

Capítulo 5. Creación de una función pública profesional y eficiente

Este capítulo trata los recientes esfuerzos realizados por el gobierno de Paraguay destinados a profesionalizar su administración pública para mejorar la eficiencia y el impacto del gasto público. Sitúa sus últimas reformas en el contexto institucional y jurídico del empleo público en el país y comenta el uso de soluciones tecnológicas para hacer más transparentes y meritocráticos el empleo y la reforma de la función pública. Concluye con recomendaciones concretas para garantizar que las reformas estén integradas en nuevas formas de trabajo y sugiere reformas adicionales en las áreas de contratación, remuneración, gestión de personas estratégicas y liderazgo en la función pública.

Introducción

Una función pública cualificada y profesional es un elemento básico de la eficacia gubernamental. Contar con leyes, normativas y estructuras adecuadas para atraer, contratar, formar y conservar a funcionarios públicos cualificados es esencial para garantizar que el gobierno pueda cumplir sus prioridades, ser receptivo y brindar servicios a los ciudadanos. Ello implica ante todo y en primer lugar la existencia de un sistema en el que se contrate a los mejores candidatos por sus méritos. Un sistema de contratación transparente y meritocrático es el primer paso hacia la constitución de una plantilla cualificada y la garantía de que los recursos asignados a la planificación y gestión del personal se han invertido correctamente. Los sistemas de contratación transparentes y meritocráticos también fomentan la confianza de la sociedad civil en la función pública y en la administración pública en general.

Tal como incide el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, el éxito de su implementación depende fundamentalmente de la existencia de una función pública eficiente y profesional. El desarrollo social, la reducción de la pobreza, el crecimiento económico inclusivo y la integración internacional no pueden lograrse sin la presencia de funcionarios públicos profesionales y eficientes, capaces de prestar a los ciudadanos los servicios que necesitan.

Una función pública profesional comienza con la contratación meritocrática para obtener las competencias adecuadas; es además el punto de partida de una cultura de servicio público. Cuando el clientelismo o la influencia política afectan al sistema de contratación, deja de haber profesionalidad, puesto que la lealtad ya no se centra en el servicio al ciudadano. La contratación bajo influencia política menoscaba la confianza del ciudadano en el servicio público y, más ampliamente, en la administración pública. Al mismo tiempo, esta influencia afecta la capacidad de la función pública para contratar talentos por canales regulares, dado que los candidatos potenciales no se deciden a iniciar un proceso de selección que carece de credibilidad. Este capítulo expone cómo unas prácticas y unas políticas concretas de recursos humanos pueden sentar las bases del programa de reforma de la gobernanza pública del gobierno analizando los desafíos y las oportunidades que afronta la función pública de Paraguay.

Paraguay ocupa el puesto 123 de 176 en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2016¹, y tiene una de las puntuaciones más bajas en los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial: tiene el percentil 17 en el indicador de eficacia del buen gobierno en 2015 y el percentil 16 en el de control de la corrupción². Hasta hace poco Paraguay era uno de los países latinoamericanos con peores resultados en cuanto a planificación de recursos humanos³, evaluaciones profesionales⁴ y gestión de retribuciones⁵ en el sector público (OCDE 2016a). Si bien ha avanzado recientemente en la organización de los recursos humanos⁶ y en los méritos de la función pública⁷ mediante reformas implementadas justo antes de 2015, la fragilidad de los instrumentos básicos de planificación afecta a la calidad y al equilibrio de su plantilla. (OCDE 2016a).

Aunque la Constitución paraguaya garantiza la igualdad de acceso a los puestos de la función pública, el clientelismo ha venido influyendo de manera importante la contratación en este sector. La influencia política afecta negativamente la capacidad de la función pública para contratar personas con las competencias necesarias y cumplir las prioridades del gobierno en un entorno en el que la lealtad individual está al servicio del "patrón" y no de los valores de la función pública ni del interés público.

De ello se deriva que aumentar la profesionalización de la función pública sea un imperativo para crear un servicio público más eficiente y receptivo; se trata, además, de uno de los ámbitos en los que Paraguay ha logrado los mayores avances. Paraguay está trabajando por profesionalizar su función pública invirtiendo en la contratación meritocrática, estableciendo un sistema de retribuciones más transparente y construyendo un sistema de evaluación más eficaz. La inversión progresiva en herramientas digitales para la contratación y la gestión de los recursos humanos está cambiando la forma de operar de las instituciones públicas, haciéndolas más eficientes, meritocráticas y transparentes, según reconoce el último diagnóstico de la función pública aparecido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Dumas 2017).

La función pública se hace más atractiva a medida que aumenta su transparencia y su rendición de cuentas. El número de candidatos a puestos de la administración ha ascendido de forma significativa desde 2012. En 2012 hubo 3 solicitantes por cada puesto vacante; en 2017 se registraron 14, lo que indica un importante incremento de la capacidad de la función pública para atraer candidatos cualificados.

La fragmentación y la opacidad del sistema retributivo daba lugar al aumento arbitrario de salarios en ciertas categorías, a la multiplicación de cargos sin existir una necesidad institucional, y al uso de influencias personales para obtener derecho al sobresueldo. Con un gasto salarial difícil de controlar, el gobierno tiene pocos recursos que asignar a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Además, los aumentos salariales basados en evaluaciones subjetivas limitan la capacidad de la función pública de maximizar los servicios que los ciudadanos reciben a cambio de sus impuestos. En un sistema tan complejo y difícil de reformar, la *Secretaría de la Función Pública*, bajo el mandato del Presidente de la República, está tratando de aumentar la transparencia para concienciar a la sociedad civil sobre la importancia de una función pública meritocrática y profesional, y de utilizar la presión pública para reducir la manipulación.

La profesionalización de la función pública también pasa por reforzar el mérito mediante carreras profesionales individuales, más concretamente mediante el sistema de evaluación. El rendimiento individual no consiste únicamente en contar con un sistema de gestión del rendimiento; también incluye ofrecer a los funcionarios públicos los incentivos adecuados, como fomentar el desarrollo de competencias y mejorar la capacidad de los jefes para implicar a los funcionarios y reconocer una buena actuación profesional. Dentro del sistema de formación continua de Paraguay, las iniciativas de desarrollo de competencias a menudo están fragmentadas y parece que las buenas prácticas en esta área son difíciles de aplicar a mayor escala.

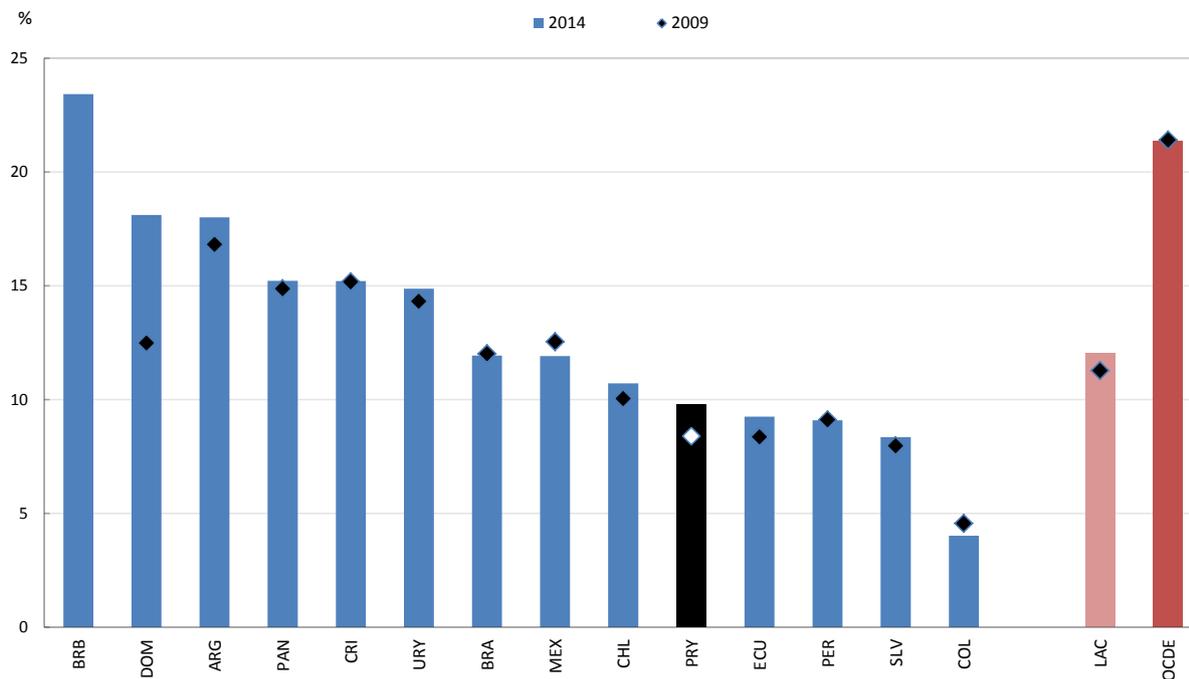
Para la profesionalización y modernización del sector público de Paraguay en los próximos años resulta indispensable una cuidadosa implementación de las reformas de la función pública. Este capítulo muestra que, una vez implementadas, pueden contribuir a una función pública más competente y meritocrática, capaz de atraer y dirigir las personas adecuadas con las competencias necesarias para cumplir las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo de desarrollo social, reducción de la pobreza, crecimiento económico inclusivo e integración internacional de Paraguay en la comunidad internacional.

Cifras y características del empleo público en Paraguay

El empleo en el sector público de Paraguay supuso algo menos del 10% del empleo total en 2014, lo que refleja un leve aumento desde 2009. La media de puestos de trabajo en el sector público suele ser más elevada tanto en los países de América Latina y del Caribe como en los de la OCDE (12% y 21% respectivamente) (Figura 5.1). En 2014 las mujeres

constituyeron aproximadamente el 50% del empleo público en Paraguay, lo que corresponde a la media de los países de América Latina y del Caribe (OCDE 2016a).

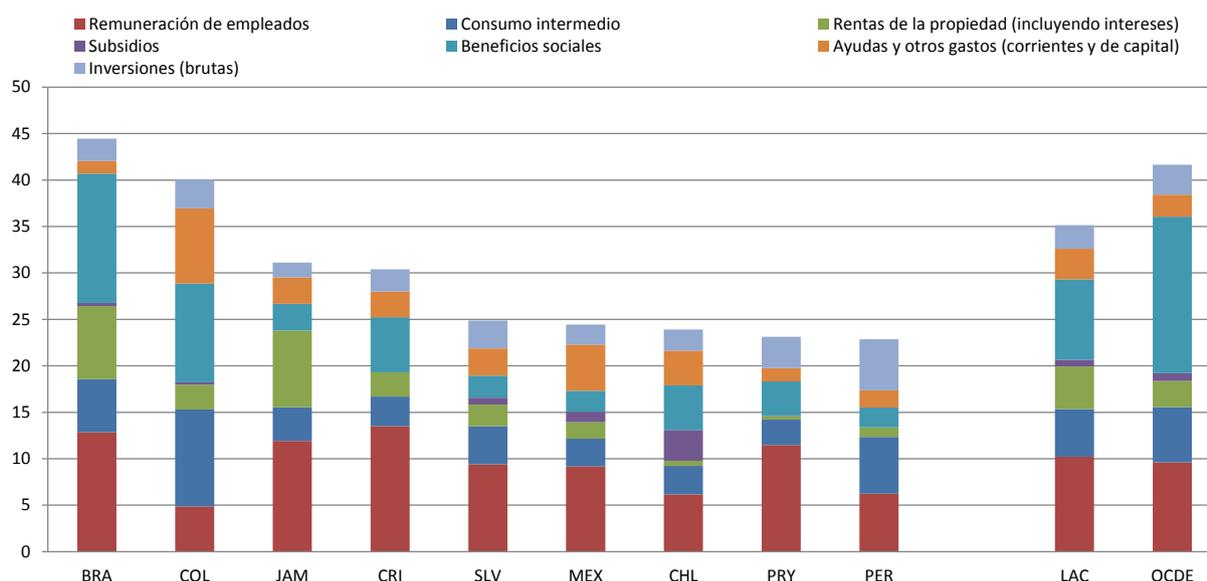
Figura 5.1. Empleo en el sector público como porcentaje del empleo total, 2009 y 2014



Nota: Los datos de Argentina son de 2010 en lugar de 2009. Los datos de Brasil son de 2011 en lugar de 2009. Los datos de Costa Rica son de 2011 y 2013 en lugar de 2009 y 2014. Los datos de Chile, Ecuador, El Salvador y Perú son de 2013 en lugar de 2014. Los datos de Barbados no están incluidos en la media de los países de América Latina y del Caribe. Los datos de Argentina sólo se refieren a las áreas urbanas. Media de la OCDE: los datos de Austria, República Checa, Alemania, Islandia, Israel, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Turquía y Estados Unidos no están disponibles; los datos de Australia, Dinamarca, Finlandia, Corea, Letonia y Portugal tampoco están incluidos en la media por falta de series temporales. Publicado en OCDE 2016a

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OTI) ILOSTAT (base de datos)

A pesar de un porcentaje relativamente menor de empleo público, Paraguay fue en 2014 el país de América Latina y del Caribe que gastó más en la retribución de sus empleados gubernamentales (el 49,5% del gasto gubernamental, cf. Figura 5.2). En comparación, sólo el 15,8% del total de gastos gubernamentales se asignó al bienestar social (en forma de prestaciones sociales⁸ en la Figura 5.3). Como el gasto en retribución de los empleados gubernamentales suele ser bastante estable (es poco probable que un gobierno pueda ser capaz de reducirlo de manera significativa de un año para otro), el gobierno tiene un poder limitado para asignar importantes recursos financieros del presupuesto nacional para, por ejemplo, los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo de lucha contra la pobreza, desarrollo social o crecimiento inclusivo, dado el volumen de la dotación destinada a la retribución de los empleados.

Figura 5.2. Gasto gubernamental por transacción económica como parte del gasto total 2014

Nota: Los datos de Perú y Paraguay se registran según la base de caja. Los datos de inversión de Costa Rica y Jamaica no incluyen el consumo de capital fijo. Los datos de Jamaica no están incluidos en la media de países de América Latina y del Caribe. Los datos de El Salvador y México son de 2013 en lugar de 2014.

Fuente: FMI, Government Finance Statistics (IMF GFS) database (base de datos de estadísticas financieras gubernamentales). Las medias de México y de la OCDE proceden de la base de datos de estadísticas de cuentas nacionales de la OCDE. Publicado en Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/888933431042>

Este gasto relativamente elevado en la retribución de los empleados tiene dos implicaciones contradictorias. Por una parte significa que hay que prestar más atención a la calidad de los recursos humanos y a la productividad del sector público para garantizar la relación entre coste y prestación. Para que un gasto elevado tenga como consecuencia un servicio público mejor, la función pública tiene que ser competente y capaz. La relación entre coste y prestación es todavía más importante en un contexto en el que la lucha contra la pobreza es una prioridad nacional.

Por otra parte, las inversiones que requieren una eficaz gestión de los recursos humanos no están disponibles debido al elevado gasto en sueldos y salarios. Al igual que en otros sectores, la reforma de la función pública de Paraguay ha dependido en gran parte de la ayuda externa, sobre todo para las inversiones relacionadas con la digitalización de la contratación de personal y la formación de los funcionarios públicos. La falta de flexibilidad en la asignación presupuestaria puede dificultar el éxito de las reformas si la ayuda extranjera se reduce y si no hay financiación disponible del presupuesto nacional. A lo largo del capítulo describiremos con más detalle estas dos implicaciones.

Contexto institucional y jurídico

El sistema de gestión de los recursos humanos de la administración pública de Paraguay⁹ incluye la Secretaría de la Función Pública¹⁰ anteriormente mencionada y las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas (UGDP), que son unidades operativas descentralizadas encargadas de los recursos humanos y situadas en instituciones y entidades del estado. El *Instituto Nacional de la Administración Pública de Paraguay* (INAPP)¹¹ opera bajo la

Secretaría de la Función Pública, que sustituye a la antigua Dirección General de Personal Público y que en 2003 incorporó puestos permanentes de la antigua *Secretaría Nacional para la Reforma del Estado* (SNRE).

El sistema funciona bajo los principios de "centralización regulatoria y descentralización operativa"¹². Esto significa que la Secretaría de la Función Pública es la principal responsable de la formulación de políticas y directrices de recursos humanos para el sector público¹³, mientras que las Unidades de Gestión y Desarrollo del Personal se encargan de actividades tales como el mantenimiento de registros de las carreras individuales bajo el *Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa* (SICCA)¹⁴, la participación en las comisiones de selección o la ejecución de evaluaciones del rendimiento.

Este tipo de disposiciones de delegación es relativamente común en los países de la OCDE. La delegación de la responsabilidad de recursos humanos a los ministerios requiere por lo general un cierto nivel de normas comunes y de una supervisión central para evitar interferencias políticas en el personal o importantes distorsiones en cuanto a condiciones de pago o de empleo, lo que podría afectar negativamente a la capacidad de algunas instituciones públicas para atraer funcionarios (OCDE 2017a).

En este sentido, la Secretaría de la Función Pública tiene un carácter consultivo en la implementación ante la administración central, las entidades descentralizadas y los gobiernos departamentales y municipales¹⁵. Otras responsabilidades de la secretaría incluyen la regulación de la contratación de personal y la promoción de funcionarios públicos, la identificación de necesidades de formación, el desarrollo de un sistema para clasificación y descripción de funciones o el desarrollo de criterios para formular la política de remuneración de los funcionarios públicos¹⁶. El Plan Estratégico Institucional 2015-2019 (con proyección al 2023) de la SFP establece prioridades en 5 áreas, y cubre la propia secretaría y entidades del estado (Recuadro 5.1).

La división de responsabilidades institucionales se establece en la ley de la función pública¹⁷, que también incluye disposiciones sobre la estructura de la función pública, el empleo, el rendimiento, la retribución, la formación, el desarrollo y las relaciones humanas (cf. Figura 5.3). Muchas entidades públicas¹⁸ han presentado medidas cautelares contra la ley de la función pública (*acción de inconstitucionalidad*) ante la Cámara Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pero la mayoría de ellas se ha resuelto y la Corte ha confirmado la aplicabilidad de la ley.¹⁹

Recuadro 5.1. El Plan Estratégico Institucional 2015-2019 de la SFP

El Plan Estratégico Institucional 2015-2019 de la Secretaría de la Función Pública se desarrolló en 2014 a lo largo de un proceso participativo que involucró a diferentes áreas de la institución y que contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (que exige la mejora de la contratación meritocrática y los métodos de gestión) y tiene en cuenta la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CIFP).

El plan estratégico expone una estrategia para superar 5 desafíos a mediano plazo: (i) Implementar un sistema de gestión basado en procesos; (ii) Desarrollar una comunicación estratégica para obtener el necesario apoyo político y de la ciudadanía con miras al logro de los objetivos; (iii) Contar con recursos presupuestarios suficientes para atender el desarrollo de las capacidades internas; (iv) Mejorar la Gestión del talento humano al interior de la Secretaría y proyectar a todo el Sector Público; y (v) Adecuar la normativa y aplicación de las políticas, con enfoque de derechos y atribuciones de vigilancia y sanción de la SFP.

El mapa estratégico institucional de la SFP se basa en 5 dimensiones clave cuyo objetivo es aumentar el impacto de la secretaría en la sociedad paraguaya: aprendizaje y crecimiento, procesos internos, sostenibilidad financiera, de los organismos y entes del Estado, y de los funcionarios, y creación del valor público.

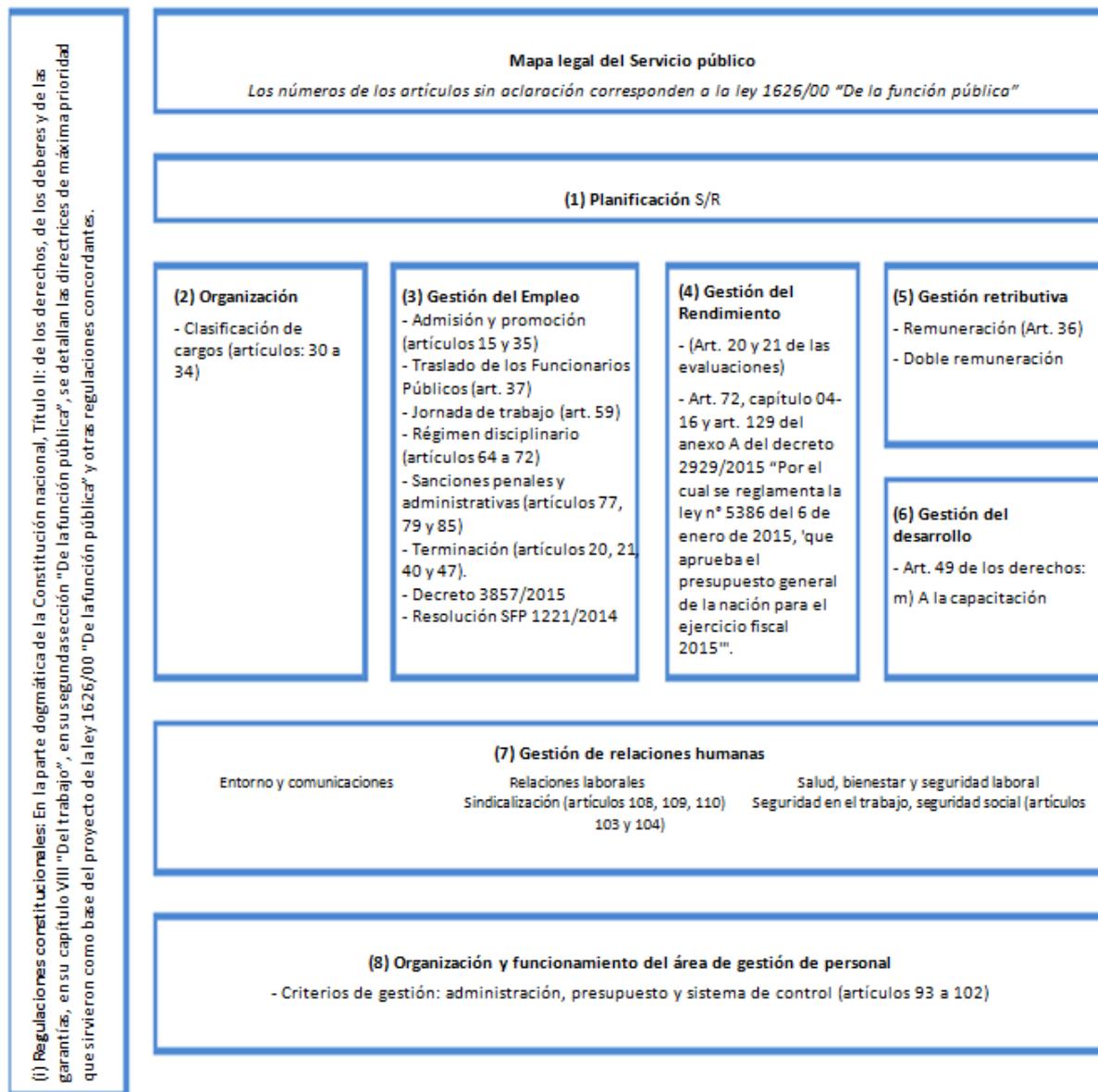
El objetivo final es contribuir a prestar un servicio público de calidad, basado en la meritocracia y en la profesionalización, en el que los recursos públicos se usen con transparencia, eficiencia y eficacia.

Fuente: Gobierno nacional (2014), Plan Estratégico Institucional 2015 – 2019 con proyección al 2023, disponible en https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/piesfp_vgni124y.pdf

Las administraciones públicas sólo pueden hacer lo que establece la ley, por lo que la aprobación de la reforma de la función pública requiere unos complejos trámites legales. El sistema legal paraguayo otorga un importante papel a los decretos o regulaciones, la principal herramienta utilizada para implementar la actual serie de reformas de la función pública. La creación por decreto de un sistema integrado centralizado para la carrera administrativa, el desarrollo de la plataforma única de empleo *Paraguay Concurso* para aumentar la transparencia del sistema de contratación y la creación del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay son sólo algunos ejemplos del uso de decretos para impulsar la reforma de la función pública.

La gran dependencia de decretos y regulaciones es otra de las debilidades del sistema, dado que los esfuerzos realizados hasta ahora se pueden borrar con relativa facilidad si falta el apoyo político en el gobierno siguiente.

Figura 5.3. Mapa legal del servicio público



Fuente: Secretaría de la Función Pública

El sistema ha desembocado en un enfoque fragmentado de las funciones clave de los recursos humanos como la gestión del rendimiento, la formación o la determinación del salario, dado que cada institución puede decidir su propio *modus operandi*.

La Secretaría de la Función Pública ha reconocido estos desafíos; desde 2013 se han realizado algunos progresos, especialmente en las oposiciones públicas y en la reducción del número de categorías de remuneración. La secretaría ha podido poner a disposición de otras instituciones herramientas destinadas a apoyar la carrera administrativa, tales como evaluaciones de rendimiento, políticas de transparencia, anticorrupción y consultoría sobre la aplicación de la ley de la función pública. La Secretaría de la Función Pública pretende seguir abordando estos desafíos a través de su plan estratégico institucional:

- Desarrollar una comunicación estratégica para obtener el necesario apoyo político y de la ciudadanía con miras al logro de los objetivos.
- Contar con recursos presupuestarios suficientes para atender el desarrollo de las capacidades internas (infraestructura, personas, equipamiento, logística, tecnológica, otras).
- Mejorar la Gestión del talento humano al interior de la Secretaría y proyectar a todo el Sector Público.

La tecnología en el núcleo de la reforma de la función pública

El Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa es una de las principales iniciativas implementadas para apoyar los esfuerzos de profesionalización del servicio público. Lanzado en 2014²⁰, el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA) fue desarrollado durante 6 años por la Secretaría de la Función Pública con ayuda del Banco Interamericano de desarrollo y, más adelante, de USAID, con objeto de mejorar la transparencia en el sistema de gestión de recursos humanos. Inspirado en la experiencia uruguaya de Concurso, SICCA es una plataforma web mediante la cual se pretende que las instituciones públicas normalicen sus datos y procesos de recursos humanos, haciéndolos transparentes y abiertos.

Figura 5.4. Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA)



Fuente: Secretaría de la Función Pública (SFP)

SICCA abarca 9 subsistemas (Figura 5.4) que, una vez implementados, deberían permitir la creación de un sistema coherente de recursos humanos que abarque todo el ciclo del empleo público: a) Planificación de puestos de trabajo; b) Selección (PUEP) e ingreso; c) Movilidad laboral y promoción; d) Evaluación del desempeño; e) Capacitación; f) Administración del legajo digital; g) Remuneraciones; h) Procesos jurídicos y i) Desvinculaciones. Además de mejorar la transparencia y la gestión de los recursos humanos, el sistema pretende convertirse en una base de datos central con información sobre todos los funcionarios públicos.

SICCA es una herramienta cuyo objetivo es reducir costos administrativos, mejorar el flujo de trabajo y aumentar la transparencia de los procesos, ampliando así el impacto y el

alcance de la Secretaría de la Función Pública. SICCA complementa el Índice de Gestión de Personas (IGP), también de la SFP, una herramienta de autoevaluación con indicadores organizados en 8 subsistemas (Recuadro 5.2). La digitalización con SICCA significa que las instituciones pueden hacer autoevaluaciones bajo la supervisión de la Secretaría de la Función Pública y con un informe automático realizado por el sistema mediante el análisis de datos en tiempo real. Asimismo, si hay un proceso administrativo (en caso de una reclamación, por ejemplo), uno de los subsistemas del SICCA seleccionará un juez. Como toda la información de recursos humanos tiene que pasar por el sistema, los procesos se vuelven más transparentes y la digitalización está al servicio de la transparencia. En este sentido, las direcciones de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas o de recursos humanos de los ministerios y de las entidades son responsables del funcionamiento de las diferentes unidades del SICCA. Garantizan así la transparencia del sistema registrando todos los datos sobre los funcionarios públicos, desde su contratación hasta su desvinculación, con la Secretaría de la Función Pública aportando el apoyo técnico y el control de calidad.

Los subsistemas del SICCA abarcan diferentes componentes de la gestión de recursos humanos. La Secretaría de la Función Pública está implementándolos por fases, comenzando con cuestiones fundamentales como planificación, selección, remuneración y capacitación. El nivel de implementación de los diferentes subsistemas es muy heterogéneo. Por ejemplo, el sistema de remuneración se está implementando en 352 instituciones, mientras que el relacionado con procesos legales sólo se hará en uno. Los subsistemas de planificación y selección, primeros pasos que hay que dar antes de iniciar un concurso de oposición, se están implementando en 32 instituciones. Para facilitar la implementación del SICCA, la secretaría creó un material de soporte que incluye herramientas jurídicas y administrativas²¹. La secretaría creó asimismo el *Índice de Gestión de Personas (IGP)*, una herramienta en línea para autoevaluar el grado de desarrollo del sistema de gestión de recursos humanos en las instituciones públicas (cf. recuadro siguiente).

Recuadro 5.2. Índice de Gestión de Personas de la Secretaría de la Función Pública

El Índice de Gestión de Personas es una herramienta para evaluar el grado de desarrollo del sistema de gestión de recursos humanos en las instituciones públicas. Se desarrolló en 2011 en un proceso participativo que involucró a la Secretaría de la Función Pública, a instituciones públicas y a organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de esta herramienta es el fomento de buenas prácticas en la gestión y el desarrollo de los recursos humanos en la función pública.

El IGP incluye más de 100 indicadores basados en el marco analítico de diagnóstico institucional de un sistema de la función pública y conceptos establecidos por la Secretaría de la Función Pública, en línea con el Plan Nacional de Integridad y las cartas iberoamericanas de la función pública y de la calidad en la gestión pública. Los indicadores se estructuran en 8 subsistemas que forman un Sistema Integrado de Gestión de Personas (SIGP):

- Planificación
- Organización del Trabajo
- Gestión del Empleo
- Gestión del Rendimiento
- Gestión de la Compensación
- Gestión del Desarrollo
- Gestión de las Relaciones Humanas
- Organización y Funcionamiento del Área de Gestión de Personas

El IGP se convirtió en 2017 en una herramienta en línea por resolución 0604/2017 de la SFP.

Fuente Secretaría de la Función Pública (SFP)

El Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa es una herramienta dinámica con módulos piloto de la propia Secretaría de la Función Pública, la cual ayuda en algunos ministerios a adaptarla a las necesidades de la institución. El sistema definitivo será probablemente ajustado en función de la experiencia acumulada en la fase piloto. El sistema también puede integrar los últimos cambios en la gestión de recursos humanos, por ejemplo que el subsistema de evaluación de rendimiento deba tener en cuenta la resolución de la SFP n° 328/2013²².

Muchos países de la OCDE también introducen proyectos piloto en sus sistemas de gestión de recursos humanos para identificar posibles errores antes de hacer grandes inversiones en recursos (OCDE 2017b):

- En Canadá, por ejemplo, el Proceso Institucional Común para los Recursos Humanos (CHRBP) se probó en unos pocos departamentos, lo que contribuyó a despertar el interés por la herramienta en todo el gobierno.
- Los Países Bajos implementaron gradualmente su servicio compartido de gestión de recursos humanos para administrar las nóminas, registrar al personal, gestionar la información, prestar servicio técnico al usuario final o realizar análisis de los recursos humanos (Recuadro 5.3).

Los encomiables esfuerzos de la Secretaría de la Función Pública para desarrollar e implementar el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa han llevado a múltiples mejoras operativas y de rendición de cuentas. La transformación digital están cambiando la manera de funcionar de los ministerios y de la secretaría, dado que los procesos se vuelven estándar y transparentes. La puesta a prueba de los módulos del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa supone una importante

oportunidad de aprendizaje que resultará útil para la implementación de los futuros módulos. La digitalización está ayudando a crear vínculos entre las organizaciones y la Secretaría de la Función Pública está trabajando en aumentar la interoperabilidad. Si bien el SICCA todavía no está muy bien vinculado con la financiación, la función de recursos humanos se vuelve cada vez más estratégica a medida que las instituciones van incluyéndola en sus planes estratégicos.

La transparencia que propicia el sistema aumenta además la rendición de cuentas ante a los ciudadanos y, en particular, hacia los postulantes de empleo. Se espera que la accesibilidad a los datos gubernamentales mediante un portal de gobierno abierto²³ (por ejemplo, el nombramiento de funcionarios públicos) contribuya a aumentar la confianza en la contratación de la función pública.

La transparencia y la comunicación sobre los procesos de contratación meritocrática aumentan las expectativas y el número de posibles postulantes. Los datos administrativos recolectados por la Secretaría de la Función Pública²⁴ sugieren un aumento en el número de solicitudes y en el de reclamaciones, lo que hace pensar que los postulantes esperan que el proceso de contratación sea justo. La secretaría sigue trabajando en mejorar la accesibilidad a la información, especialmente mediante una futura aplicación móvil para llegar, por ejemplo, a personas con discapacidades.

Si bien el SICCA parece ser una herramienta eficaz para mejorar diferentes áreas de recursos humanos, su implementación supone numerosos desafíos. En primer lugar, el desarrollo de sus subsistemas fue posible gracias al apoyo financiero y humano de USAID (de las 20 personas que trabajan en la secretaría, 10 están financiadas a través de USAID). Teniendo en cuenta que la financiación termina en marzo de 2018, el futuro del SICCA es incierto; la asistencia técnica extranjera no es una solución de financiación a largo plazo. La resolución de estos problemas concretos y de las cuestiones cotidianas impiden al equipo de la secretaría pensar en una forma más estratégica para sus orientaciones futuras.

Recuadro 5.3. Experiencias piloto del sistema de gestión de recursos humanos en Canadá y en los Países Bajos

Canadá. El objetivo principal del Proceso Institucional Común para los Recursos Humanos (CHRP) era normalizar, simplificar y optimizar la forma en la que se administran los recursos humanos en todo el gobierno. Su objetivo es aportar coherencia a la prestación de unos servicios de recursos humanos eficaces y eficientes, maximizando al mismo tiempo el uso de métodos y herramientas existentes e innovadoras.

Antes de su aprobación como una norma del gobierno de Canadá, algunos departamentos (aproximadamente 5) se declararon abiertamente 'adeptos' y actuaron como pioneros en la implantación del proceso. Durante esta fase inicial, los departamentos buscaron formas de impulsar el proceso para mejorar su funcionamiento actual. A menudo presentaban herramientas o estrategias que, finalmente, se revisaban o se sustituían. Para demostrar los beneficios del Proceso Institucional Común para los Recursos Humanos, algunos departamentos presentaron algunos "éxitos rápidos" que contribuyeron a mantener la dinámica y a despertar el interés de otras organizaciones. Dos de los principales desafíos fueron:

- La capacidad para entender y realizar las actividades relacionadas con el proceso institucional común para los recursos humanos dentro de una organización fue un reto debido a la competencia de prioridades y a varias acciones internas de moderación fiscal. Para resolverlo se contrató un equipo de profesionales (consultores) que ayudase y facilitase la implementación en los departamentos mediante "cartas de aceptación" con la Oficina del Director de Recursos Humanos (OCHRO) de la Secretaría del Tesoro.
- Algunas organizaciones mencionaron problemas 'tecnológicos' o vacíos en la fase de análisis del proceso, que, de no haberse solucionado en la fase piloto, podrían haber causado inversiones significativas en sus sistemas de recursos humanos. Dicho esto, hay una iniciativa paralela en marcha para desarrollar un sistema de recursos humanos para todas las instituciones. Los nuevos requisitos y oportunidades institucionales buscados en el sistema se están tratando en las instituciones, y las organizaciones podrán aprovechar en breve sus ventajas una vez su desarrollo esté terminado y desplegado.

Países Bajos. P-Direkt es un servicio compartido de gestión de los recursos humanos que ofrece a los diez ministerios holandeses y a sus 120.000 usuarios finales una serie de servicios administrativos e informativos de una manera normalizada a través de una plataforma y de un centro de contacto. Los servicios del portal incluyen nóminas, registro del personal, gestión de la información, servicio técnico para el usuario final y análisis de los recursos humanos, entre otros. P-Direkt se creó gradualmente:

- Durante el primer año, la Agencia del Ministerio del Interior y de Relaciones con el Reino normalizó los procesos y construyó los primeros sistemas centrales de personal.
- El año siguiente la agencia terminó de construir los sistemas de personal y comenzó a implementar gradualmente los sistemas y la nueva forma de trabajo en los diferentes ministerios.
- Durante el tercer año la agencia creó (junto con cinco ministerios) la mayor parte de la organización del servicio compartido, el centro de contacto que, de hecho, empezó a funcionar a mediados de 2009 y fue oficialmente inaugurado en enero de 2010. En este sentido, la agencia fue aplicando gradualmente la nueva forma de trabajar y todos los sistemas en los otros 5 ministerios, conectándose el último ministerio en octubre de 2011.

Fuente: OCDE 2017b y plataforma del observatorio para la innovación del Sector Público (OPSI)

En segundo lugar, la transparencia y la normalización de los procesos del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa pueden generar una resistencia en las instituciones públicas. Para empezar, el uso del sistema implica que las instituciones tienen menos margen para desviarse de las normas de recursos humanos, lo que puede ser percibido como una pérdida de poder. En este sentido, la comunicación estratégica dentro del sector público y hacia el público (ciudadanos, medios de comunicación) puede ser fundamental para concienciar sobre la utilidad del sistema y que se mantenga abierto y transparente. Una mayor visibilidad pública del sistema puede contribuir a aumentar la sensibilización respecto a sus debilidades; la publicación de datos de remuneración en los medios de comunicación paraguayos llevó a una reacción del público en contra de las diferencias salariales, especialmente entre los funcionarios cualificados y los no cualificados²⁵.

La resistencia también se puede deber a una falta de experiencia con la digitalización. El desarrollo de una comunicación estratégica sobre la transparencia y la digitalización podría contribuir a obtener la aceptación de las instituciones públicas. El uso de un lenguaje normal en lugar de utilizar la jerga informática podría ayudar a concienciar. Por último cabe mencionar que algunas instituciones ya cuentan con sistemas de recursos humanos. Esto significa que pueden ser reacios a abandonarlos pero, sobre todo, implica que, mientras que el SICCA no esté totalmente operativo, la Secretaría de la Función Pública deberá considerar un cierto grado de interoperabilidad entre diferentes sistemas para minimizar la duplicación de esfuerzos y el aumento de la carga de trabajo. Por ejemplo, la remuneración de los funcionarios públicos se procesa mediante el Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), gestionado por el ministerio de hacienda. Uno de los subsistemas del SIARE se utiliza para registrar a los funcionarios públicos en el sistema de archivos y para las nóminas. SIARE no está conectado con el SICCA, lo que obliga a las instituciones públicas a registrarse en ambos sistemas.

La interoperabilidad entre ellos es una importante preocupación en las estrategias de transformación digital del país. Se trata también de un elemento clave en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Estrategias de Gobierno Digital (OCDE 2014). La falta de interoperabilidad suele constituir una barrera a la colaboración y los esfuerzos por mejorarla son un componente esencial de las estrategias generales de un gobierno digital.

- En Chile, por ejemplo, el *Ministerio Secretaría General de la Presidencia* (SEGPRES) está facultado para establecer regulaciones y normas técnicas, que incluyen la propuesta ante el Presidente de nuevas regulaciones para afianzar los sistemas de interoperabilidad.
- El Servicio Digital del Gobierno del Reino Unido trabajó en la interoperabilidad de los sistemas públicos y en el uso compartido de recursos en los procesos de remodelación de los servicios públicos digitales en todos los niveles del gobierno (OCDE 2016b).
- El programa digital de Noruega da prioridad al desarrollo de soluciones comunes, fomentar su uso en los gobiernos central y locales y facilitar su interoperabilidad con soluciones europeas (2017c).

Para lograr la aceptación de las instituciones, la Secretaría de la Función Pública está tratando de fortalecer las redes profesionales en torno a la gestión de recursos humanos y a la digitalización. Organiza reuniones regulares con agencias de cooperación y con líderes de recursos humanos de varios ministerios para establecer y seguir los objetivos,

de los cuales se informa al Ministerio de Hacienda y a la oficina del Presidente. La secretaría espera que pronto sea posible usar estos foros para compartir experiencias positivas en todas las áreas de los subsistemas del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa y para reforzar la cooperación entre entidades, de manera que éstas sean más reactivas

Si bien la tecnología es un pilar fundamental de las reformas actuales de los recursos humanos, no hay que pasar por alto la dimensión humana. Las reformas de los recursos humanos van más allá de las regulaciones e implican un gran cambio dentro de las instituciones, por lo que los funcionarios públicos deberían ser el centro de las reformas.

Por último, si bien es cierto que la transparencia ha aumentado, la Secretaría de la Función Pública tiene que continuar midiendo el impacto del desarrollo del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa en la profesionalización del sistema y en la percepción que los ciudadanos tienen de él. Los indicadores de desempeño deberían ayudar a la secretaría a comprender el impacto de la digitalización del sistema de recursos humanos en, por ejemplo, la confianza en el gobierno o en la contratación meritocrática para ser capaz de medir (y de comunicar) el impacto del SICCA en el sistema. La secretaría debería redoblar esfuerzos para analizar el progreso interno y considerar el impacto y la eficacia de los indicadores, usando, por ejemplo, "unidades de control" o "tableros".

Los siguientes apartados comentan las principales oportunidades y desafíos que afronta Paraguay en la implementación de su reforma de la función pública, estrechamente vinculada con la implementación del SICCA, comparándola con la experiencia de los países de la OCDE en el refuerzo del mérito en todo el ciclo del empleo, avanzando hacia un sistema retributivo más transparente y sostenible, y desarrollando las competencias para un mejor desempeño.

Recuadro 5.4. Uso de las redes de recursos humanos para un sistema más eficaz de la función pública en Polonia

La gestión de los recursos humanos está descentralizada en Polonia. El jefe de la función pública administra los procesos de la gestión de recursos humanos y las tareas se realizan con la asistencia de los directores generales²⁶. Éstos y sus representantes (en su mayoría directores de recursos humanos) participan en la fase más inicial del desarrollo político y jurídico, en un contexto en el que la división de poderes y la rendición de cuentas parece ser fundamental para la eficacia del sistema de la función pública. Para mejorar la cooperación entre el jefe de la función pública y los directores generales se creó un Foro de Directores Generales. Este foro constituye un marco de reuniones regulares para compartir información, debatir "temas candentes" y elaborar proyectos o soluciones.

El papel del jefe de la función pública en el campo de la gestión de recursos humanos consiste, entre otras cosas, en desarrollar y reformar el marco general del sistema y armonizar las herramientas (preservando a la vez su diversidad en cuanto a los detalles). Para aumentar la aceptación de las mejoras o reducir la resistencia, y tener en cuenta las opiniones y la experiencia de los diferentes actores, el jefe de la función pública establece a menudo varios comités de trabajo, como órganos consultivos o de opinión. Estos grupos de trabajo se componen por lo general de representantes del mundo académico, de expertos del sector privado, de medios de comunicación, de directores generales y de otros ejecutivos de la función pública, como los directores de recursos humanos. El objetivo es ayudar al jefe de la función pública a diagnosticar la situación y, en función de ello, elaborar proyectos de nuevas políticas o diferentes tipos de legislación, orientación, formación, etc. Se establecieron comités sobre: normas de gestión de recursos humanos; ética y reglas de la función pública; sistema retributivo; reforma de la Escuela Nacional de la Administración Pública (KSAP), descripción de puestos de trabajo y evaluación de los altos cargos de la función pública.

Red ética y asesores de integridad

La función de los asesores éticos en la función pública no es obligatoria, pero ha funcionado en muchas oficinas de la función pública desde 2006. Su propósito principal es asesorar a los funcionarios públicos sobre cómo resolver posibles dilemas éticos y apoyarles para que entiendan correctamente y apliquen las reglas y los principios éticos de la administración pública. Los asesores apoyan además al jefe de la oficina en la divulgación de conocimientos sobre los principios y, como consecuencia, en la promoción de una cultura de integridad en el cargo.

Para construir una cultura de integridad, el jefe de la función pública creó una red de asesores de ética e integridad inspirada en las directrices de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017). La red creó un marco de cooperación para los funcionarios públicos que afrontan dilemas éticos similares y un foro para intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas. El jefe de la función pública también consulta la red en todos los asuntos relativos a la promoción y la construcción de una cultura de integridad, y al aumento de la confianza en la administración. Un reciente ejemplo es la

consulta relacionada con los programas de formación sobre ética y los dilemas éticos incluidos en la recomendación del jefe de la función pública en cuanto a la promoción de la cultura de integridad.

El proyecto de la recomendación fue sometido a consulta de los directores generales y, a continuación, presentado ante la red de asesores éticos durante unas de sus reuniones. Este grupo de participantes (clave en la implementación eficaz de la recomendación) se familiarizó con los principales objetivos y supuestos de la recomendación, y con sus tareas futuras. Y lo que es más importante, se implicaron en la fase inicial de los debates sobre programas de formación, que concluyeron con la reelaboración del proyecto de esta *herramienta, reflejando diferentes antecedentes y opiniones*.

Fuente: Homólogo polaco

Refuerzo del mérito en la contratación y en las promociones

Paraguay garantiza la igualdad de condiciones en el acceso a los cargos de la función pública²⁷, incluyendo el acceso específico de personas con discapacidad²⁸. Las instituciones deben alcanzar el objetivo de un 5% de personal con discapacidades. La carrera administrativa se rige por la Ley de la Función Pública²⁹, que abarca a los funcionarios administrativos³⁰ de los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) y de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). (Recuadro 5.5).

El establecimiento de la meritocracia en el proceso de contratación ha sido uno de los mayores desafíos de la administración paraguaya. La inversión en la meritocracia es una forma de invertir en la profesionalización de la función pública y, como consecuencia, en una mejor capacitación a medio plazo. Como tal, la profesionalización es una manera de contrarrestar el clientelismo y los intereses privados, y de favorecer un servicio público para los ciudadanos. Si bien la Secretaría de la Función Pública empezó a implementar la contratación meritocrática en 2009 en 20 instituciones, algunas de ellas, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya contaban con políticas meritocráticas (Recuadro 5.6).

Recuadro 5.5. Carrera administrativa en Paraguay

La carrera administrativa de Paraguay está compuesta por 65.000 personas que incluyen funcionarios administrativos del gobierno central y funcionarios de las entidades descentralizadas (17 gobiernos departamentales y más de 254 municipalidades), haciéndola la segunda más importante del sector público, después de la carrera docente.

La carrera administrativa se organiza en puestos y a cada puesto se le asigna una categoría presupuestaria diferente³¹. Los puestos se clasifican en 7 niveles jerárquicos. Los escalones más altos están compuestos por los niveles A y B e incluyen la Conducción Política y la Conducción Superior: suelen ser puestos elegidos o nombrados políticamente, como los Directores o los Directores Generales³². Los niveles C a E abarcan 3 categorías de mandos medios³³, mientras que los niveles F y G corresponden al apoyo administrativo y técnico, y a los servicios auxiliares. Los cargos electos (a nivel nacional, departamental o municipal)³⁴ no se consideran funcionarios públicos.

El ingreso en la carrera administrativa se realiza mediante un concurso público de oposición³⁵ que da acceso al puesto financiado por el presupuesto general de la nación y cuyos deberes son inherentes a la función del órgano o entidad del estado.

En cambio, tanto el personal contratado y como el de servicios auxiliares también forman parte de la función pública, pero pueden estar sujetos al Código del Trabajo. El personal contratado (cerca del 17% de los empleados públicos según la SFP³⁶) se puede contratar mediante concurso de oposición, concurso de méritos o mediante contratación directa. El porcentaje de personas con discapacidades es mayor entre el personal contratado, pero la mayoría tiene contrato indefinido. Para mejorar las condiciones laborales del personal contratado, el gobierno organizó en 2016 un concurso de oposición institucional abierto sólo para ellos, con objeto de cubrir puestos de la función pública recogidos bajo el presupuesto general. El personal de servicios auxiliares, que incluye puestos como personal de limpieza o chóferes, se contrata mediante un procedimiento de selección simplificado y su relación laboral se rige por el Código del Trabajo.

Fuente: Decreto n° 196/03 "Por el cual se establece el Sistema de Clasificación de Cargos Administrativos y se aprueba la Tabla de Categorías, Denominación de Cargos y Remuneraciones para Organismos de la Administración Central, Entidades Descentralizadas del Estado y del Poder Judicial", art. 3

Recuadro 5.6. Concurso público de oposición para ingresar en la carrera diplomática de Paraguay

La ley n° 1335/1999 sobre el Servicio Diplomático y Consular establece que el único dispositivo para ingresar en la carrera diplomática es mediante concurso de méritos con un proceso de evaluación competitivo y transparente mediante pruebas escritas.

Breve descripción del proceso de incorporación:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores establece las vacancias.
- Las autoridades del ministerio aprueban las reglas del procedimiento.
- Se abre el concurso de oposición nacional (publicación de la convocatoria respectiva en dos diarios de gran circulación de la capital, enlace disponible en el sitio web del ministerio, divulgación masiva en los medios de comunicación, estrategia de comunicación y visitas a diferentes departamentos del país para facilitar la participación de las personas que no residen en la capital).
- Registro (los candidatos reciben un código personal para garantizar el anonimato durante la evaluación).
- El registro se clausura y comienza la evaluación documental.
- Presentación de un informe de los candidatos al Comité de Admisiones.
- Publicación de una lista de los candidatos autorizados.
- Empiezan los exámenes escritos: normalmente versan sobre las siguientes asignaturas: Economía y Comercio Internacional, idioma extranjero (Inglés, Francés, Portugués o Alemán), Lengua Castellana, Geografía Económica, Nociones Fundamentales del Derecho e Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay en su contexto mundial. Las asignaturas pueden variar en función de las necesidades de la institución.
- Los exámenes son eliminatorios; los candidatos tienen que obtener el 60% de la nota total para hacer el siguiente examen. Una vez terminados los exámenes escritos, los candidatos que aprueban todo son sometidos a un test psicofísico y a una evaluación oral de aptitud diplomática.
- Cuando terminan todas las evaluaciones se determinan las calificaciones finales y sólo se acepta a los 10 o 15 mejor calificados, según las vacancias establecidas y los criterios del artículo 8 de la ley 1.335/1999.

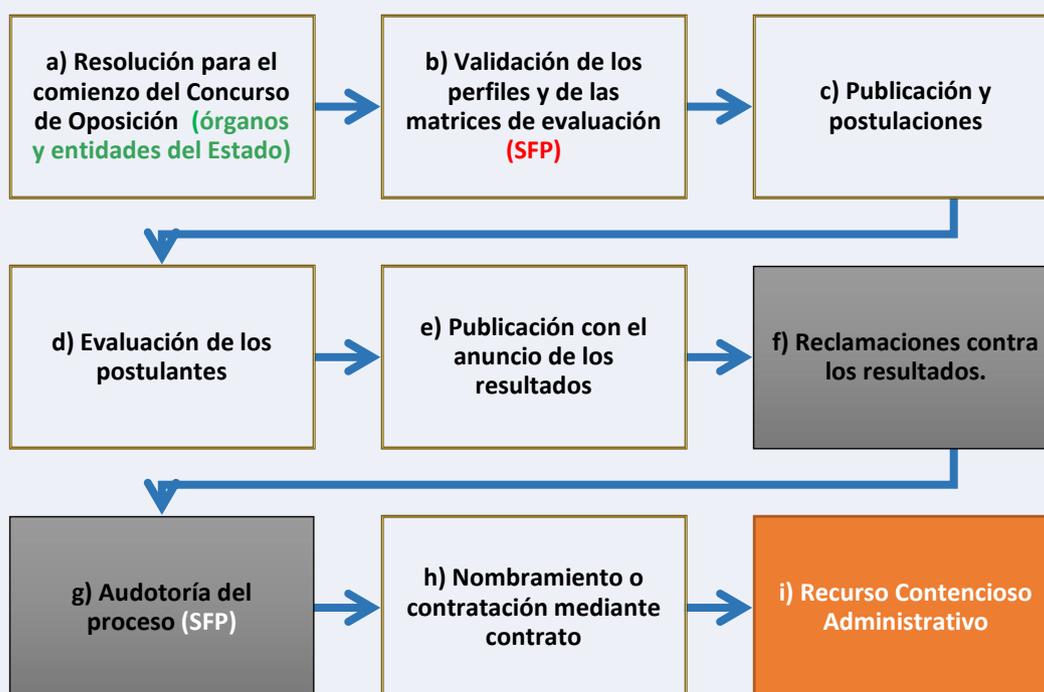
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay

Los mayores esfuerzos por mejorar la contratación meritocrática se realizaron a partir de 2013 mediante la planificación de puestos de trabajo del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa, que en la actualidad se está implementando en 32 instituciones. Dentro del SICCA, la planificación de puestos de trabajo permite clasificar las unidades organizativas (CUO), los puestos de trabajo (CPT) y categorías escalafonarias (CCE). La selección se gestiona mediante el portal *Paraguay Concurso*, que está operativo desde 2013 y registra toda la información relacionada con los procesos de contratación (Recuadro 5.7).

Recuadro 5.7. Proceso de contratación a través de *Paraguay Concurso*

Los postulantes de empleo se registran y solicitan puestos de trabajo. Las descripciones del puesto incluyen unos requisitos mínimos y otros opcionales relacionados con la experiencia profesional, la educación y las competencias (técnicas y no técnicas). Incluyen además un sistema de 1 a 10 grados para las condiciones de trabajo (presión laboral, movilidad, ambiente y esfuerzo físico). El peso de los criterios de evaluación depende del puesto, pero por lo general incluye la formación académica, la formación continua, la experiencia laboral, un examen relacionado con el puesto, evaluaciones de rendimiento, pruebas psicotécnicas y una entrevista con la comisión de selección. La formación académica y la experiencia laboral suelen ser los criterios de mayor peso.

El comité de selección elabora el perfil del puesto y la Secretaría de la Función Pública se encarga de que la remuneración y las expectativas corresponden al perfil. Además sugiere qué herramientas de selección se deberían usar y monitorea en función de ello el proceso de selección. Las fases del proceso de selección son:



Fuente: Administración de Paraguay

Paraguay Concurso abarca la admisión y la promoción de tres tipos de oposiciones³⁷ que recaen bajo la responsabilidad de las comisiones de selección (Recuadro 5.8). *Paraguay Concurso* establece asimismo procedimientos para:

- Crear y establecer concursos de oposiciones
- Validar concursos de oposiciones (SFP)

- Publicar en línea el puesto de trabajo y recibir las solicitudes
- Evaluar los candidatos
- Publicar los resultados de la oposición
- Nombrar o contratar personas mediante contratos

En este contexto, el mérito, el desempeño y la capacidad son los criterios de las políticas de gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el sector público. Todos los órganos y entidades del Estado tienen que contratar y promocionar a sus empleados a través del sistema.

Recuadro 5.8. Comisión de selección en concursos públicos de oposición

Las comisiones de selección son responsables de los exámenes de concurso público de oposición para los nombramientos de la función pública; concursos de oposición para promociones; y concursos de méritos para los contratos temporales³⁸.

Estas comisiones están sometidas a la máxima autoridad de la Entidad del Estado que realiza el concurso y mantienen la comunicación con la Secretaría de la Función Pública durante todo el proceso de selección (la interrupción de la comunicación implica la suspensión del proceso de contratación) (art. 11). Los miembros de la comisión de selección incluyen un representante de la máxima autoridad de la Entidad del Estado que realiza el concurso, el superior inmediato del área en la cual se produce la vacancia del cargo sujeto al concurso y el responsable de la Unidad de Gestión de Personas o similares (que actuará como secretario de la comisión). Los observadores de la comisión (que incluyen el responsable de la unidad de transparencia y anticorrupción o equivalente y un representante de los funcionarios públicos o de la organización de trabajadores reconocida por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social) pueden formular sugerencias sobre el proceso y supervisan el respeto de los procedimientos (art. 12). El comité de selección también puede crear un equipo de asistencia técnica para puestos de trabajo especializados (art. 9).

Fuente: autoridades paraguayas

Al igual que Paraguay, la mayoría de los países de la OCDE publican los avisos de vacantes para garantizar la transparencia de los procesos de contratación meritocrática (Figura 5.5), que sigue siendo el pilar de la función pública a pesar de la variedad de enfoques de la contratación de un país a otro. En general, los sistemas de contratación están sustituyendo los sistemas tradicionales de carrera o puesto y se están haciendo más flexibles y mixtos. La mayoría de los países de la OCDE declaran que todos o casi todos los puestos están abiertos a la contratación interna y externa. Alemania e Irlanda son los países que usan más métodos de contratación meritocrática (7), mientras que Luxemburgo y Eslovenia se centran en la transparencia del proceso de publicación del puesto.

La Secretaría de la Función Pública usa el portal para publicar todos los puestos abiertos para los funcionarios públicos, de manera que sea lo más transparente y abierto posible. Además está trabajando para mejorar el acceso a través de una aplicación móvil y ampliar el uso de datos de código abierto disponibles para el público. Con el uso del portal, la

secretaría pretende normalizar el proceso de concurso de oposición y basarlo en el mérito. En este sentido, los postulantes tienen la posibilidad de impugnar las decisiones a lo largo del proceso de selección, en cuyo caso el proceso se somete a una auditoría.

El acceso a la información a través del portal es especialmente importante para aumentar el número de candidatos (y, por tanto, a funcionarios públicos con discapacidades). Como parte de su plan para promocionar las oportunidades de inclusión, la SFP presentó ante el Ministerio de Hacienda una propuesta para multar a las instituciones que no cumplieren la regla del objetivo del 5%. Los fondos recaudados se podrían usar para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que ofrezcan formación a las personas con discapacidad.

En 12 países de la OCDE los discapacitados tienen derechos de preferencia en las entrevistas de trabajo o preferencia en el proceso de selección. Polonia, por ejemplo, da prioridad a los discapacitados en la última fase del proceso de selección, y está realizando un proyecto para aumentar la concienciación de la función pública sobre la prestación de servicios para los discapacitados (Figura 5.5). 13 países de la OCDE tienen objetivos de contratación para discapacitados. En España se reserva una cuota del 7% en todos los procesos de selección de cualquier rango, en Francia el porcentaje es del 6%.

Figura 5.5. Contratación meritocrática en el proceso de selección



Nota: Respuestas de los países de la OCDE a la pregunta: Q35. ¿Cómo se garantiza la contratación meritocrática en el nivel inicial del proceso de selección?

Fuente: OCDE (2016), Strategic Human Resources Management survey (encuesta sobre gestión estratégica de los recursos humanos)

Al crear una contratación meritocrática basada en hechos comprobados, *Paraguay Concurso* parece que también está aumentando la concienciación y la confianza en el

sistema de contratación. Las estadísticas meritocráticas, usadas para realizar análisis por sector o por puesto, fueron publicadas por primera vez en 2009. Por ejemplo, alrededor del 57% de las contrataciones de la función pública del poder ejecutivo se hace mediante concursos de oposición meritocrática, mientras que en el poder judicial, esta cifra puede ser del 35% (Dumas, 2017). Parece que la contratación a través del SICCA está aumentando el atractivo de la función pública, ya que el número de postulantes ha aumentado de 3 candidatos por puesto antes de su introducción a 14 en 2016. Esto puede reflejar una mayor confianza en el sistema; si los candidatos piensan que la contratación va a ser ética y meritocrática, serán más proclives a postular que si creen que se va a basar en las relaciones personales o políticas.

Recuadro 5.9. Fomento de las posibilidades de inclusión para personas con discapacidad en Polonia

Aumento del empleo de personas con discapacidad

Una de las prioridades de la dirección de la función pública es aumentar el porcentaje de empleados con discapacidad en la administración pública. El empleo de este grupo de personas ha aumentado de 2,6% en 2010 a un 4% en 2016, con un objetivo del 6%. Este aumento experimentado entre 2010 y 2016 tuvo lugar en un contexto de disminución generalizada del empleo, lo que podría significar que la función pública se está haciendo más abierta y más proclive a emplear personas de este grupo.

La nueva ley sobre la función pública desempeñó un importante papel. Si bien los procesos de contratación general están descentralizados, los directores generales son responsables de que se respeten los principios globales de contratación (apertura, transparencia, igualdad de acceso, competitividad, igualdad de herramientas y métodos de evaluación, etc.). Al final del proceso de contratación individual una comisión propone un máximo de los 5 mejores candidatos y la dirección general toma la decisión final. Los discapacitados tienen prioridad en el grupo de los 5 mejores candidatos si en la administración contratante el porcentaje de personas con discapacidad es inferior al 6%. En las primeras fases del proceso de contratación, todos los candidatos participan y compiten en igualdad de condiciones.

Accesibilidad de los servicios públicos para los ciudadanos con discapacidad

El proyecto "Necesidades diferentes, normas iguales" se implementó en 2017 en la administración polaca con el apoyo de fondos noruegos y del Área Económica Europea (AEE). Su objetivo es sensibilizar y ampliar los conocimientos de los funcionarios sobre cómo diseñar los servicios públicos de manera que tengan también en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad; e intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas en el campo de la política sobre la accesibilidad en Polonia y en Noruega. Se han planeado diferentes actividades de desarrollo de competencias para más de 300 funcionarios públicos, con formación, conferencias, seminarios y visitas de estudio.

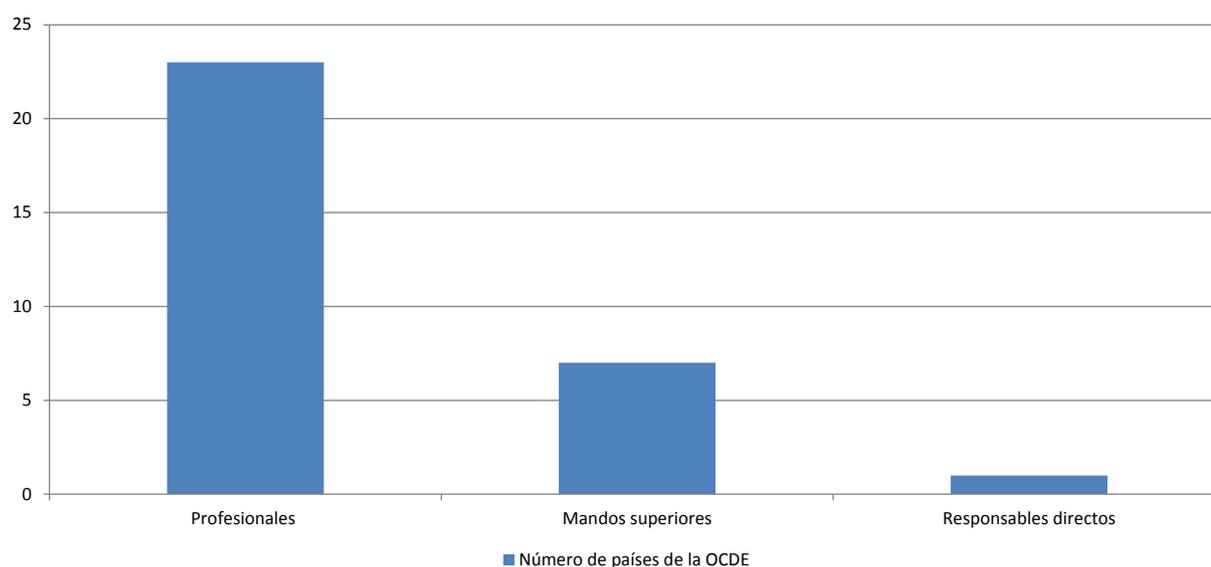
Fuente: Departamento de la Función Pública, Cancillería del Primer Ministro de la República de Polonia

La contratación a través de un sistema automático como el SICCA también aporta información sobre las dificultades de Paraguay para atraer candidatos cualificados para ciertos puestos tales como el de ingeniero. Para mejorar ciertos niveles de capacitación y diversificar sus perfiles (muchos de los candidatos son licenciados en economía y en derecho), Paraguay ha creado un programa de becas para el extranjero, lo que debería

contribuir a desarrollar capacidades y propiciar una apertura hacia culturas y experiencias diferentes. Algunos países de la OCDE también tienen dificultades a la hora de contratar ciertas categorías de funcionarios públicos, especialmente los profesionales (Figura 5.6), sobre todo para puestos relacionados con la informática (Austria, Bélgica, Finlandia y Países Bajos), la salud (Bélgica y Chile), la jurisprudencia (Irlanda) o la ingeniería (Israel y Luxemburgo). Si bien estas dificultades se deben por lo general a la competencia del sector privado, algunos países mencionan deficiencias del mercado laboral en ciertas profesiones.

Aunque Paraguay ha realizado esfuerzos encomiables para potenciar la contratación meritocrática, todavía quedan instituciones que no la practican y el sistema no abarca todos los puestos, como las oposiciones internas (utilizadas en promociones) o los cargos nombrados políticamente, que suponen el 15% del total de los puestos³⁹. Las autoridades contratantes tienen la facultad de nombrar o abrir un concurso de oposición de acuerdo con un perfil de competencias. La creación de otros cargos políticos podrá ser rechazada por la Secretaría de la Función Pública por motivos técnicos o por el Ministerio de Hacienda por motivos económicos.

Figura 5.6. Grupos difíciles de atraer a la función pública (OCDE 35, 2016)



Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

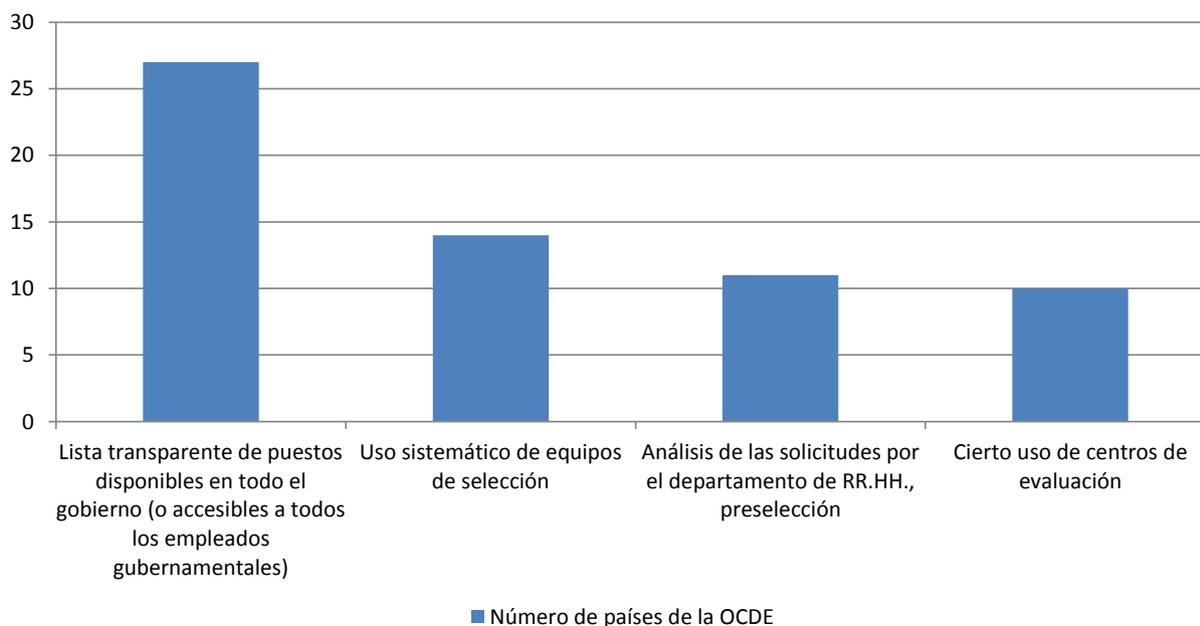
La contratación de mandos medios todavía se suele hacer con documentación impresa y fuera del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (en la mayoría de los casos por razones técnicas). Cuando los ascensos se realizan a través del sistema, el mérito queda garantizado por el uso de evaluaciones por fases (currículo, exámenes escritos u orales, pruebas psicofísicas y entrevista), en las que para pasar a la siguiente fase hay que haber aprobado la anterior, y la evaluación global se realiza una vez superadas todas las fases. El concurso de oposición se puede gestionar a través del portal *Paraguay Concursa* para garantizar la objetividad y una mayor transparencia de las convocatorias. Además, está sujeto a un proceso de auditoría. La falta de publicidad abierta de los ascensos puede reducir el número de candidatos potenciales y cualificados, y la ausencia de transparencia puede dar paso al clientelismo. En el mediano y largo plazo

también puede obstaculizar el ascenso de funcionarios que ingresaron en la función pública a través de un sistema meritocrático.

La mayoría de países de la OCDE cuenta con dispositivos para fortalecer el mérito y la transparencia en su sistema de ascensos:

- En Grecia, por ejemplo, los ascensos de un nivel al siguiente los decide cada junta del servicio en cuestión. La selección para el nivel jerárquico de responsable de unidad y de director se realiza mediante convocatoria abierta de candidaturas. La selección para el nivel jerárquico de director general se realiza mediante convocatoria abierta de candidaturas y la decisión es adoptada por una única Junta Especial Central de Selección.
- Los Países Bajos usan una combinación de instrumentos en función de la vacancia. En Polonia se prepara una lista con un máximo de los 5 mejores candidatos para puestos de responsabilidad.
- En Portugal el ascenso se realiza mediante el aumento gradual de salario como resultado de una evaluación de rendimiento.
- Por último, el marco de competencias de la función pública del Reino Unido ha proporcionado una norma común de ascensos en toda la administración pública.

Figura 5.7. Méritos y transparencia del sistema de ascensos (OCDE 35, 2016)



Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

Si bien las municipalidades están reguladas por la misma ley de la función pública que el ejecutivo, no se les exige que usen el sistema. Esto se debe a que el nivel municipal representa un pequeño porcentaje del empleo público y que los recursos financieros no los maneja el ministerio de hacienda.

Y, sin embargo, la meritocracia no es más que un primer paso para mejorar la capacidad y la profesionalidad de la función pública a mediano y largo plazo. A medida que aumentan las contrataciones meritocráticas, la cuestión es cómo la función pública va a ser capaz de

conservar las personas cualificadas y hacer que trabajen en un entorno positivo y constructivo. Hay que prestar especial atención a la gestión de la carrera, al rendimiento (la Secretaría de la Función Pública declara que los funcionarios contratados por méritos suelen obtener mejores resultados en las evaluaciones) y al entorno de trabajo para que los funcionarios seleccionados por sus méritos se mantengan motivados e implicados cuando empiezan a trabajar en la administración.

Se calcula que deberá pasar una década hasta que el SICCA establezca una nueva forma de trabajo en la administración, y 2023 será un hito importante en este sentido. A medida que el sistema integrado centralizado de la carrera administrativa crea un espacio para gestionar mejor los concursos de oposición y para planificar el personal, los cuales son esenciales para disminuir la presión política, van surgiendo algunos problemas que hay que resolver para que el sistema siga siendo una herramienta digna de confianza para potenciar la profesionalización de la función pública al servicio de los ciudadanos. Se trata principalmente de la capacidad institucional de las partes interesadas (como la Secretaría de la Función Pública, las unidades de recursos humanos de los ministerios o las comisiones de selección), y de su cultura y capacidad de gestión.

Como ocurre con todo proceso de cambio, las reformas de contratación en general y el SICCA en particular están introduciendo nuevas formas de trabajar, y añadiendo responsabilidades a las ya existentes. Esta situación afecta especialmente a la Secretaría de la Función Pública y a las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas, pero también a comités como las comisiones de selección, que carecen de experiencia debido a la novedad del proceso.

El aumento de sobrecarga en la secretaría sin un incremento proporcional en los recursos humanos y financieros puede afectar a la fluidez de los procesos de contratación y afectar a la credibilidad del sistema. Durante las entrevistas realizadas para el estudio, muchos interlocutores se mostraron preocupados por la lentitud del proceso, aún cuando no cuestionan su rigor ni la importancia de evitar interferencias políticas. La secretaría tiene una enorme carga de trabajo para cotejar las candidaturas y comprobar los perfiles (sólo tiene 3 personas asignadas para comprobar 415 instituciones), lo que hace que el proceso tarde como mínimo 60 días (llegando en algunos casos a los 8 meses). Y las reclamaciones pueden retrasar todavía más el proceso de selección. La lentitud de los procesos afectan a la credibilidad del sistema pero, sobre todo, aumenta el riesgo de perder los mejores candidatos. Por último y no menos importante, la lentitud puede dar lugar a que las instituciones eviten pasar por el sistema de contratación meritocrática. Como la ampliación del papel de la Secretaría de la Función Pública está afectando a su capacidad para prestar servicios con eficiencia, y teniendo en cuenta el impacto positivo del Sistema Integrado de Centralizado de la Carrera Administrativa en la contratación meritocrática, urge asignar más recursos a la secretaría, para que controle la calidad del proceso y lo apoye de una manera oportuna.

En paralelo, como el SICCA está cambiando la forma de funcionar de las instituciones públicas y de las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas, también se enfrenta a una falta de capacidad para administrar los concursos de oposición a través de este sistema y algunos cuestionan su autoridad para imponer normas de contratación. Especialmente en instituciones que tenían organizados concursos de oposición abiertos antes de la introducción del SICCA, la participación de la Secretaría de la Función Pública puede parecer un nivel adicional (e innecesario) de burocracia. Aunque, en teoría, las prácticas de contratación deberían adaptarse a la capacidad de cada ministerio, el sistema todavía no cuenta con la madurez suficiente para este trabajo.

Si bien el SICCA carece por ahora de un dispositivo de retroalimentación, la SFP trabaja estrechamente con las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas para identificar los problemas. La secretaría está desarrollando unas directrices para las instituciones que les deberían ayudar a utilizar el sistema con más autonomía, además de contribuir a reducir la carga de trabajo para la primera. La Secretaría de la Función Pública podría plantearse el uso de la red de recursos humanos anteriormente mencionada para debatir cuestiones de implementación y para que otras instituciones participen en el diseño y en la prueba del submódulo de contratación del SICCA. Otra opción podría ser el diseño de módulos de formación para implementar el sistema. Llegar hasta otros niveles del gobierno es un reto adicional.

Para que la implementación del SICCA tenga éxito también hay que tener en cuenta la capacidad de los responsables de contratación para integrar la contratación meritocrática. Los procesos y controles de la contratación a través del SICCA reflejan una cierta falta de confianza en dichos responsables. Como muchos de ellos ocupan cargos nombrados políticamente, sus decisiones se suelen considerar subjetivas. Los responsables de contratación carecen por lo general de experiencia en contratar mediante comisiones de selección. Por ejemplo, en el proceso de postulación las pruebas psicotécnicas y las entrevistas tienen menos peso en el proceso de evaluación porque se considera que son más subjetivas y, por tanto, menos fiables. Sin embargo, elementos como el nivel de estudios, que se pueden medir con más objetividad, no siempre son buenos indicadores del rendimiento en el trabajo. Dada la actual transición de apertura hacia un personal meritocrático, esto puede ser ideal por el momento, pero finalmente la ponderación debería cambiar de manera que el nivel de estudios y la experiencia se usen para un primer filtrado de los candidatos y que la decisión definitiva se base en los resultados de pruebas y entrevistas realizadas con directivos que se rijan por sólidos valores. El Ministerio de Hacienda está formando a directores y coordinadores para manejar mejor los procesos de contratación, y ahora está trabajando concretamente con responsables de departamentos para reforzar unas competencias de gestión más amplias.

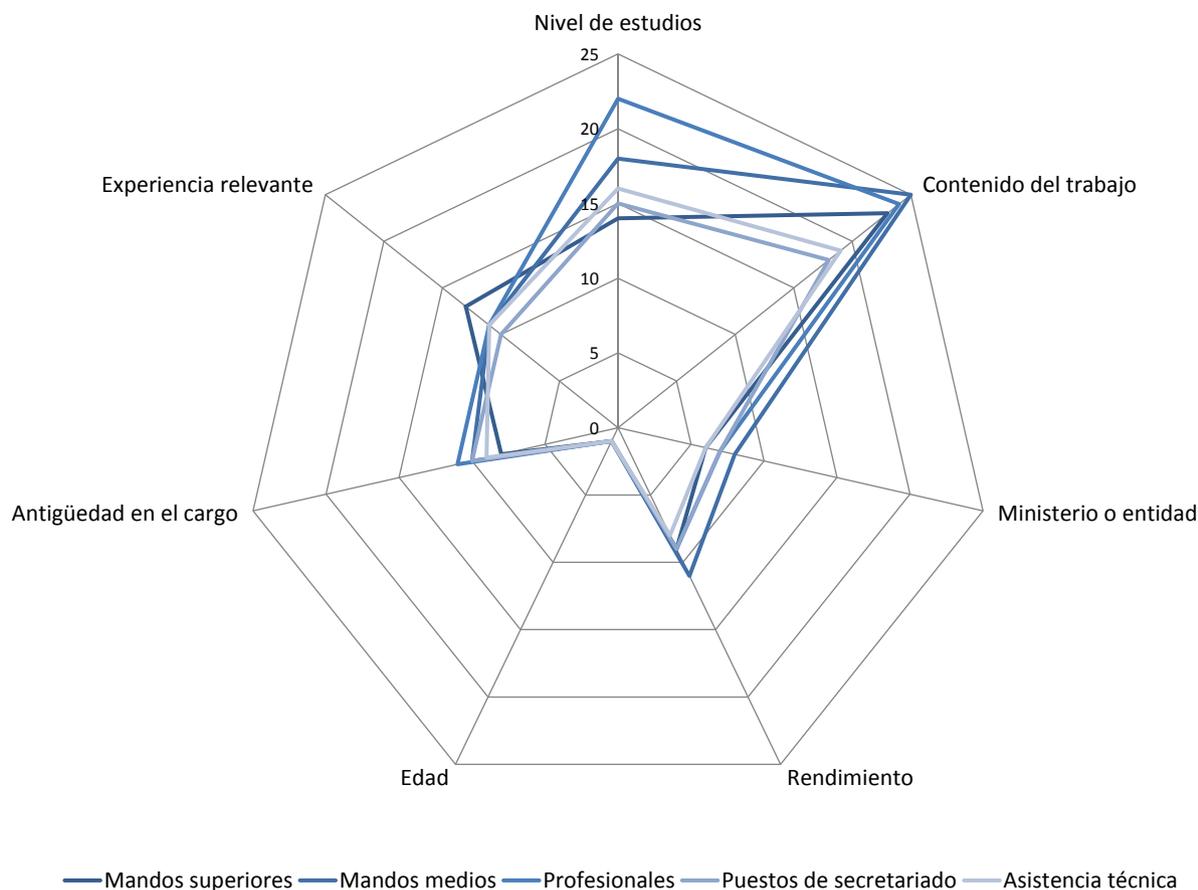
Los avances y las dificultades arriba mencionadas reflejan una necesidad de fortalecer la capacidad actual de ejecución, pero también la necesidad de reflexionar sobre el impacto a largo plazo. La falta de capacidad para la implementación pone en peligro el buen funcionamiento de los procesos de contratación y la credibilidad del sistema. A mediano plazo la Secretaría de la Función Pública tiene que tener en cuenta que la contratación meritocrática no es más que el primer paso hacia una función pública profesional. Hay que prestar una mayor atención a la correcta integración de los funcionarios públicos recién contratados en las instituciones en las que la cultura de gestión no siempre está preparada para aprovechar al máximo las nuevas competencias aportadas por el SICCA.

Prevalencia de la transparencia y del mérito en la remuneración

Garantizar que la remuneración de los funcionarios públicos se base en el trabajo que hacen, en su nivel de responsabilidad y en las competencias que aportan podría ayudar a Paraguay a seguir reforzando el principio del mérito en la administración pública. Las tendencias en los países de la OCDE muestran que los factores más importantes para determinar la base salarial son el contenido del trabajo y el nivel de estudios, independientemente del nivel jerárquico (Figura 5.8). En los Países Bajos, por ejemplo, los salarios se asocian con el sistema de familias laborales, que están relacionados con el contenido del trabajo y las competencias requeridas. Japón es el único país de la OCDE en el que el salario está vinculado con la edad.

Figura 5.8. Factores clave que afectan al salario base en los países de la OCDE

Respuestas de los 35 países de la OCDE a la encuesta Q114: ¿Cuáles son los factores más importantes para determinar el salario base de los altos cargos, los mandos medios, los profesionales, los puestos de secretariado y los de asistencia técnica? 2016



Nota: Las líneas representan el número de países de la OCDE que mencionan el factor como de “importancia clave”

Fuente: OCDE (2016a), “Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments of OECD Countries” (Encuesta sobre gestión estratégica de recursos humanos en gobiernos centrales y federales de los países de la OCDE), OCDE, París

El aumento del valor que los ciudadanos reciben del servicio público es un reto para la administración paraguaya. Para lograr un sistema retributivo más transparente y eficiente, los principales problemas del país son tratar de reducir el gasto en nóminas, igualar el salario para el mismo trabajo (por ejemplo reduciendo las categorías salariales) y limitar las posibilidades de manipulación y corrupción del sistema salarial.

Recuadro 5.10. Sistema salarial de Paraguay

La cantidad y el tipo de puestos de trabajo varían en función de la entidad estatal y se establecen cada ejercicio fiscal en el presupuesto estatal, en un anexo de personal, equivalente al cuadro de remuneraciones. La creación de puestos de trabajo es aprobada por el Ministerio de Hacienda, quien además prepara una propuesta de tabla salarial tras acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (cuyo análisis incluye, por ejemplo, la relevancia del puesto).

Las propuestas se presentan ante la aprobación del Congreso como parte del Presupuesto General de la Nación.

El salario base se determina principalmente por el nivel de estudios (esto es, el grado académico), el contenido del trabajo, el ministerio en cuestión (que afecta a la responsabilidad del puesto) y a la antigüedad en el puesto. Además del salario base, los funcionarios públicos pueden tener derecho a diferentes complementos (como residencia, subsistencia, representación o familia) y primas (por grado académico, antigüedad, gestión de presupuestos, responsabilidad en ciertos puestos, etc.).

Fuente Secretaría de la Función Pública (SFP)

El sistema salarial de Paraguay se ha caracterizado, hasta hace poco, por estar altamente fragmentado y no reflejar el valor del trabajo (nivel de responsabilidad, complejidad técnica, competencias exigidas, etc.), con altos niveles de remuneración que afectan a la disponibilidad de recursos para las prioridades del gobierno. Las categorías salariales se determinan por separado para cada entidad⁴⁰, y el Congreso puede aumentar las categorías individuales y crear puestos de trabajo en el anexo de personal del presupuesto general de la nación (equivalente al cuadro de remuneraciones). Esta situación llevó, hasta 2014, a una proliferación de puestos de trabajo por la que la administración pública llegó a contar con 1.700 categorías diferentes con salarios distintos. El Congreso propuso y aprobó además en 2012 un aumento del 30% en el presupuesto para los salarios públicos⁴¹. En 2017 volvió a proponer otro importante aumento⁴², aparte de una serie de nombramientos y de la creación de nuevos puestos de trabajo, lo que llevó al Presidente a vetar el proyecto de presupuesto.

Como las desigualdades salariales en la función pública afectan también a la capacidad de las instituciones para contratar, el gobierno comenzó a simplificar la estructura salarial reduciendo gradualmente el número de categorías, primas y complementos. En 2015 se aprobó una nueva matriz salarial y las categorías se fueron reduciendo progresivamente de 1.700 a 340 en 2016. La nueva matriz refleja distintos niveles de responsabilidad, y los funcionarios públicos sólo tienen derecho a una prima que corresponde a su función específica. La remuneración se compone de un 70% de salario fijo y un 30% de variable (primas y complementos). Antes de introducir la ley, ocurría todo lo contrario y los responsables de las entidades tenían gran libertad para tomar decisiones.

Otra importante mejora llevada a cabo recientemente por la administración paraguaya se refiere a la acumulación de sobresueldos por los funcionarios públicos. En principio no pueden acumular más de una actividad pagada dentro de la función pública⁴³ para evitar conflictos de interés o dedicarse a un trabajo a tiempo completo. En la práctica, algunos funcionarios, principalmente jubilados, pueden conseguir resoluciones judiciales para su reincorporación. De hecho, la misma Constitución permite más de una remuneración a los profesores y a los investigadores y una ley (700/2008) permite a los profesionales de la salud tener más de un empleo (algunos médicos que trabajan en más de un hospital).

En un sistema difícil de reformar, la transparencia se convirtió en un potente aliado para exponer al público las prácticas de sobresueldo. Al hacer públicas las solicitudes para recibir varios salarios, con un impacto importante en los medios de comunicación nacionales, la Secretaría de la Función Pública intenta evitar que los funcionarios públicos soliciten excepciones a la regla. El subsistema de remuneración del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa apoya los esfuerzos en cuanto a la remuneración. Junto con la contratación, este subsistema, implementado en 352 instituciones, es uno de los más avanzados. Por el momento se hace hincapié en aumentar la transparencia de las remuneraciones, y ciertos datos (niveles y componentes salariales) están disponibles en el portal de código abierto⁴⁴ de Paraguay. De hecho, el sistema de pago⁴⁵ se sigue procesando mediante el Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), gestionado por el ministerio de hacienda. La interoperabilidad del SICCA con el SIARE facilitaría el flujo de trabajo de las instituciones públicas, las cuales por ahora tienen que registrarse en ambos sistemas.

Si bien la gestión de recursos humanos parece ser una prioridad, la proporción de los salarios en el presupuesto parece haber disminuido en los últimos años⁴⁶, en un intento de aplicar la sostenibilidad fiscal al gasto salarial.

Los esfuerzos realizados en términos de transparencia, baremos de remuneración y reducción del número de dobles contratos de trabajo son encomiables. Trabajar por un sistema mejor organizado, más transparente y más meritocrático es un importante paso para evitar la manipulación de puestos y salarios. Los aumentos que no se basan en un análisis de las necesidades institucionales y del servicio público pueden resultar redundantes y reducir la disponibilidad de fondos para las prioridades gubernamentales. Y, sin embargo, la sostenibilidad a largo plazo de los esfuerzos actuales no está garantizada. Al igual que en otras áreas de recursos humanos, los esfuerzos se están llevando a la práctica mediante decretos o regulaciones. La nueva tabla salarial no tiene fuerza de ley, por lo que podría ser abandonada por un gobierno sucesor si la profesionalización de la función pública deja de ser prioritaria para la administración entrante.

En este sentido, la transparencia de las remuneraciones puede contribuir a concienciar sobre la necesidad de obtener del sector público una buena relación entre coste y prestación y sobre la importancia de las reformas de recursos humanos para alcanzar los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.

Incentivación del rendimiento individual

Una función pública profesional comienza con la contratación meritocrática y con la retribución, y continúa con la creación de oportunidades para que los funcionarios públicos y los empleados utilicen sus competencias. El sistema de gestión del rendimiento es una forma de evaluar los resultados del uso de las competencias. En muchos países de la OCDE es además una forma de incentivar el rendimiento, por ejemplo mediante el reconocimiento público. Una teoría bien establecida sobre el rendimiento del empleo (Boxall y Purcell, 2011) destaca que para obtener unos buenos resultados, los empleados tienen que tener competencias relacionadas con el trabajo, estar motivados para trabajar bien y oportunidades para poner sus capacidades y motivación al servicio de las prioridades gubernamentales (Figura 5.9).

La gestión de la carrera de los funcionarios públicos sigue siendo un gran reto para la administración paraguaya. Si bien puede parecer más sencillo centrarse en los sistemas

formales de evaluación del rendimiento, la mejora del rendimiento global requiere una aproximación holística que implica invertir en una contratación meritocrática, en el desarrollo de las competencias, en los incentivos para aumentar la motivación y en centrarse en la función y las competencias de los mandos medios para impulsar el rendimiento.

Figura 5.9. Modelo CMO (Capacidad, Motivación y Oportunidad)



Fuente: OCDE (2017b)

Incentivación del rendimiento en la función pública de Paraguay

El actual sistema de evaluación del rendimiento en Paraguay⁴⁷ otorga a la Secretaría de la Función Pública un papel regulador central, mientras que la implementación concreta del sistema se deja en manos de cada una de las instituciones. Dentro del sistema, la secretaría registra las evaluaciones de rendimiento a través del SICCA, ofrece directrices a las instituciones públicas y aprueba sus sistemas de evaluación. Las evaluaciones corren a cargo de una comisión de evaluación dentro de las instituciones públicas. Se realizan como mínimo una vez al año y, como máximo, dos veces al año. Al igual que la mayoría de los países de la OCDE, las evaluaciones se aplican en Paraguay a casi todos los funcionarios públicos, incluidas las personas que ocupan puestos de nombramiento político (para ser excluidos, la organización tiene que justificar su decisión ante la Secretaría de la Función Pública). De los 31 países de la OCDE que cuentan con un sistema formal de evaluación para todos o casi todos los funcionarios públicos, 28 lo consideran una prioridad de la gestión de los recursos humanos. Canadá e Irlanda han implementado recientemente un sistema de gestión del rendimiento; Canadá ha normalizado un único sistema en el núcleo de la administración pública, mientras que Irlanda ha simplificado sus evaluaciones a una escala de dos puntos: satisfactorio o no satisfactorio (OCDE, 2017a).

Las evaluaciones de rendimiento examinan las actitudes hacia el trabajo (comportamiento en relación con el trabajo y con el servicio público), las capacidades (para trabajar en grupo, para las relaciones interpersonales) y factores individuales que pueden influir en el rendimiento, en los conocimientos o en el comportamiento. Los resultados de las evaluaciones se usan en Paraguay para decidir el ingreso, los ascensos y la ocasional recompensa del rendimiento de los funcionarios públicos. El ingreso definitivo en la función pública depende de dos evaluaciones de rendimiento antes de los 2 años de antigüedad. El rendimiento es también uno de los criterios para el ascenso, además de los conocimientos técnicos, los créditos académicos obtenidos por la realización de cursos oficiales o por la especialización, y la certificación. Los resultados de rendimiento se utilizan para desarrollar los planes de mejora de los funcionarios públicos y para determinar la salud, el bienestar y los problemas de seguridad en el trabajo. Por último, unos resultados deficientes durante dos evaluaciones consecutivas pueden llevar a la terminación del contrato⁴⁸.

La mejora del rendimiento consiste en crear los buenos incentivos que pueden incluir o no remuneraciones por rendimiento. De hecho, la remuneración por rendimiento no es un componente necesario de una función pública con alto rendimiento, y algunos países con un rendimiento elevado, como Bélgica, no lo usan. En Paraguay este tipo de remuneración se usa ocasionalmente como gratificaciones "por servicios o labores realizadas, a mejor o mayor producción o resultados de la gestión administrativa y financiera u otros indicadores de gestión institucional" durante el ejercicio fiscal. Las bonificaciones son ocasionales y no constituyen una remuneración mensual suplementaria. Se asignan de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria (la remuneración por resultados se establece en la ley de presupuesto anual) y dependen de las regulaciones internas de cada institución.

La mejora del sistema de gestión del rendimiento es probablemente uno de los mayores retos de la función pública de Paraguay, porque no se trata simplemente de crear regulaciones, sino que implica un cambio en la cultura de gestión. Teniendo en cuenta el modelo CMO (Capacidad, Motivación y Oportunidad) anteriormente ilustrado, un sistema de gestión del rendimiento debe consistir en crear las condiciones que propicien el rendimiento, y no considerarse un instrumento para castigar o recompensar. En este sentido, si bien parece necesario integrar el rendimiento en el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa para abordar las disparidades entre instituciones, involucrar más a los mandos medios y superiores para mejorar el rendimiento real será un tema clave.

Desarrollo de las competencias en la función pública

Las competencias son dinámicas y evolucionan con el tiempo. La digitalización, por ejemplo, exige a los funcionarios públicos la actualización constante de ciertas competencias. La durabilidad y la política pueden influir en la competencia o en la pérdida de ciertas aptitudes con el tiempo (OCDE 2016c), y las habilidades también se pueden depreciar por la falta de uso (Desjardins y Warnke 2012). La conservación de una función pública profesional y competente requiere la capacidad para formar y desarrollar a los funcionarios en las diferentes etapas de sus carreras.

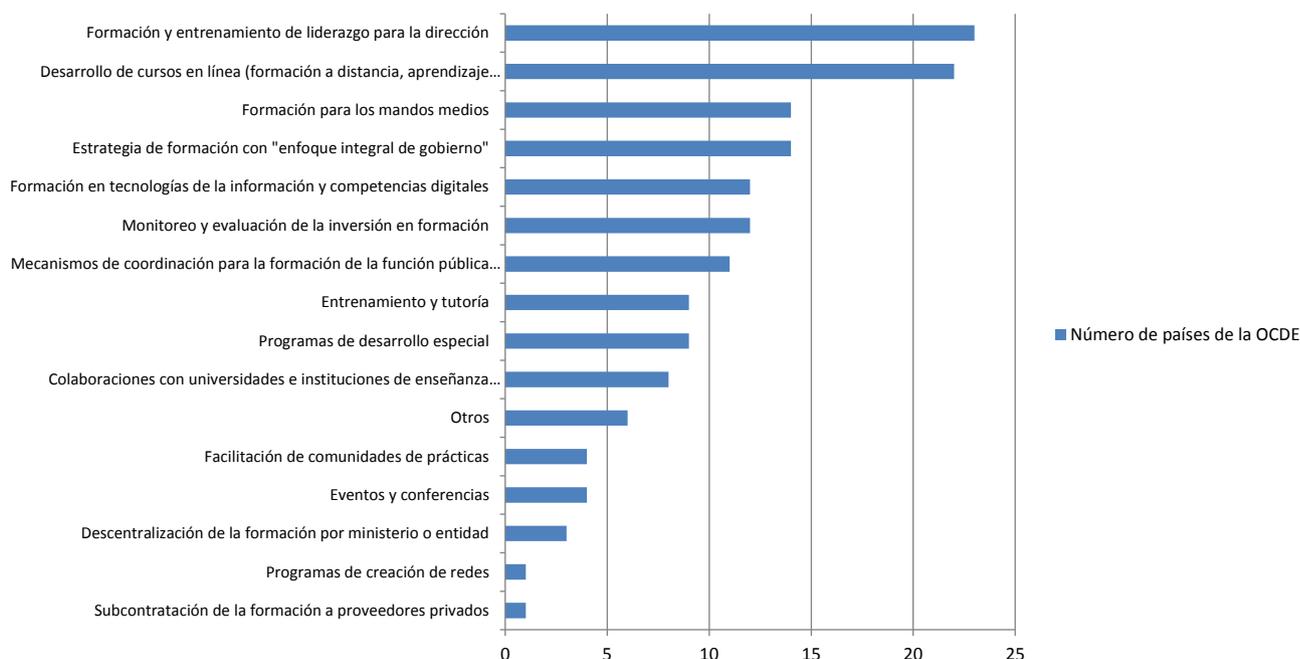
En los países de la OCDE la supervisión del aprendizaje y la formación de las administraciones públicas centrales suele recaer bajo la responsabilidad de la institución ejecutiva responsable de la gestión de los recursos humanos (21 países). Si bien los planteamientos del aprendizaje en el sector público son diferentes, las escuelas de gestión

pública se encargan a menudo de impartir como mínimo algún tipo de formación a los funcionarios públicos.

- El instituto finlandés de gestión pública (HAUS) forma a los funcionarios y apoya a las organizaciones en materia de formación. Algunas entidades de Finlandia ofrecen programas de formación conjunta e instituciones como la oficina del gobierno y el tesoro del Estado desempeñan un papel horizontal.
- En Portugal, la dirección general de cualificación de empleados en funciones públicas (antiguamente instituto nacional de la administración) promueve el desarrollo de competencias y la cualificación de los empleados de la función pública, pero también hay otras organizaciones públicas y privadas que imparten formación a estos empleados.

Al igual que en muchos otros países de la OCDE, el Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay es el principal proveedor de formación continua para los funcionarios públicos, habiendo desempeñado un papel preponderante en la mejora de sus competencias. Un importante paso en este sentido fue la creación en 2013 de alianzas con universidades para ayudar a más de 3.000 funcionarios a obtener grados académicos con unas tasas académicas más bajas. En paralelo, el instituto desarrolla sus propios programas de formación continua (forma cerca de 350 funcionarios al año), asesora a las instituciones públicas y evalúa sus planes de formación institucional. El instituto se encarga de la implementación del subsistema de formación del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa, que incluye las becas anteriormente mencionadas para funcionarios y cursos de formación continua de corta duración.

Teniendo todo esto en cuenta, Paraguay comparte con muchos países de la OCDE las mismas prioridades de formación de la función pública. Los programas de formación continua del Instituto Nacional de Administración Pública abarcan una gran variedad de materias como informática y habilidades digitales, o liderazgo organizativo y motivacional. Además, el instituto forma a los funcionarios en el sistema SICCA e imparte cursos técnicos para puestos específicos como contabilidad o contratación pública. Las necesidades de formación se determinan mediante evaluaciones con indicadores del Índice de Gestión de Personas y mediante los resultados de las evaluaciones de rendimiento. Si bien estas últimas también se usan a menudo en los países de la OCDE para determinar vacíos de competencias, estos métodos suelen considerar la formación como un remedio para el bajo rendimiento, en lugar de tener en cuenta las prioridades de competencias actuales y futuras.

Figura 5.10. Prioridades de formación en los países de la OCDE

Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

La formación inicial cuando se ingresa en la función pública de Paraguay sigue siendo responsabilidad de cada institución. La impartición de algún tipo de formación inicial podría contribuir a afianzar las relaciones entre los funcionarios, especialmente entre los contratados mediante procesos meritocráticos a través del SICCA. Algunos países de la OCDE ofrecen una formación común indicativa para todos los funcionarios como una forma de potenciar la perspectiva de enfoque integral de gobierno, de imbuir los valores de la función pública, de reforzar la lealtad hacia la administración pública en general y de servir al interés público. La mayoría de los países de la OCDE (28) declara tener algún tipo de formación inicial para los funcionarios públicos. En la mayoría de los casos suele estar dirigida únicamente a algunos funcionarios. Suiza, por ejemplo, ofrece este tipo de formación a los responsables de los recursos humanos. Ocho países diferencian la formación en función del grado de antigüedad; en Corea, por ejemplo, los funcionarios recién contratados en el grado 5 tienen que asistir a una formación inicial de 16 semanas. La formación para los grados inferiores (7 y 9) se deja en manos de cada ministerio⁴⁹.

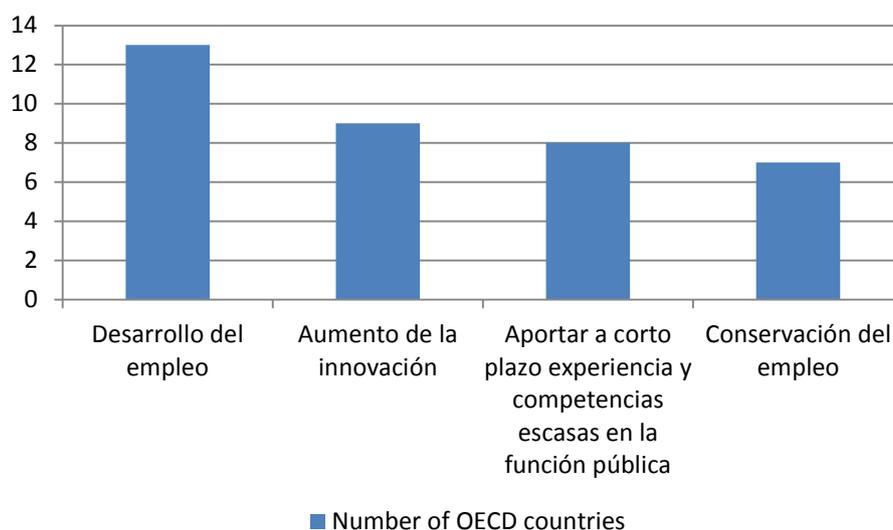
A pesar de los esfuerzos del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay para desarrollar e impartir formación, la profesionalización de la función pública de Paraguay a través de la formación afronta importantes retos. Al igual que en otras áreas de la reforma de la función pública, los principales retos están relacionados con la financiación y la capacidad de implementación: el instituto está dirigido sólo por 5 funcionarios y no tiene un presupuesto gubernamental, salvo para los criterios que se incluyen en el presupuesto nacional. Estas limitaciones reducen sus posibilidades de mejorar la oferta de formación y constituir un apoyo eficaz para las instituciones públicas (sobre todo teniendo en cuenta su función bajo el SICCA). Otra dificultad es la imposibilidad del instituto para recibir fondos de las instituciones públicas paraguayas, a pesar de que todas cuentan con un presupuesto de formación. El apoyo internacional

ayuda a financiar las necesidades inmediatas de formación, pero depender de los donantes limita la capacidad estratégica del instituto. Para organizar e impartir sus programas de formación, el instituto presenta cada año propuestas a diferentes donantes (principalmente organizaciones internacionales y dispositivos de cooperación bilateral), quienes deciden qué programas van a financiar. Los requisitos de rendición de cuentas varían de una agencia de cooperación a otra, lo que a su vez aumenta la carga de trabajo del instituto para cumplir las evaluaciones y los procedimientos globales. El instituto podría plantearse establecer una organización que coordinase los donantes para facilitar el diálogo inclusivo y continuo.

Para reforzar su capacidad, el Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay participa en redes internacionales, alianzas con universidades y desarrolla cursos en línea (aproximadamente el 50% de su oferta de formación). Algunos cursos de liderazgo, por ejemplo, se desarrollan en el ámbito iberoamericano, y el instituto forma parte de los grupos de trabajo latinoamericanos que comparten material pedagógico en temas comunes de formación. Si bien el desarrollo de una oferta de formación en línea es fundamental para llegar a un público más amplio, el acceso desigual a Internet puede limitar la posibilidad de todos los funcionarios de beneficiarse de ella.

La colaboración con universidades suele centrarse en la necesidad de basar el diseño de los cursos en la experiencia de la función pública y en el conocimiento académico; los formadores del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay tienen que ser por lo general educadores y funcionarios públicos. Las escuelas de gestión pública de la OCDE contratan los formadores bajo distintas perspectivas. En Francia (*Ecole nationale d'administration*, ENA), en Portugal (*Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas*, INA) o en España, por ejemplo, los formadores suelen ser profesionales que trabajan en la función pública, pero en otros países pueden tener una formación académica.

Teniendo en cuenta las dificultades del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay, la función pública podría plantearse el uso de otros dispositivos para desarrollar las competencias de los funcionarios públicos, como los programas de movilidad. Si bien sólo 11 países de la OCDE declaraban tener programas específicos para incentivar la movilidad en la función pública en 2016, la mayoría de ellos (27) mencionaron planes para aumentar la movilidad interna. Los programas de movilidad se suelen usar para el desarrollo profesional de los funcionarios públicos (Figura 5.11).

Figura 5.11. Objetivos de los programas de movilidad (OCDE 35, 2016)

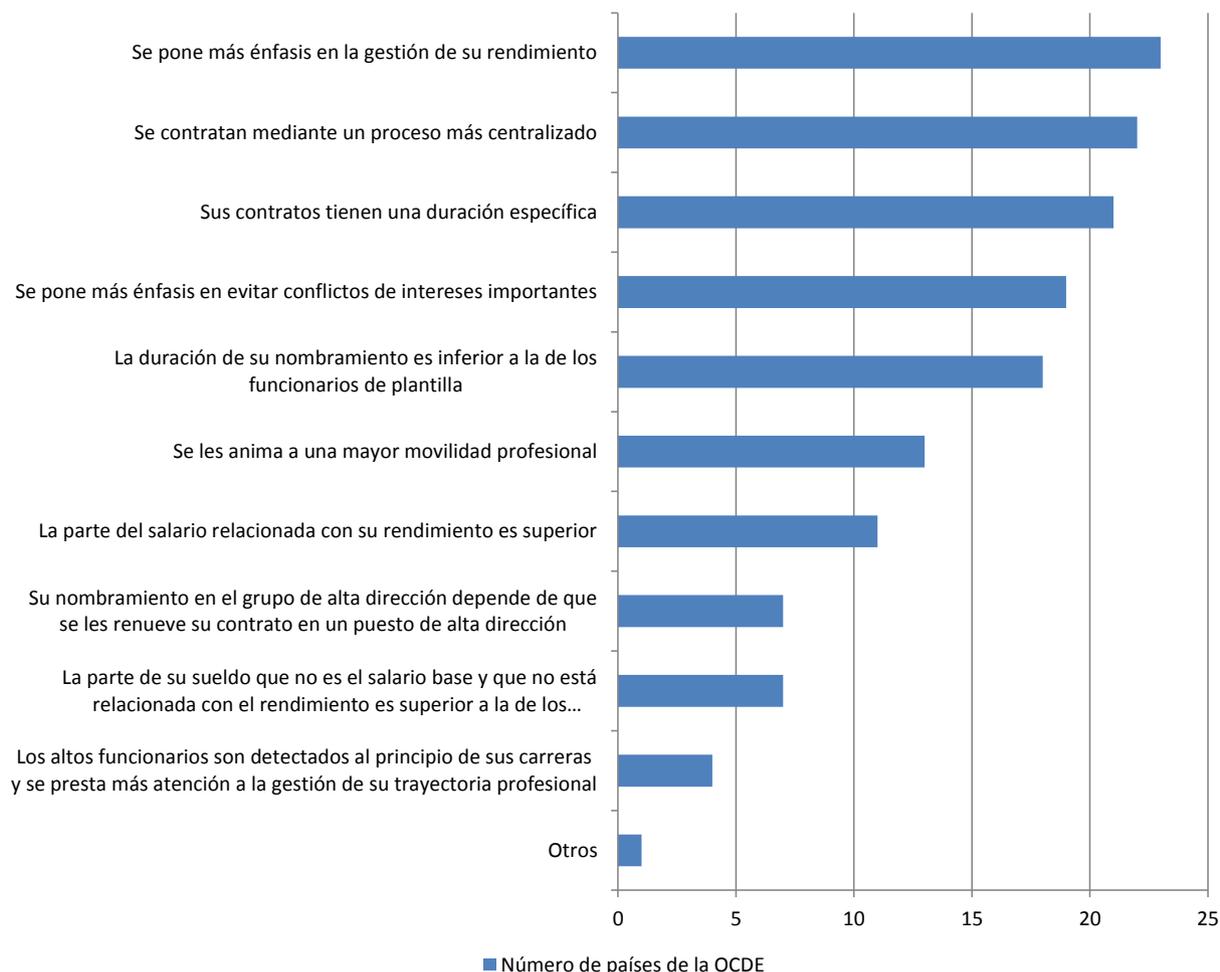
Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

La movilidad es uno de los módulos que está desarrollando actualmente el SICCA. Con él se pretende facilitar y fomentar la movilidad dentro de la administración pública como parte de la carrera administrativa. Si bien por ahora no se fomenta la movilidad, un funcionario público puede ser trasladado por razones de servicio en el mismo órgano o entidad, o a otros diferentes, y dentro o fuera del municipio de residencia⁵⁰. La regulación de la movilidad⁵¹ se basa en la necesidad de reasignar funciones entre los funcionarios para una mejor organización y para satisfacer las necesidades institucionales requeridas para prestar un mejor servicio.

Competencias de los mandos para una mejor cultura de dirección

Muchos países de la OCDE disponen de un marco de empleo especial que tiene en cuenta las particularidades y los imperativos de los mandos de la función pública, especialmente de los altos funcionarios (Figura 5.12). De hecho, de los altos funcionarios se espera que dirijan sus equipos y que sean expertos, que apliquen decisiones descendentes con un enfoque receptivo hacia el ciudadano, y que dirijan el cambio asegurando a la par la continuidad de las operaciones.

Los puestos de dirección son especialmente importantes en los resultados de la función pública. Dentro de sus instituciones, los altos funcionarios influyen en la cultura y valores organizativos y, cuando las condiciones son propicias, pueden tener un efecto positivo en el rendimiento, la motivación y la satisfacción de sus equipos (Orazi et al., 2013). Como tales, los altos funcionarios deberían estar dotados para desarrollar y apoyar sus equipos con objeto de alcanzar los objetivos organizativos y alinear la organización con su entorno (Van Wart, 2013). Los altos funcionarios influyen en la forma de estructurar las organizaciones, de seleccionar los empleados, de alinear los recursos, de abrir puertas y de eliminar barreras a sus equipos. Sin el apoyo y la implicación de una alta dirección, la innovación del sector público no puede arraigar (OCDE 2017).

Figura 5.12. Diferencias entre los altos cargos y el resto de los funcionarios públicos

Fuente: OCDE 2016 SHRM survey (Encuesta de la OCDE sobre gestión de los recursos humanos)

Si bien el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa no tiene en cuenta el liderazgo, se trata de un ámbito especialmente complejo en Paraguay, dado que los máximos niveles jerárquicos suelen ser cargos de nombramiento político. En las instituciones que dependen de la Presidencia de la República hay más cargos políticos que en otras entidades del estado (Figura 5.13). Cuando una gran parte de los mandos públicos está compuesta por individuos nombrados políticamente, su lealtad suele dirigirse a los partidos, centrándose en servir a sus políticos y no al interés público ni al interés y profesionalización del servicio público. Los nombramientos políticos son además una importante fuente de inestabilidad, dado que son discrecionales y de libre disposición, y no asumen la responsabilidad de dejar un legado para la administración al final del mandato político⁵². El dispositivo de selección meritocrática de Paraguay se puede usar para cargos nombrados políticamente, pero no son obligatorios y no están controlados por la Secretaría de la Función Pública.

Alrededor de la mitad de los países de la OCDE tiene dispositivos para garantizar el mérito en los nombramientos políticos, lo que podría servir de inspiración para Paraguay. El más común es determinar con transparencia si el candidato satisface los criterios

meritocráticos. En algunos países una organización independiente prepara una preselección basada en méritos para el nombramiento político; en algunos casos el nombramiento se tiene que confirmar por ley (Figura 5.14).

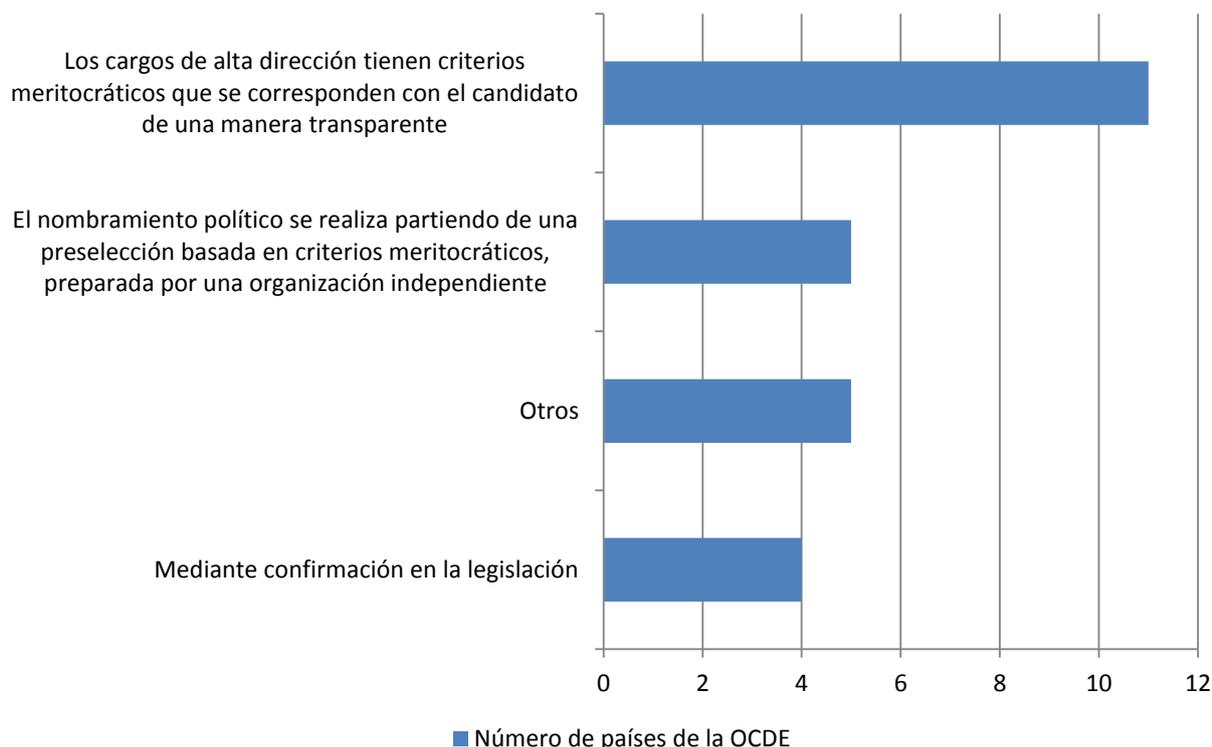
En Canadá, por ejemplo, el secretario del Consejo Privado desempeña un papel clave en la selección de los viceministros basándose en las preselecciones propuestas por COSO (el Comité intergubernamental de altos funcionario) y el personal directivo administra el proceso.

Figura 5.13. Clasificación de los cargos jerárquicos máximos

Directores generales	A	B	Cargos de confianza ↓			Puestos de carrer ↑
Directores	A	B				
Jefes de departamento		B		X		
Jefes de división		B		X		
Profesionales				X	Y	
Técnicos				X	Y	
Asistencias			X	Y		

A	De la confianza en todos los órganos y entidades del Estado
B	De la confianza en las instituciones bajo la entidad de la Presidencia de la República
X	De la carrera administrativa en todos los órganos y entidades del Estado
Y	De la carrera administrativa en las instituciones bajo la entidad de la Presidencia de la República

Fuente: Secretaría de la Función Pública (SFP)

Figura 5.14. Prevalencia del mérito en los nombramientos políticos de los funcionarios

Fuente: OCDE (2016), Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments of OECD Countries (Encuesta sobre gestión estratégica de recursos humanos en gobiernos centrales y federales de los países de la OCDE)

A pesar del gran número de altos cargos nombrados políticamente, Paraguay tiene un perfil de competencias definido centralmente para ellos: el Clasificador de puestos de trabajo y el Mapa comparativo con perfiles de competencias⁵³. El perfil comparativo incluye la experiencia laboral, la educación formal o acreditada y una lista de competencias y habilidades como las descritas en la *Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público* de 2016⁵⁴.

Teniendo en cuenta la importancia del papel de los altos funcionarios, muchos países de la OCDE están analizando las competencias de liderazgo necesarias para seleccionar y desarrollar los líderes de los niveles superiores. La nueva visión de liderazgo de los Países Bajos hace hincapié en la reflexión, en la cooperación y en la integridad. En Australia, la función pública de Nueva Gales del Sur también ha identificado "obstáculos" al liderazgo: aspectos de las tácticas o del comportamiento de los líderes que pueden perjudicar su eficacia en ciertas situaciones, y cómo darse cuenta de ellos y manejarlos. Estonia trabaja en áreas como la innovación y la agilidad estratégica. Chile creó un sistema central de la función pública para establecer una alta dirección profesional (Recuadro 5.11).

Los mandos superiores y medios de Paraguay tienen derecho a la formación continua⁵⁵ y una vez al año pueden participar en cursos relacionados con los programas de trabajo de sus entidades. Los periodos de formación más prolongados están sujetos a la aprobación de los superiores y al dictamen de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, de

las conversaciones mantenidas con los interlocutores se desprende que los directivos carecen de formación en áreas clave del rendimiento tales como el liderazgo motivador, la toma de decisiones o la gestión de riesgos. El control de los ciudadanos y de los medios de comunicación pueden ser una fuente de parálisis y llevar a una fuerte aversión al riesgo por parte de los directivos. El desarrollo de las competencias y unos sistemas más transparentes de planificación y gestión podrían ayudar a superar los bloqueos.

En vista de estos problemas, la Secretaría de la Función Pública está trabajando en la profesionalización de su alta dirección, inspirándose en la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) de Chile y en colaboración con ella. Esta cooperación tripartita (USAID / SFP / DNSC) está desarrollando herramientas que pueden llevar a mejoras en campos como las evaluaciones de rendimiento, las normas de admisibilidad para la selección y los concursos de oposición, y los procedimientos para abordar casos de acoso sexual y profesional, y la discriminación en la administración pública.

El rendimiento individual y las competencias (especialmente las de los jefes) son necesarias para apoyar la profesionalización en la función pública, pero para que contribuyan a ofrecer mejores servicios a los ciudadanos tienen que estar vinculadas con objetivos nacionales e institucionales. Por ejemplo, de las conversaciones con los interlocutores se desprende que muchas de las instituciones y de los funcionarios públicos siguen sin conocer el Plan Nacional de Desarrollo. Lo ideal sería que los objetivos de rendimiento individual estuviesen alineados con objetivos más amplios. En 11 países de la OCDE los altos funcionarios son responsables de la mejora del rendimiento de la función pública en general, y no sólo de sus departamentos.

Irlanda estableció en 2014 un Consejo de Gestión de la Función Pública (CSMB) para reunir todas las secretarías generales y las direcciones de las principales oficinas. Su presidencia recae en la Secretaría General del Gobierno. Su papel consiste en reforzar el liderazgo colectivo de la función pública y garantizar que el gobierno tenga el apoyo de un equipo de dirección ejecutiva cohesionado para dirigir la ejecución de las prioridades y los resultados con un enfoque integral de gobierno. Para supervisar la rendición de cuentas y el rendimiento en todo el sistema de la función pública, Irlanda estableció en 2015 un consejo de rendición de cuentas con miembros de diferentes ministerios⁵⁶, funcionarios públicos de alto rango y miembros externos.

Recuadro 5.11. Contratación y selección de altos cargos de la administración pública de Chile: *Sistema de Alta Dirección Pública*

El gobierno chileno creó en 2003, con el acuerdo de todos los actores políticos (partidos políticos de la oposición, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil), el *Sistema de Alta Dirección Pública* (ADP), un sistema central de la función pública para altos directivos. El objetivo del Sistema de Alta Dirección Pública es el establecimiento de una alta dirección profesional. Tras la reforma existen tres grupos bien diferenciados:

- Los cargos máximos, ocupados por designación directa del gobierno (1.000 puestos de los 2 millones del gobierno central).
- El Sistema de Alta Dirección Pública, cuya contratación se determina mediante concurso público (1.000 puestos en el gobierno central). En este sistema hay a su vez dos niveles: aproximadamente el 1% en el primer nivel jerárquico (jefes de servicio y directores generales), y el resto en el segundo nivel (directores regionales y jefes de división).
- Los mandos medios (2.000 puestos en el gobierno central) del tercer nivel jerárquico, que forman parte de la función pública de carrera.

El sistema se implementó gradualmente contratando mediante concurso de oposición abierto siempre que hay una vacante y ampliándolo con el tiempo a otros grupos. Por ejemplo, se ha extendido para contratar 3.600 directores de educación municipal y 2.800 puestos nuevos de alta dirección en las municipalidades.

La mayor parte de los procesos de selección se subcontrata a agencias especializadas en selección de personal. La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es responsable de la gestión del sistema de alta dirección pública. Sin embargo, el *Consejo de Alta Dirección Pública* se encarga de garantizar la transparencia, la confidencialidad y la ausencia de discriminación en el proceso de selección. Está presidido por el director de la Dirección Nacional del Servicio Civil y cuenta con cuatro miembros propuestos por el Presidente de Chile y aprobados por el Senado. El proceso de selección, que tarda aproximadamente cuatro meses, comienza con la publicación de la vacante en los medios de comunicación. Una empresa especializada, encargada por el Consejo, analiza los curriculum vitae de los candidatos y hace una preselección para el Consejo o para un comité de selección (bajo la supervisión del Consejo). La competencia profesional, la integridad y la probidad son algunos de los criterios utilizados en el proceso de selección. El Consejo o el comité seleccionan a continuación para la entrevista a los mejores candidatos y preparan una preselección definitiva para la entrevista final con la autoridad competente.

El Sistema de Alta Dirección Pública se basó en la experiencia internacional. De los países de la OCDE, la experiencia de Australia y Nueva Zelanda fue la que más influyó en el desarrollo del modelo chileno. El sistema se considera como uno de los principales logros de la modernización de la gestión pública en Chile. Un efecto ha sido la disminución del número de nombramientos políticos en el gobierno central: actualmente sólo representan el 0,5% de todo el personal público. También se dice que con el sistema ha aumentado la presencia de mujeres entre los altos cargos; ocupan el 32% de los puestos, frente a una media del 15% en el sector privado.

Fuentes: Weber, Alejandro (2012) 'Alta Dirección Pública', presentación realizada en el seminario Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano, Bogotá, 27 de julio de 2012.

Consideraciones finales

Al implementar las reformas de recursos humanos en la función pública hay que prestar atención a su sostenibilidad. En primer lugar y ante todo, la resistencia o el cambio político pueden reducir el radio de acción de la Secretaría de la Función Pública, que cuenta con un equipo y un presupuesto reducidos y necesita capacidad para involucrar a otros organismos públicos en el proceso de reforma. En segundo lugar, la secretaría debería tener en cuenta la visión a largo plazo de la función pública y, al mismo tiempo, construir una sólida base profesional.

El aumento de la transparencia y de la visibilidad de los procesos de recursos humanos debería proseguir con objeto de crear un amplio apoyo y de ejercer presión para continuar con las reformas. La presión ciudadana por una función pública más profesional y por un uso más eficiente del presupuesto de recursos humanos podría contrarrestar una posible resistencia política. Los indicadores de desempeño institucional podrían contribuir a aportar pruebas en las que basar el apoyo a las diferentes iniciativas de recursos humanos.

La comparación con las tendencias de la función pública en los países de la OCDE muestra que el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa de Paraguay (SICCA) podría llegar a aumentar la profesionalización del sector público. Sin embargo, depende de su correcta implementación y de su robustez, algo que no resulta previsible en Paraguay:

- En primer lugar, muchos de estos cambios se introdujeron mediante decretos y normativas que un nuevo gobierno puede anular fácilmente. Por ello es importante que la Secretaría de la Función Pública defienda la importancia de las diferentes reformas de la administración para conseguir la aceptación política de todos los partidos y aumentar las posibilidades de sostenibilidad. Los actuales esfuerzos de transparencia pueden dar impulso a la secretaría porque los medios de comunicación y los ciudadanos pueden contribuir a abogar por una función pública más profesional.
- En segundo lugar, las limitaciones presupuestarias pueden mermar la capacidad de la secretaría para implementar su programa de trabajo. La mayoría de los programas ejecutados hasta ahora, como la formación o los sistemas de gestión de evaluaciones, han sido financiados por donantes internacionales. El apoyo político a la profesionalización de la función pública tendría que pasar por una mejor adecuación entre el papel de la Secretaría de la Función Pública y los recursos que se le asignen. En este sentido, la reforma del sistema retributivo podría ayudar a alcanzar este objetivo.
- En tercer lugar, si bien cabe felicitar a la Secretaría de la Función Pública por el trabajo realizado en los últimos años, su capacidad humana y financiera es limitada. Paralelamente a la consolidación de la capacidad de la secretaría, las reformas de los recursos humanos deberían involucrar en la medida de lo posible a otras instituciones y funcionarios (por ejemplo mediante redes de recursos humanos) para lograr la aceptación institucional y aumentar las posibilidades de éxito y la sostenibilidad a largo plazo.

Recomendaciones

En vista de lo anteriormente expuesto, Paraguay debería **proseguir sus esfuerzos por implementar una función pública transparente y meritocrática, y por reducir la influencia política en el sistema de recursos humanos**. La profesionalización es una

manera de contrarrestar el clientelismo y los intereses privados, y de favorecer un servicio público para los ciudadanos. Paraguay ha realizado unos esfuerzos encomiables por profesionalizar su función pública y sus frutos están empezando a verse en una mayor atracción y un mejor rendimiento. Todavía queda mucho por hacer, porque la financiación de los sistemas de meritocracia y de contratación directa siguen siendo inestables y los decretos que los han aprobado pueden ser fácilmente anulados si cambian las prioridades políticas.

Para conseguirlo es imprescindible que continúe sus esfuerzos en este ámbito y que encuentre los recursos necesarios para la implementación eficaz de los sistemas. Hasta ahora, la reforma de la función pública de Paraguay ha dependido en gran parte de la ayuda exterior, sobre todo para las inversiones en la digitalización de la contratación y en la formación de los funcionarios. Además, como la ampliación del papel de la Secretaría de la Función Pública está afectando a su capacidad para prestar servicios con eficiencia, y teniendo en cuenta el impacto positivo del Sistema Integrado de Centralizado de la Carrera Administrativa en la contratación meritocrática, urge asignar más recursos a la secretaría, para que controle la calidad del proceso y lo apoye de una manera oportuna.

Adicionalmente, la Secretaría de la Función Pública cuenta con un equipo y un presupuesto reducidos y necesita capacidad para involucrar a otros organismos públicos en el proceso de reforma. La comunicación estratégica dentro del sector público puede ser fundamental para concienciar sobre la utilidad del sistema para que se mantenga abierto y transparente. La digitalización está ayudando a crear vínculos entre las organizaciones y la Secretaría de la Función Pública está trabajando en aumentar la interoperabilidad. Las reformas de los recursos humanos deberían involucrar en la medida de lo posible a otras instituciones y funcionarios públicos (por ejemplo mediante redes de recursos humanos) para lograr la aceptación institucional y aumentar las posibilidades de éxito y la sostenibilidad a largo plazo. **Para ello, Paraguay podría:**

- ***Fomentar el uso de procedimientos de contratación transparentes y normalizados en toda la administración pública, especialmente para los directivos, y hacerlo extensivo a los concursos internos.*** Esto se debería ampliar a otros procesos para que se realicen a través del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa, de manera que sean más normalizados y transparentes.
- ***Esforzarse por acelerar los procesos de contratación con el fin de evitar largas demoras debido a las reclamaciones y a los procedimientos de aprobación.*** Por ahora la Secretaría de la Función Pública parece carecer de los recursos suficientes para desempeñar todas las funciones que se esperan de ella. La ampliación de recursos y la colaboración con otros departamentos de recursos humanos podrían ayudar.
- ***Elaborar una estrategia de comunicación para sensibilizar e implicar a favor de sistemas abiertos y transparentes.*** Esto puede incluir la recopilación y difusión de datos estadísticos meritocráticos y parámetros de desempeño institucional para ayudar a construir una base empírica, logrando así un mayor apoyo en las diferentes iniciativas relacionadas con RR.HH. Además se podrían desarrollar redes de recursos humanos en las instituciones de la función pública para crear una coalición que contribuya a construir un movimiento en torno a una administración pública abierta y meritocrática.
- ***Garantizar que todos los organismos implicados cuenten con los recursos adecuados para llevar a cabo dichas funciones de manera oportuna y eficaz.***

Aumentar la transparencia del sistema retributivo para reducir las posibilidades de manipulación y promover el mérito con la retribución. El control público del sistema puede contribuir a reducir riesgos como, por ejemplo, aumentos salariales arbitrarios o la multiplicación de puestos sin existir una necesidad institucional. Esto podría beneficiar de forma general al presupuesto público de Paraguay. **Para ello, Paraguay podría:**

- *Proseguir sus esfuerzos para sanear el sistema de sueldos reduciendo las categorías y creando franjas salariales normalizadas.* Esto se debería realizar de modo que se garantice la sostenibilidad a largo plazo, con fuerza de ley.
- *Analizar las discrepancias de sueldos en el sector público y adoptar las medidas oportunas para igualar la retribución del mismo trabajo.*
- *Reducir las oportunidades de manipulación y corrupción en el sistema salarial aumentando la transparencia mediante sistemas en línea.*

Seguir tratando de desarrollar una cultura de servicio público y de rendimiento. Las reformas de recursos humanos no se limitan a las regulaciones. También implican un gran cambio de cultura dentro de las instituciones, por lo que los funcionarios públicos deberían ser el centro de las reformas. La cuestión es cómo la función pública va a ser capaz de atraer y conservar las personas cualificadas y hacer que trabajen en un entorno positivo y constructivo. La contratación meritocrática no es más que el principio. Una vez contratados, los funcionarios necesitan estar motivados e implicados cuando empiezan a trabajar en la administración. Y también necesitan actualizar su capacitación. Sin embargo, dentro del sistema de formación continua de Paraguay, las iniciativas de desarrollo de competencias a menudo están fragmentadas y parece que las buenas prácticas en esta área son difíciles de aplicar a mayor escala. **Para ello, Paraguay podría plantearse:**

- *Impartir una formación inicial* para afianzar las relaciones entre los funcionarios, especialmente entre los contratados mediante procesos meritocráticos a través del SICCA.
- *Potenciar el atractivo de las carreras profesionales individuales*, por ejemplo fomentando el desarrollo de aptitudes y mejorando la capacidad de los jefes para implicar a los funcionarios y reconocer una buena actuación profesional.
- *Establecer una vía de financiación más estable de acuerdo con la disponibilidad de recursos* (sea del presupuesto nacional o de pagos de ministerios y entidades, sea mediante una estructura que coordine los donantes) para sustentar un enfoque coherente de formación y desarrollo.

Liderazgo y altos cargos de la administración pública. Si bien el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa no tiene en cuenta el liderazgo, se trata de un ámbito especialmente complejo en Paraguay, dado que los máximos niveles jerárquicos suelen ser cargos de nombramiento político. Aunque los niveles máximos siguen quedando fuera del alcance de las leyes que exigen una contratación meritocrática, Paraguay podría implementar unos estándares mínimos para garantizar que los altos cargos estén en manos de personas con las habilidades y las competencias adecuadas para el puesto y no únicamente leales al partido dirigente. **Para ello, Paraguay podría plantearse:**

- *Desarrollar la formación de los directivos en áreas clave del rendimiento tales como el liderazgo motivador, la toma de decisiones o la gestión de riesgos.*
- *Utilizar dispositivos de selección meritocrática para contratar los altos cargos siguiendo el ejemplo de Chile (Recuadro 5.11).*

Notas

¹ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

² <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

³ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431308>

⁴ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431323>

⁵ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431335>

⁶ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431345>

⁷ <http://dx.doi.org/10.1787/888933431315>

⁸ Son prestaciones sociales distintas de transferencias sociales en especie, y transferencias sociales en especie otorgadas a los hogares mediante productores del mercado.

⁹ La Administración Central de Paraguay incluye los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sus oficinas y departamentos. Este capítulo se centra en el poder ejecutivo.

¹⁰ Ley 1626/00, art. 93 y 99.

¹¹ Creado en virtud del decreto 17.443/02 del 7 de junio de 2002.

¹² Ley 1.626/00, art. 98.

¹³ En línea con la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

¹⁴ Incluye, por ejemplo: resultados de las evaluaciones de rendimiento, ascensos, sanciones administrativas, formación recibida, pagos y beneficios recibidos y otros datos personales, familiares, académicos y de empleo.

¹⁵ Ley 1.626/00, art. 96.

¹⁶ Ley de la función pública, art. 96.

¹⁷ Ley de la función pública n° 1.626/00.

¹⁸ Incluyen, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República, algunos gobiernos departamentales (Guaira) y municipales (Asunción, Ciudad del Este, Encarnación y Luque). Para consultar una lista actualizada: <https://www.sfp.gov.py/sfp/seccion/104-oe-con-ai-as.html>

¹⁹ La lista de instituciones con acciones de inconstitucionalidad contra la ley se puede consultar en https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/lista%20de%20oe%20con%20ai%20as_ho7i35y1.pdf

²⁰ Decreto n° 1.212/14 que aprueba la implementación del portal único de empleo público “Paraguay concursata” y de la operatividad del sistema integrado centralizado de la carrera administrativa.

²¹ fp.gov.py/cajaherramientas

²² fp.gov.py/cajaherramientas

²³ Datos.sfp.gov.py

²⁴ Fuente de datos no disponible.

²⁵ <http://www.ultimahora.com/groseras-diferencias-salariales-se-registran-instituciones-publicas-n1094912.html>

²⁶ Los Directores Generales son altos cargos responsables de la contratación de personal.

²⁷ Artículo 47, Constitución Nacional de 1992.

²⁸ Mediante la ley n° 2.479/2004 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas.

²⁹ La ley n° 1.626/2000 también regula la situación legal de la mayoría de los funcionarios y de los empleados, del personal de confianza, del personal contratado y de los asistentes de servicios auxiliares. Entre las excepciones cabe mencionar al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los ministros, los senadores, los diplomáticos, los docentes, los magistrados del poder judicial, etc. (ley de la función pública, art. 2).

³⁰ De conformidad con la "Convención Interamericana contra la Corrupción" ratificada por la ley 977/96, "Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o "Servidor público" es cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

³¹ Ley 1.626/00, art. 31 y 32.

³² Ley n° 1.626/00, artículo 8. En la Presidencia de la República los cuatro niveles máximos de la jerarquía corresponden a cargos nombrados políticamente.

³³ Mandos Medios Operativos, Administrativos y Técnicos.

³⁴ Leyes 977/96 y 2035/05. Cargos electos en el nivel nacional: Presidente y Vicepresidente de la República, miembros del Parlamento y Senadores; en el nivel departamental: gobernadores y consejeros; en el nivel municipal; alcaldes y concejales municipales.

³⁵ Ley n° 1.626/2000.

³⁶ Fuente de datos no disponible.

³⁷ Artículos 5 y 27 de la ley 1.626/2000

³⁸ Artículos 5 y 27 de la ley 1.626/2000

³⁹ Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH) y Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE), gestionado por el ministerio de hacienda.

⁴⁰ La información aportada por los órganos y entidades del estado está disponible en detalle en el sitio web del Ministerio de Hacienda, <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=825>

⁴¹ www.hacienda.gov.py, sección Informes y Documentos / Informes sobre las finanzas públicas

⁴² Sobre todo para personal docente y personal sanitario.

⁴³ Constitución, artículo 105 y ley n° 700/96. La enseñanza (y la investigación a tiempo parcial para consejeros) constituye una excepción.

⁴⁴ datos.spf.gov.py

⁴⁵ Regulado por el artículo 102 del decreto 8.127/2000 por el cual se establecen las disposiciones legales administrativas que reglamentan la implementación de la ley n° 1.535/99, de administración financiera del estado.

⁴⁶ Algunas fuentes sugieren reducciones del 85 al 70% del gasto público, aunque estas cifras no han sido verificadas por la OCDE. La metodología comparativa de la OCDE sugiere que aproximadamente el 50% del gasto público se destinó al gasto salarial en 2014, tal como se presenta en la figura 2 de este capítulo.

⁴⁷ Aprobado en 2013 mediante resolución SFP n° 328/2013 “Por la cual se aprueba el instructivo general de evaluación de desempeño e identificación del potencial para funcionarios públicos permanentes y personal contratado de los organismos y entidades del Estado”, disponible en http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_pry_sfp_norm_resol_sfp_328_2013_eval_desem.pdf

⁴⁸ Ley de la Función Pública.

⁴⁹ En el sistema coreano, el 9 es el grado mínimo y el 1, el máximo.

⁵⁰ Ley de la Función Pública.

⁵¹ Ver resolución SFP n° 150/2008 "Que establece el procedimiento para la implementación de la política de movilidad laboral de los funcionarios permanentes en la función pública, de conformidad a las disposiciones establecidas en los artículos 37 y 38 de la ley n° 1.626/2000 'De la función pública'".

⁵² Art. 8, ley 1.626/2000.

⁵³ Resolución SFP n° 180/2016 "Que reglamenta el alcance de varios artículos del anexo del decreto n° 3.857/2015 “por el cual se aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición, concursos de oposición y concursos de méritos, de conformidad con los artículos 15, 25, 27 y 35 de la ley n° 1.626/2000 de la función pública”, y define los dispositivos de adecuación del SICCA".

⁵⁴ Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (CLAD 2016)

⁵⁵ De acuerdo con la ley de la función pública.

⁵⁶ Taoiseach, Tanaiste, ministro de gasto público y reforma, y ministro de hacienda

Referencias

CLAD (2016), Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, <http://siare.clad.org/fulltext/0082402.pdf>

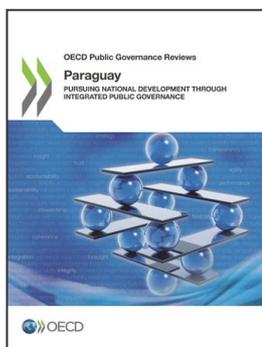
Desjardins, R. y A. Warnke (2012), “Ageing and Skills: A Review and Analysis of Skill Gain and Skill Loss Over the Lifespan and Over Time (Envejecimiento y competencias: un estudio y análisis de adquisición y pérdida de competencias a lo largo de la vida y con el tiempo)”, OECD Education Working Papers, No. 72, Publicaciones de la OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9csvgw87ckh-en>

Gobierno Nacional (2014), Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030,

Dumas, Víctor (2017) Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, <http://dx.doi.org/10.18235/0000925>

OCDE (2016a), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, Publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265554-en>

- OCDE (2016b), Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework (Gobierno digital en Chile: fortalecimiento del marco institucional y de gobernanza), OECD Digital Government Studies, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2016c), Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills (Las competencias importan: más resultados de la encuesta sobre competencias entre adultos), OECD Skills Studies, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2017a), Government at a Glance 2017 (Panorama de las administraciones públicas 2017), Publicaciones de la OCDE, París. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- OCDE (2017b), Fostering Innovation in the Public Sector (Fomento de la innovación en el sector público), Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2017c), Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector (Estudio del gobierno digital de Noruega: impulso de la transformación digital del sector público), OECD Digital Government Studies, Publicaciones de la OCDE, París.
- OCDE (2014a), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre las Estrategias de Gobierno Digital), OCDE, París, disponible en www.oecd.org/gov/digitalgovernment/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.



From:
OECD Public Governance Reviews: Paraguay
Pursuing National Development through Integrated Public
Governance

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264301856-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2018), “Creación de una función pública profesional y eficiente”, in *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264304017-8-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.