color	<p><a href="#">218483.html</a></p> <p><a href="http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/cartes-pidio-suspender-licitaciones-adjudicaciones-y-nombramientos-564499.html">http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/cartes-pidio-suspender-licitaciones-adjudicaciones-y-nombramientos-564499.html</a>. Noticia del día 24/4/13.</p> <p><a href="http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/paraguay-tendra-crecimiento-del-pib-per-capita-mas-lento-399362.html">http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/paraguay-tendra-crecimiento-del-pib-per-capita-mas-lento-399362.html</a>. Noticia del día 24/4/13.</p> <p><a href="http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/exministro-rivas-ignoro-concurso-de-meritos-y-contrato-a-sus-operadores-530386.html">http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/exministro-rivas-ignoro-concurso-de-meritos-y-contrato-a-sus-operadores-530386.html</a>. Noticia del día 22/1/13.</p> <p><a href="http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/franco-ordeno-a-funcionarios-y-ministros-trabajar-para-alianza-540253.html">http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/franco-ordeno-a-funcionarios-y-ministros-trabajar-para-alianza-540253.html</a>. Noticia del día 18/2/13.</p>
Diario digital Ultima Hora	<p><a href="http://www.ultimahora.com/notas/145833-El-primer-discurso-presidencial-de-Lugo">http://www.ultimahora.com/notas/145833-El-primer-discurso-presidencial-de-Lugo</a></p> <p><a href="http://www.ultimahora.com/notas/621182-Corte-tarda-11-anos-para-resolver-dos-acciones-contr-la-ley-de-Funcion-Publica">http://www.ultimahora.com/notas/621182-Corte-tarda-11-anos-para-resolver-dos-acciones-contr-la-ley-de-Funcion-Publica</a></p> <p><a href="http://www.ultimahora.com/notas/584534-En-un-solo-dia-Franco-nombra-a-105-afiliados-liberales-en-Obras-Publicas">http://www.ultimahora.com/notas/584534-En-un-solo-dia-Franco-nombra-a-105-afiliados-liberales-en-Obras-Publicas</a>. Noticia del día 12/12/12.</p> <p><a href="http://www.ultimahora.com/notas/551258-Legisladores-liberales-acusan-a-la-esposa-de-Franco-de-crear-divisiones">http://www.ultimahora.com/notas/551258-Legisladores-liberales-acusan-a-la-esposa-de-Franco-de-crear-divisiones</a>. Noticia del día 10/8/12.</p> <p><a href="http://www.ultimahora.com/cartes-promete-reducir-20-las-60-direcciones-que-dependen-del-ejecutivo-n628466.html">http://www.ultimahora.com/cartes-promete-reducir-20-las-60-direcciones-que-dependen-del-ejecutivo-n628466.html</a>. Noticia del día 24/6/13.</p>
Diario La Nación (Argentina)	<p><a href="http://www.lanacion.com.ar/473182-gonzalez-macchi-salio-airoso-del-juicio-y-mantendra-su-cargo">http://www.lanacion.com.ar/473182-gonzalez-macchi-salio-airoso-del-juicio-y-mantendra-su-cargo</a></p>
Diario La Nación (Paraguay)	<p><a href="http://www.lanacion.com.py/articulo/116861-paraguay-se-estanca-en-ranking-de-desarrollo-humano-segun-pnud.html">http://www.lanacion.com.py/articulo/116861-paraguay-se-estanca-en-ranking-de-desarrollo-humano-segun-pnud.html</a></p> <p><a href="http://www.lanacion.com.py/articulo/60996-lilian-soto-deja-la-funcion-publica-y-jose-tomas-sanchez-la-reemplaza.html">http://www.lanacion.com.py/articulo/60996-lilian-soto-deja-la-funcion-publica-y-jose-tomas-sanchez-la-reemplaza.html</a>. Noticia del día 2/3/12.</p> <p><a href="http://www.lanacion.com.py/articulo/44243-bancos-lideran-el-ranking-de-los-salarios-mas-altos-en-paraguay.html">http://www.lanacion.com.py/articulo/44243-bancos-lideran-el-ranking-de-los-salarios-mas-altos-en-paraguay.html</a>. Noticia del día 19/9/13.</p>
Diario en línea Paraguay.com	<p><a href="http://www.paraguay.com/nacionales/lilian-soto-renuncia-a-ministerio-para-dedicarse-a-campana-electoral-80438">http://www.paraguay.com/nacionales/lilian-soto-renuncia-a-ministerio-para-dedicarse-a-campana-electoral-80438</a>. Noticia del día 2/3/12.</p> <p><a href="http://www.paraguay.com/nacionales/franco-ratifica-que-no-habra-suba-salarial-para-empleados-publicos-85917">http://www.paraguay.com/nacionales/franco-ratifica-que-no-habra-suba-salarial-para-empleados-publicos-85917</a>. Noticia del día 27/8/12.</p> <p><a href="http://www.paraguay.com/nacionales/senado-reduce-presupuesto-pero-mantiene-aumentos-a-funcionarios-77629">http://www.paraguay.com/nacionales/senado-reduce-presupuesto-pero-mantiene-aumentos-a-funcionarios-77629</a>. Noticia del día 27/12/11.</p> <p><a href="http://www.paraguay.com/nacionales/un-portal-para-presentar-curriculum-en-la-funcion-publica-78318">http://www.paraguay.com/nacionales/un-portal-para-presentar-curriculum-en-la-funcion-publica-78318</a>. Noticia del día 22/12/11.</p>
La Radio del Sur	<p><a href="http://laradiodelsur.com/?p=56359">http://laradiodelsur.com/?p=56359</a>. Noticia del día 9/11/2011.</p>
Radio Ñandutí	<p><a href="http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=48654">http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=48654</a>. Noticia del día 1/2/12.</p>

UPI Español	<a href="http://espanol.upi.com/Politica/2013/03/29/ONU-pide-a-Paraguay-aclarar-matanza-de-camposinos-y-destituci%C3%B3n-de-Lugo/UPI-97371364595009/">http://espanol.upi.com/Politica/2013/03/29/ONU-pide-a-Paraguay-aclarar-matanza-de-camposinos-y-destituci%C3%B3n-de-Lugo/UPI-97371364595009/</a>
Elecciones Paraguay	<a href="http://www.eleccionesparaguay.com/candidatos-presidenciales-paraguay.php">http://www.eleccionesparaguay.com/candidatos-presidenciales-paraguay.php</a>
Paraguay Resiste	<a href="http://paraguayresiste.com/federico-franco-su-conocido-nepotismo-refleja-numerosos-parientes-en-cargos-publicos">http://paraguayresiste.com/federico-franco-su-conocido-nepotismo-refleja-numerosos-parientes-en-cargos-publicos</a> . (Último ingreso 24 de mayo de 2013.)

## 7.4 Talleres y entrevistas realizadas

Actividad	Cargo e Institución	Nombres y Apellidos
<b>Entrevista individual</b>	Ministra Secretaria de la Función Pública	Dra. Nuria Isnardi
<b>Taller de Responsables Áreas SFP</b>	Unidad Coordinadora de Proyectos	Abog. Zully Rolón
	Director General Carrera del Servicio Civil	Lic. Humberto Peralta
	Especialista Contable Financiera – UCP	Zully Cabrera
	Directora General de Derechos Humanos, Igualdad e Inclusión	Ana María Ferreira
	Dirección General de Desarrollo y Gestión del Cambio Institucional	Lic. Ana María Pujol
	Directora General de Formación y Capacitación	Lic. Rossana Báez
<b>Entrevista individual</b>	Directora de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad UNIDA	Dra. Leila Rachid
<b>Entrevista individual</b>	Coordinadora Técnica del Proyecto Promoción del Servicio Civil (Gestión Ambiental: geAm)	Lic. Mercedes Argaña
<b>Entrevista individual</b>	Oficial de Proyectos de USAID Paraguay	Eduardo Bogado
<b>Entrevista individual</b>	Coordinador de las mediciones del Índice de Gestión de Personas por la organización Semillas para la Democracia	Marcelo Mancuello
<b>Entrevista individual</b>	Ex Ministro Secretario de la Función Pública (2003-2005)	Cesar Talavera
<b>Entrevista individual</b>	Ex Ministra Secretaria de la Función Pública (2008-2011)	Mg. Lilian Soto
<b>Entrevista colectiva Mesa</b>	Encargada Inserción Laboral – Fundación Solidaridad	Verónica Ferreira

<b>Interinstitucional</b>	Lenguaje de Señas – MEC – Educación Inclusiva	Ariel Torres
	Técnica MEC – Educación Inclusiva	Mirta Barrera
	Directora – Secretaría de la Función Pública	Ana Pujol
<b>Entrevista individual</b>	Ex Coordinador General de la Unidad Coordinadora de Proyectos.	Lic. Carlos López
<b>Taller con Responsables de Unidades de Gestión de Personas (UGDP) de los Ministerios</b>	STP-Secretaría Técnica de Planificación	Lic. Margarita Ramírez
	DNA-Dirección Nacional de Aduanas-Jefa División Remuneraciones y Compensaciones	Sra. Laura Sosa
	DNA-Dirección Nacional de Aduanas-Jefa del Departamento de Evaluación del Desempeño	Lic. Maura Cuandú
	DNA-Dirección Nacional de Aduanas-Analista del Departamento de Reclutamiento y Selección de Personal	Lic. María Verdún
	INTN-Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología	Lic. Fátima Bernal
	MRREE-Ministerio de Relaciones Exteriores-Director de Recursos Humanos	Abg. Mirko Soto Sapriza
	MDN-Ministerio de Defensa Nacional-Directora de Selección	Lic. Alba Zelaya
	MH-Ministerio de Hacienda-Jefe de Departamento de Gestión del Personal	Lic. Wilfrido Ovelar
	MSPBS-Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social-Representante de la Dirección General de Recursos Humanos-División Capacitación	Lic. Leticia Cardoso
	MJT-SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional)-Directora de Recursos Humanos	Dra. Mirtha Zárate
	Ministerio de la Mujer-Asistente	Paola Robertti
	Secretaría Nacional de Turismo-Directora de Recursos Humanos	Abg. María Inés Cardozo
	Secretaría Nacional de Turismo	Lic. Julio Blanco
	STP-Secretaría Técnica de Planificación-Directora de Recursos Humanos	Lic. Gloria Rodríguez

<b>Taller con Representantes Sindicales</b>	Sindicato de Funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional (SIMIDEN)	Luis Flor
	Primer Sindicato de Funcionarios del Ministerio de Hacienda (SIFUMIH)	Juan Flor Trinidad
<b>Entrevista individual</b>	Ex Directora de Informática	Lic. Graciela Cecilia Gil
<b>Entrevista individual (vía email)</b>	Director de TOP (Consultora encargada de la construcción del Régimen General de la Función Pública).	Lic. Jorge Hintze

## 8. ABREVIATURAS

ANR-PC	Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
IGP	Índice de Gestión de Personas
LFP	Ley Función Pública
MH	Ministerio de Hacienda
PIB	Producto Interno Bruto
SFP	Secretaría de la Función Pública
SICCA	Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa
SINARH	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos
UGDP	Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas