



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo al Servicio Civil

País: Paraguay

Sector/Subsector: Modernización del Estado

Equipo de Proyecto Original: Ricardo Gazel (RE1/SC1), Jefe del Equipo; Oriana Bonfim (LEG/OPR); Koldo Echebarría (COF/CCH); Dana Martin (LEG/OPR); Eduardo Feliciangeli (COF/CPR); Gustavo Sierra (COF/CPR); y Guinovart. Marcella Distrutti consultora (RE1/SC1).

Número de Préstamo: 1776/OC-PR

Número de Proyecto: PR-L1008

Fecha del QRR: 2 de julio de 2015

Fecha de Aprobación Final del PCR:

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Eduardo Feliciangeli (ICS/CPR) y Carolina Vera (COF/CPR)





Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	1
II. EL PROYECTO.....	2
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	3
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)	4
III. RESULTADOS	5
A. EFECTOS DIRECTOS.....	5
B. EXTERNALIDADES.....	7
C. PRODUCTO.....	9
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	11
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	11
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	11
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	12
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	12
V. SOSTENIBILIDAD	13
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	13
B. RIESGOS POTENCIALES.....	13
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	14
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	14
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	14
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	15
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	15
ANEXOS:	17





Abreviaturas y Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCE	Clasificador de Categorías Escalafonarias
CPT	Clasificador de Puestos de Trabajo
CCCT	Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo
CUO	Clasificador de Unidades Organizativas
INAPP	Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay
LFP	Ley de la Función Pública
MH	Ministerio de Hacienda
OE	Organismo Ejecutor
PE	Poder Ejecutivo
PMR	Progress Monitoring Report
SCSC	Sistema de Carrera de Servicio Civil
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
SFP	Secretaría de la Función Pública
SIAF	Sistema de Administración Financiera
SICCA	Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa
SIGEPRES	Sistema de Gestión de Préstamos
SINARH	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos
SPD	Strategy Planning and Development Effectiveness
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
UGDP	Unidad de Gestión de Personas





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

<p>NO. PROYECTO: PR-L1008</p> <p>Prestatario: República de Paraguay</p> <p>Agencia ejecutora (AE): Secretaría de la Función Pública</p> <p>Préstamo: 1776/OC-PR</p> <p>Sector: Modernización del Estado</p> <p>Instrumento de préstamo: Inversión</p>	<p>TÍTULO: Programa de Apoyo al Servicio Civil</p> <p>Fecha aprobación Directorio: Ago-30-2006 Fecha efectividad contrato préstamo: Set-03-2008 Fecha elegibilidad primer desembolso: Feb-27-2009</p> <p>Meses en ejecución * desde aprobación: 98 * desde efectividad del contrato: 73</p> <p>Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: Mar-03-2013 Fecha actual desembolso final: Oct-03-2014 Extensión acumulativa (meses): 12. Extensión especial (meses): 7 (por recursos comprometidos)</p> <p>Monto préstamo(s) * Monto original: 4.200.000 * Monto actual: 4.200.000 * Pari Passu (si aplica): 92%</p>
<p>Reducción de Pobreza (PTI): No</p> <p>Equidad Social (SEQ): No</p> <p>Clasificación ambiental: C</p>	<p>Desembolsos Monto a la fecha: 4.061.444. (96%)</p>
	<p>Costo Total del Proyecto (Estimado Original): 4.400.000.</p> <p>Redireccionamiento Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? [NO] - Envío fondos a otro proyecto? [NO] - N/A [x]</p>
	<p>En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAIS: NO De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): N/A Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): N/A</p>

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



II. El Proyecto

A. Contexto del Proyecto

Paraguay enfrentaba una situación de estancamiento y recesión económica y de deterioro macroeconómico (principalmente en términos del crecimiento del déficit fiscal y de los atrasos de los pagos de la deuda pública), una reducción significativa del PIB, así como instituciones públicas débiles y limitada profesionalización de sus servidores públicos. Con este contexto el gobierno incluyó, entre los objetivos estratégicos de su Administración, la recuperación de la confianza en las instituciones del Estado a través de la lucha contra la corrupción y la ineficiencia, y la reforma y modernización de la Administración Pública.

Uno de los problemas de larga data evaluados como obstáculos de una gestión pública eficiente en Paraguay, residía en la organización, la estructura y el funcionamiento del servicio civil. Éste se caracterizaba por un perfil técnico más bien de baja calidad en los servicios que los funcionarios ofrecen a la ciudadanía, así como por la ausencia de una política pública de Estado consistente para el sector y de una normativa adecuada que regule el funcionamiento del Servicio Civil.

De acuerdo al Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil del Paraguay desarrollado por el Banco como parte del proceso de elaboración de la estrategia de país (2004-2008), se apreciaron avances, tales como: la nueva Ley de la Función Pública (Ley 1626/2000) y su modificación en trámite a través del Anteproyecto de Ley General de la Función Pública; la realización del Censo de Funcionarios Públicos, entre otros. En el año 2000 se sancionó la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública (LFP), que avanzó sobre lo que los trabajadores incluidos en la carrera administrativa consideraron “derechos adquiridos” y generó que se presentaran miles de acciones de inconstitucionalidad ante el Poder Judicial.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) fue creada por la Ley de Función Pública (LFP) en el año 2000, para reemplazar a la Dirección General del Personal Público de la Presidencia. La LFP la consagra como el organismo central normativo en lo relativo al empleo en el sector público y al desarrollo institucional. En cuanto a recursos se destaca que en el 2003 contaba con 14 personas y se preveía reforzarla con personal excedente de la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado, trabajando en una Sede no apropiada para el cumplimiento de sus funciones hasta el año 2007. Por su parte las Unidades de Gestión de Personas (UGDP), que fueron dispuestas como unidades operativas descentralizadas, exhibían capacidades de gestión muy asimétricas, se encontraban muy distanciadas de la máxima autoridad institucional y su rol se limitaba casi exclusivamente al control de asistencia laboral.

Asimismo, cabe mencionar que en septiembre 2004 tuvo lugar la revisión y actualización del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil Caso Paraguay¹, y tanto la organización de la función de recursos humanos como los otros subsistemas evaluados mostraban signos de importante debilidad. El país, en ese marco, presentaba un Índice de Desarrollo del Servicio Civil² de 15 puntos, uno de los más bajos de la región, sólo por encima de Honduras y El Salvador. Los retos que se abrían eran muchos y muy estructurales, para lo cual debía contarse con una base fuerte de instrumentos que, luego, permitieran desarrollar buenas prácticas de gestión de los recursos humanos. Posteriormente, en el 2005, se iniciaron procesos tendientes a la mejora del servicio civil, con apoyo de organismos cooperantes, entre ellos el BID.

Dentro de este contexto, se acordó con el Gobierno que el Banco apoye la modernización institucional de la Administración Pública Paraguaya. Específicamente, el desafío consistía en fortalecer la capacidad de la Secretaría de la Función Pública y apoyar actividades tendientes a implementar y consolidar la carrera del servicio civil en la Administración Central del Poder Ejecutivo.

¹ Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil Caso Paraguay, Setiembre 2004 - Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

² Consolida el promedio de los 5 índices de calidad del Sistema de Función Pública o Servicio Civil (Eficiencia, Merito, Consistencia Estructural, Capacidad Funcional, Capacidad Integradora) que evalúan aspectos cualitativos del desarrollo del servicio civil en el sector público.



En abril de 2008 se envió al Congreso una nueva redacción de la LFP, pero el proyecto fue retirado por el gobierno que asumió en agosto de 2008, cumpliendo una promesa preelectoral realizada a los sindicatos. Consecuentemente, la asunción del nuevo gobierno marcó un punto de inflexión en el servicio civil paraguayo, debido a que instaló en la agenda pública la necesidad de avanzar para mejorar la eficiencia, la transparencia y la inclusión en la función pública. La estrategia para avanzar con la profesionalización fue ajustarse a la LFP vigente pero reglamentando su contenido mediante un decreto presidencial, el cual al final solo pudo promoverse por Resoluciones Institucionales de la Secretaría de la Función Pública.

En términos generales, la ejecución del Programa fue satisfactoria y esto se debe principalmente a un liderazgo sólido de la SFP en lo técnico pero también a un significativo compromiso político que se ha dado de manera gradual durante los últimos años. Todas las acciones emprendidas por el Programa desde 2008, así como también algunas dinámicas puestas en marcha con anterioridad a esa fecha, han tenido un determinado efecto en los indicadores y metas previstas que se pueden visualizar en la sección III de este documento.

De acuerdo al Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de América Latina, Paraguay de 2013, los índices para la evaluación de los sistemas del Servicio Civil, se registraron avances positivos los de Mérito (de 13 a 40), Consistencia Estructural (de 10 a 23), Capacidad Funcional (11 a 24) y Capacidad Integradora (10 a 30); en tanto, mantiene su valor el de Eficiencia (15). Como resultado de esta evolución, el IDB pasó de 12 a 26 puntos³.

B. Descripción del Proyecto

1) Objetivos del Desarrollo

El objetivo del programa es apoyar a la modernización de la administración pública del país. El objetivo específico es apoyar a la gestión pública orientada al ciudadano, a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP), para instalar la profesionalización y mejorar la eficiencia del servicio civil. Se trata de apoyar el desarrollo, fortalecimiento y modernización del sistema de recursos humanos de los servicios públicos para su profesionalización e informatización.

El resultado esperado de esta operación fue mejorar los índices de eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora del Sistema de Servicio Civil en Paraguay, de acuerdo con el marco analítico desarrollado por el BID en el Diálogo Regional de Transparencia y Gestión Pública (Diagnóstico Institucional de Sistema de Servicio Civil: El Caso de Paraguay - BID 2003, revisado y actualizado en Septiembre 2004).

Al respecto, cabe mencionar que los objetivos de desarrollo establecidos en la propuesta de préstamo no sufrieron modificaciones sustanciales durante la ejecución del Programa respecto al marco lógico original, tal como se puede verificar en el último Reporte de Monitoreo de Progreso, PMR, por sus siglas en inglés; cuya carga inicial se realizó como resultado del diálogo con el organismo ejecutor y el apoyo de SPD.

2) Componentes

Componente 1 - Gestión de Recursos Humanos (US\$1.510.000): El objetivo de este componente fue apoyar a la Secretaría de la Función Pública y a las Unidades de Recursos Humanos de los organismos y entidades de la Administración Central del Poder Ejecutivo en términos de información, planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, del rendimiento y la compensación, y gestión del desarrollo y de las relaciones humanas y sociales, con el objeto de implantar el Sistema de Carrera de Servicio Civil (SCSC) en esas instituciones. Al respecto se previó financiar: i) Diseño de políticas de recursos humanos; ii) Diseño e implantación de un sistema de información de recursos humanos; iii) Fortalecimiento de las

³ Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de América Latina, Paraguay, Setiembre 2013 – Mónica Iturburu.



Unidades de Recursos Humanos de las entidades; y iv) Diseño e implantación de un plan de comunicación.

Componente 2 - Apoyo a la selección, capacitación y formación de cuadros funcionarios claves en el Sistema de Carrera (US\$ 1.000.000): El objetivo del segundo componente consistió en consolidar una masa crítica de funcionarios de carrera debidamente preparados y motivados para modernizar la Administración Pública. El avance hacia la modernización de la gestión pública orientada hacia el ciudadano está estrechamente vinculada con la transformación de los mecanismos de reclutamiento, selección y formación de los directivos públicos. Al respecto se previó financiar: a) Procesos de Reclutamiento y Selección; b) Cursos de Nivelación; y Capacitación y Formación.

Componente 3 - Apoyo y capacitación de otros funcionarios públicos y apoyo a gobernaciones y municipalidades (US\$ 720.000): El objetivo del tercer componente estuvo orientado a crear un sistema que permita la reconversión laboral, el fomento a la incorporación al sistema de carrera de servicio civil y el apoyo a gobernaciones y municipalidades para la estructuración y fortalecimiento de sus Unidades de Recursos Humanos. Se previó financiar el diseño, reglamentación, puesta en funcionamiento, administración y evaluación de tres fondos concursables que permitirían contar con una plantilla de funcionarios públicos preparados para la movilidad laboral y para el acceso al sistema de carrera así como Unidades de Recursos Humanos profesionales en gobernaciones y Municipalidades.

Componente 4 - Fortalecimiento Institucional de la SFP (US\$ 300.000): El objetivo de este componente fue de robustecer la capacidad de la SFP para desarrollar y sostener el Sistema de la Carrera del Servicio Civil (SCSC). La implantación de la SCSC requiere que la institución que la lleve a cabo cuente con un grado de modernización institucional acorde con el rol que asume, por lo que se previó financiar la formalización de los diferentes sistemas institucionales que componen la SFP. Al respecto se previó financiar: i) fortalecimiento del área de control; ii) mejoramiento de la programación y organización de actividades; y iii) apoyo en la ejecución de actividades.

C. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

En la etapa de diseño se identificaron las áreas a ser atendidas por el Programa, y se establecieron con suficiente claridad los productos que debían ser entregados, permitiendo que la ejecución pueda ajustar sus actividades a los distintos cambios que la dinámica del desarrollo de un programa de reforma institucional exige, facilitando de esa manera el logro de los objetivos de la operación previstos originalmente. No obstante, a partir del 2010 el Banco inició la implementación del sistema PMR, para el monitoreo y evaluación de operaciones, cuya carga inicial requirió de ajustes no sustantivos respecto a los detallados en el Marco Lógico original del Programa.



III. Resultados

A. Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)									
Objetivos de Desarrollo: El programa tiene como objetivo general apoyar a la modernización de la administración pública del país a través del Servicio Civil Profesionalizado y Eficiente.									
Indicadores Claves de Efectos Directos /Clasificación									
Muy Probable(MP)	Probable (S)	Poco Probable (PP)	Improbable (MI)						
Servicio Civil Profesionalizado y Eficiente									
1. Índice de eficiencia de gestión de recursos humanos profesionalizada y fortalecida			Clasificación: PP						
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Línea de Base</th> <th>Intermedia</th> <th>Término del Proyecto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>15% (2004)</td> <td>N/A</td> <td>27% (2014)</td> </tr> </tbody> </table>		Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	15% (2004)	N/A	27% (2014)	<u>Efectos Directos Logrados</u> 15% Nota: La estabilidad de la meta con respecto a la línea de base se explica, por la mejora de uno de los aspectos del sistema de formación y capacitación y la evaluación de la calidad de los programas. La implementación de aplicación de los instrumentos es incipiente y la cobertura institucional acotada, principalmente por la reciente aprobación del Decreto SICCA. (<i>Informe Evaluación Final del Programa- Luciano Strazza Jul-2013</i>)	
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto							
15% (2004)	N/A	27% (2014)							
2. Índice de consistencia estructural de gestión de recursos humanos profesionalizada y fortalecida			Clasificación: MP						
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Línea de Base</th> <th>Intermedia</th> <th>Término del Proyecto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>9% (2004)</td> <td>N/A</td> <td>15% (2014)</td> </tr> </tbody> </table>		Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	9% (2004)	N/A	15% (2014)	<u>Efectos Directos Logrados</u> 25% Nota: Este significativo avance tiene como justificación: a) el desarrollo de instrumentos que contribuyen a una mejor planificación de las políticas de recursos humanos; b) la capacitación realizada a través del INAPP partiendo de un diagnóstico para identificar las brechas de formación y de allí desprender ofertas de capacitación; y c) la mejor calidad técnica de la franja directiva (<i>Informe Evaluación Final del Programa- Luciano Strazza Jul- 2013</i>)	
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto							
9% (2004)	N/A	15% (2014)							
Masa crítica de funcionarios de carrera debidamente preparados y motivados para modernizar la Administración Central – Poder Ejecutivo.									
3. Índice de mérito de masa crítica de funcionarios de carrera debidamente preparados y motivados para modernizar la Administración Central y Poder Ejecutivo			Clasificación: S						
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Línea de Base</th> <th>Intermedia</th> <th>Término del Proyecto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>20% (2004)</td> <td>N/A</td> <td>35% (2014)</td> </tr> </tbody> </table>		Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	20% (2004)	N/A	35% (2014)	<u>Efectos Directos Logrados</u> 33% Nota: La evolución está directamente vinculada a todo el trabajo realizado en el campo de la concursabilidad, lo cual permitió comenzar a revertir una tendencia muy arraigada en la cultura del servicio civil del Paraguay: la politización de los accesos, el clientelismo y el patrimonialismo, considerados interna y externamente como uno de los principales obstáculos para el desarrollo nacional. (<i>Informe Evaluación Final del Programa- Luciano Strazza – Jul-13</i>) Teniendo en cuenta que la evaluación final del Programa fue realizada en julio 2013 y el Decreto del Poder Ejecutivo aprobando el SICCA se emitió en febrero 2014, esta calificación pudo haber mejorado sustancialmente debido que a partir de febrero 2014 el acceso a la función pública se realiza en base a concursos públicos de oposición, a través del Decreto SICCA N° 1212/2014 esta decisión del PE se ratificó en el Decreto N° 2929/2015 que exige Código de Concurso para el pago de nuevos funcionarios y contratados.	
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto							
20% (2004)	N/A	35% (2014)							



4. Índice de consistencia directiva de masa crítica de funcionarios de carrera debidamente preparados y motivados para modernizar la Administración Central y Poder Ejecutivo. Clasificación: **MP**

Efectos Directos Planeados:

Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto
9% (2004)	N/A	20% (2014)

Efectos Directos Logrados

50%

Nota: El significativo avance en este indicador está dado por el fortalecimiento de la SFP. El Progreso se manifestó en las dimensiones principales que una entidad con jerarquía y misión de la SFP debe tener, se elaboró una visión estratégica para la organización y para el servicio civil en general. Asimismo, esta mejora se debe al fortalecimiento de las UGDP de la administración central y de algunos gobiernos locales. *(Informe Evaluación Final del Programa- Luciano Strazza – Jul-13)*

5. Funcionarios que se incorporan al sector público motivados y capacitados para desempeñar sus funciones. Clasificación: **PP**

Efectos Directos Planeados:

Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto
5% (2004)	N/A	70% (2014)

Efectos Directos Logrados

37,36%

Nota: Al realizar la evaluación final del Programa el volumen de concursos no superaba el 35% en julio 2013 y se concentraban en 55 de las 115 entidades públicas de la administración central. *Informe Evaluación Final del Programa- Luciano Strazza – Jul-13)*
A partir del 2014 y teniendo en cuenta el Decreto 1212/2014 que reglamenta la obligatoriedad del concurso de méritos para el acceso a la función pública, el porcentaje de funcionarios que ingresan a las mismas a través de un proceso de selección competitivo es de 37,36% (incluyendo permanentes y contratados) lo que involucra a 80 instituciones.

Funcionarios Públicos de Gobernaciones y Municipios capacitados

6. Índice de flexibilidad: apoyo y capacitación de otros funcionarios públicos y apoyo a gobernaciones y municipalidades. Clasificación: **MP**

Efectos Directos Planeados:

Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto
11% (2004)	N/A	18% (2014)

Efectos Directos Logrados

20%

Nota: El logro de la meta se explica a partir del desarrollo de un clasificador de puestos de trabajo (CPT), que sistematiza todos los puestos transversales de la administración pública e incluye el perfil requerido según el tipo de "producción" asociada a la función. Asimismo, entre los instrumentos se destaca el diseño de manuales de puestos en gobiernos locales, aunque hay que decir que ese proceso es todavía incipiente y muestra algunos avances en municipios puntuales. *(Informe Evaluación Final del Programa- Luciano Strazza – Jul-13)*. Una mayor profundización en los gobiernos locales aumentaría el porcentaje logrado.

7. Índice de competencia: Apoyo y capacitación de otros funcionarios públicos y apoyo a gobernaciones y municipalidades. Clasificación: **MP**

Efectos Directos Planeados:

Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto
16% (2004)	N/A	30% (2014)

Efectos Directos Logrados

32%

Nota: La evolución de este indicador está directamente relacionado a la implantación de las competencias. En el caso del Paraguay este resultó ser uno de los avances más significativos, pues logró romper con una histórica tradición de valorar, en el mejor de los casos, la antigüedad y la titulación formal. Asimismo, se suma el esfuerzo realizado por diagnosticar los déficits de formación, derivar de ellos planes funcionales y luego evaluar la utilidad de lo aprendido y la satisfacción del servidor. Finalmente, la causa del impulso del subíndice de Competencia es la remunerativa, que si bien todavía existen severos problemas de inequidad interna, se ha logrado mejorar la competitividad externa de una porción no menor de remuneraciones mediante una política de incremento de los sueldos mínimos. *(Informe Evaluación Final del Programa- Luciano Strazza – Jul-13)*



8. Gobernaciones y municipios utilizan el legajo electrónico provisto por la SFP			Clasificación: MP						
<p style="text-align: center;">Efectos Directos Planeados:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Línea de Base</th> <th>Intermedia</th> <th>Término del Proyecto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0% (2004)</td> <td>N/A</td> <td>75% (2014)</td> </tr> </tbody> </table>			Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	0% (2004)	N/A	75% (2014)	<p style="text-align: center;">Efectos Directos Logrados</p> <p style="text-align: center;">100%</p> <p>Nota: Se trabajó con un universo de 17 gobernaciones y 230 municipios superando la meta prevista. Según el informe de monitoreo efectuado por la Dirección de Descentralización, en el año 2012 se alcanzó el 100% de cobertura a nivel de gobernaciones y del 73,4% (169) en municipalidades. <i>(Informe Evaluación Final del Programa- Luciano Strazza – Jul-13)</i></p>
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto							
0% (2004)	N/A	75% (2014)							

SFP fortalecida y modernizada									
9. Índice de Desarrollo SECI			Clasificación: MP						
<p style="text-align: center;">Efectos Directos Planeados:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Línea de Base</th> <th>Intermedia</th> <th>Término del Proyecto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>21% (2004)</td> <td>N/A</td> <td>85% (2014)</td> </tr> </tbody> </table>			Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto	21% (2004)	N/A	85% (2014)	<p style="text-align: center;">Efectos Directos Logrados</p> <p style="text-align: center;">95%</p> <p>Nota: La calificación final general del SECI escaló a 94,74% (2013). Se registraron avances en el fortalecimiento de la SFP: (i) Reestructuración del Organigrama; (ii) Visión Estratégica; (iii) Infraestructura; (iv) Capital Humano; (v) Recursos Presupuestarios; y (vi) Legitimidad Pública. <i>(Informe Evaluación Final del Programa- Luciano Strazza – Jul-13)</i></p>
Línea de Base	Intermedia	Término del Proyecto							
21% (2004)	N/A	85% (2014)							

Reformulación: N/A

Reajuste ISDP: Los productos, resultados e impacto establecidos en el PMR inicial (2010) son el resultado del diálogo con el organismo ejecutor e implican ajustes no sustantivos respecto a los detallados en el marco lógico original del programa. Cabe mencionar que estos ajustes fueron revisados por SPD cuyos comentarios fueron considerados para la estructura y contenido final del PMR.

Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
---	--	---	--

Teniendo en cuenta el cumplimiento satisfactorio de la gran mayoría de los indicadores claves mencionados anteriormente, se espera que el proyecto logre resultados satisfactorios de desarrollo. Lo anterior se fundamenta en el Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de América Latina, Paraguay de 2013, los índices para la evaluación de los sistemas del Servicio Civil, se registraron avances positivos los de Mérito (de 13 a 40), Consistencia Estructural (de 10 a 23), Capacidad Funcional (11 a 24) y Capacidad Integradora (10 a 30); en tanto, mantiene su valor el de Eficiencia (15). Como resultado de esta evolución, el IDB pasó de 12 a 26 puntos⁴.

Estrategia de País: El programa se enmarcó dentro de la Estrategia de Modernización del Estado, específicamente en desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil. Asimismo, el programa fue coherente con la Estrategia del Banco con Paraguay 2004-2008⁵ en el área de fortalecimiento de la gobernabilidad, estando específicamente vinculado al área de Calidad y Eficiencia en la Gestión del Estado, particularmente en lo referente a la profesionalización del Servicio Civil en el país, así como con las estrategias subsecuentes (2009-2013 y 2014-2018).

B. Externalidades

Cabe mencionar que en la evaluación final del Programa se destacan externalidades positivas como consecuencia de las acciones de fortalecimiento de la SFP y la implementación de acciones relevantes, que si bien no formaban parte del diseño original, impactaron en el Servicio Civil del país, que se detallan a continuación⁶.

⁴ Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de América Latina, Paraguay, Setiembre 2013 – Mónica Iturburu.

⁵ Documento GN-2312-1

⁶ Informe Evaluación Final Luciano Strazza, Julio 2013





En este sentido, si bien la Ley 1626/2000 en su Art.96 Inc. m) establece lo siguiente “homologar y registrar los reglamentos internos y los contratos colectivos de condiciones de trabajo dentro de los organismos y entidades del Estado cuando ellos reúnan los requisitos de fondo y de forma para su validez”, debido a la falta de capacidad institucional de la SFP no se realizaba esta función, posterior a la implementación del Programa y al fortalecimiento de la estructura de la SFP la misma derivó en la constitución de la Dirección de Enlace Sindical y Relaciones Laborales, donde se realiza una revisión y análisis mucho más profundo de cada artículo establecido en los CCCT, discutiendo en la mesa de dialogo con los representantes de sindicatos de los OEE, a fin de consensuar criterios.

Se han analizado 21 Contratos Colectivos de Condiciones de Trabajo entre julio del 2008 hasta octubre del 2012, de los cuales se han homologado parcialmente 11 CCCT y homologado totalmente 10 CCCT. Durante los ejercicios fiscales 2013 y 2014 respectivamente no se han homologado ningún CCCT, por haberse incorporado en el Decreto 1100/2014 Reglamentario de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2014 y Decreto 2929/2015 Reglamentaria de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2015 “La Secretaría de la Función Pública en el Presente Ejercicio Fiscal establecerá un modelo de Convenio Marco de Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo (CCCT) que servirá de guía para los pedidos de homologación que propongan los Organismos y Entidades del Estado”. En ese sentido la SFP se encuentra trabajando este documento con el apoyo técnico de Organismos Internacionales tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Igualmente, en el marco del subsistema de relaciones humanas y sociales se abordaron cursos de manejo de conflictos desarrollados en el marco del fortalecimiento del sistema de formación y capacitación. Los mismos tuvieron como destinatarios destacados a los Ministerios de Salud y Educación, carteras caracterizadas, entre otras cosas, por la alta conflictividad con los sindicatos de servidores públicos y por el poder político de estas agrupaciones gremiales.

Finalmente, se destaca la elaboración e implementación del Primer Plan de Igualdad y No discriminación en la Función Pública Paraguaya 2011-2014, para la atención equitativa de la diversidad, que incluyó acciones concretas tales como la inclusión de personas con discapacidad, iniciativas de género, la apertura de guarderías en los ámbitos laborales, iniciativas en salud y bienestar laboral, lográndose la aprobación del Decreto 6369/11. El Programa apoyó acciones de inclusión de personas con discapacidad a través del financiamiento de campañas de sensibilización dirigidas a modificar la percepción ciudadana. En este marco, se ha tenido avances importantes en el 2011, se tiene registrado 995 personas con discapacidad en la función pública, a noviembre del 2014 se tiene 1977 personas con discapacidad trabajando en la función pública, conforme a los datos que remiten las instituciones a la SFP, quedando aún muchas instituciones sin cumplir con el 5% de personas con discapacidad en el plantel total de funcionarios, conforme se establece en la Ley.



C. Producto

			PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)														
Componentes (Productos)			Indicadores Claves del Producto														
			Productos Planeados	Productos Logrados	Fin de Proyecto												
<p><u>Componente 1: Gestión de Recursos Humanos</u></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">Costo total Componente 1 US\$</th> </tr> <tr> <th></th> <th>BID</th> <th>Contrapartida</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>Presupuesto</i></td> <td>1.510.000 (100%)</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td><i>Ejecutado</i></td> <td>1.798.000 (91.4%)</td> <td>169.000 (8.6%)</td> </tr> </tbody> </table>			Costo total Componente 1 US\$				BID	Contrapartida	<i>Presupuesto</i>	1.510.000 (100%)	-	<i>Ejecutado</i>	1.798.000 (91.4%)	169.000 (8.6%)	77 Instituciones Gestión de recursos humanos profesionaliza da y fortalecida	77 Instituciones Gestión de recursos humanos profesionaliza da y fortalecida	<p>Cumplido 100%. El logro del producto está directamente relacionado con: (i) Políticas de gestión de recursos humanos, en 80 instituciones del Poder Ejecutivo (PE) y 16 Gobernaciones y Municipalidades), implementada; (ii) Sistema de Información de Recursos Humanos (Plataforma SICCA), en este punto es importante aclarar que se han realizado capacitaciones en la utilización del SICCA, al cual se accede por internet, en ese sentido se ha elaborado la malla curricular y se impartido capacitación a un primer grupo de 255 funcionarios de 72 instituciones con financiamiento del programa, utilizando la malla ajustada para ampliar las capacitaciones con financiamiento de otros organismos internacionales instituciones del Poder Ejecutivo y 22 funcionarios de 15 gobernaciones y municipalidades, (con recursos de la AACID); (iii) 14 Unidades de Recursos Humanos modelos fortalecidas, equipadas y funcionando; (iv) 2 Planes de comunicación difundido y evaluado.</p>
Costo total Componente 1 US\$																	
	BID	Contrapartida															
<i>Presupuesto</i>	1.510.000 (100%)	-															
<i>Ejecutado</i>	1.798.000 (91.4%)	169.000 (8.6%)															
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). N/A</p>																	
<p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A</p>																	
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)													
				<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)													



Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto														
	Productos Planeados	Productos Logrados	Fin de Proyecto												
<p><i>Componente 2: Apoyo a la selección, capacitación y formación de cuadros funcionarios claves en el Sistema de Carrera</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">Costo total Componente 2 US\$</th> </tr> <tr> <th></th> <th>BID</th> <th>A. Local</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>Presupuesto</i></td> <td>1.000.000 (100%)</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td><i>Ejecutado</i></td> <td>1.056.000 (95%)</td> <td>59.500 (5%)</td> </tr> </tbody> </table>	Costo total Componente 2 US\$				BID	A. Local	<i>Presupuesto</i>	1.000.000 (100%)	-	<i>Ejecutado</i>	1.056.000 (95%)	59.500 (5%)	4.589 Funcionarios Capacitados	4.676 Funcionarios Capacitados	<p>Cumplido 100%: Se capacitaron 3.989 funcionarios con cursos de nivelación y 687 funcionarios de conducción superior capacitados. Se destaca que la formación y capacitación, es uno de los puntos más fortalecidos desde 2004 a través de instrumentos y acciones que han logrado tener un grado razonable de cobertura e institucionalización como: (i) el Manual para la Administración de la Capacitación en las Entidades Públicas, (ii) la oferta de (formación y capacitación en tres líneas paralelas (<i> cursos de atención a la ciudadanía, cursos de nivelación, técnica y el Diplomado de Gestión Pública y Desarrollo Humano. Se han desarrollado dos diplomados durante los ejercicios 2013 y 2014, en el año 2013 el Diplomado en Gestión Pública y Desarrollo Humano del cual han culminado con éxito 131 funcionarios de la alta gerencia y en el ejercicio fiscal 2014 el diplomado en Derecho Administrativo del cual han egresado 52 abogados de diferentes OEE. (iii) los convenios de la SFP con universidades para la asistencia de los servidores públicos, y (iv) la puesta en funcionamiento del INAPP en julio del 2013.</i></p>
Costo total Componente 2 US\$															
	BID	A. Local													
<i>Presupuesto</i>	1.000.000 (100%)	-													
<i>Ejecutado</i>	1.056.000 (95%)	59.500 (5%)													

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). N/A

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A

Muy Satisfactorio (MS)

Satisfactorio (S)

Poco Satisfactorio (PS)

Muy Insatisfactorio (MI)

Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto														
	Productos Planeados	Productos Logrados	Fin de Proyecto												
<p><i>Componente 3: Apoyo y capacitación de otros funcionarios públicos y apoyo a gobernaciones y municipalidades</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">Costo total Componente 3 US\$</th> </tr> <tr> <th></th> <th>BID</th> <th>Contrapart</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>Presupuesto</i></td> <td>720.000 (100%)</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td><i>Ejecutado</i></td> <td>220.000 (91%)</td> <td>22.000 (8%)</td> </tr> </tbody> </table>	Costo total Componente 3 US\$				BID	Contrapart	<i>Presupuesto</i>	720.000 (100%)	-	<i>Ejecutado</i>	220.000 (91%)	22.000 (8%)	309 Instituciones	309 Instituciones	<p>Cumplido 100%: El logro del producto está directamente relacionado con: (i) 30 Instituciones beneficiadas por el fondo de Reconversión Laboral; (ii) 20 Instituciones beneficiadas por el fondo de Desarrollo Profesional; (iii) 240 Gobernaciones y Municipios cuentan con Legajo electrónico implementado y (iv) UGDP fortalecidas en 13 Municipios y 6 Gobernaciones. (Financiamiento complementaria de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AACID). Cabe mencionar que el apoyo a las UGDP con financiamiento de una cooperación internacional se dio en el marco de las acciones realizadas por el Programa y la decisión de la UEP para no utilizar recursos del Préstamo para esta actividad fue informado oportunamente la BID. Teniendo en cuenta que las instituciones no han manifestado interés en presentar proyectos a ser financiados con estos recursos y que estén relacionados a la Carrera del Servicio Civil, considerando la alta difusión dada al llamado de presentación de proyectos</p>
Costo total Componente 3 US\$															
	BID	Contrapart													
<i>Presupuesto</i>	720.000 (100%)	-													
<i>Ejecutado</i>	220.000 (91%)	22.000 (8%)													

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica): N/A

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. N/A

Muy Satisfactorio (MS)

Satisfactorio (S)

Poco Satisfactorio (PS)

Muy Insatisfactorio (MI)



D. Costos del Proyecto⁷

PROGRAMA	Costo Total Planeado (Miles US\$)		Costo Total Actual (Miles US\$)		% Diferencia	
	BID	A. Local	BID	A. Local	BID	A. Local
CATEGORÍAS DE INVERSIÓN						
01.00.00 Gestión de Recursos Humanos	1.510	-	1.798	169	19%	100%
01.01.00 Diseño de Políticas de Recursos Humanos	150	-	433	39		
01.02.00 Sistema de Información de Recursos Humanos	960	-	881	80		
01.03.00 Fortalecimiento de las Unidades de Recursos Humanos	200	-	184	18		
01.04.00 Plan de Comunicación	200	-	300	31		
02.00.00 Apoyo a la selección, capacitación y formación de cuadros funcionarios claves en el Sistema de Carrera	1.000	-	1.056	59.5	5%	100%
02.01.00 Procesos de Reclutamiento y Selección	250	-	255	25		
02.02.00 Cursos de Nivelación	300	-	277	16		
02.03.00 Capacitación y Formación	450	-	523	18		
03.00.00 Apoyo y capacitación de otros funcionarios públicos	720	-	220	22	-69%	100%
03.01.00 Fondo de Reversión Laboral	300	-	9	1		
03.02.00 Fondo de Promoción para el Desarrollo Profesional	200	-	133	13		
03.03.00 Fondo de Apoyo a Unidades de Recursos Humanos de Gobernaciones y Municipalidades	200	-	62	6		
03.04.00 Elaboración de Bases y Pautas	20	-	16	2		
04.00.00 Fortalecimiento Institucional SFP	300	-	493	53	64%	100%
04.01.00 Fortalecimiento Área de Control	90	-	63	6		
04.02.00 Mejoramiento de la Programación y Organización de Actividades	60	-	-	-		
04.03.00 Apoyo a la Ejecución de Actividades	150	-	430	47		
05.00.00 Administración	100	144,5	352	39	252%	-73%
06.00.00 Auditorías Financieras	50	-	31	2	-38%	100%
07.00.00 Estudios y evaluación	40	-	18	2	-5%	100%
08.00.00 Imprevistos	74.5	-	-	-	100%	-
09.00.00 Comisión de Crédito	-	11	-	-	-	-
85.00.00 Costos Concurrentes (FAPEP4)	405,5	44,5	93	-	-77%	-100%
TOTAL	4.200	200	4.061	346		

Explique brevemente diferencias.

1. Dado que por una reglamentación interna de la Dirección de Políticas de Endeudamiento del Ministerio de Hacienda, no se financia el IVA con recursos del Préstamo, por lo que se requirió aporte local para asumir estos compromisos en las categorías de inversión.
2. Con relación al Componente 3, según se explicó en la sección III se realizaron ajustes a la planificación original y parte de las actividades financió la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo AACID.
3. Con relación a la categoría de Administración 4, se requirió del pago de asignaciones complementarias al personal permanente de la SFP que prestaba servicios en la Unidad Ejecutora del Programa así como otras actividades complementarias. Estos pagos motivaron un mayor nivel de compromiso y empoderamiento de los funcionarios de la SFP hecho que facilitó la satisfactoria ejecución del proyecto.

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Factores Positivos: La capacidad de gestión técnica y operativa de la SFP mediante su fortalecimiento en varios ámbitos tales como: (i) la reestructuración de su organigrama; (ii) la generación y puesta en vigor de su visión estratégica; (iii) la mejora de su infraestructura edilicia y tecnológica; (iv) la jerarquización y profesionalización de su capital humano; (v) la obtención de recursos mediante una estrategia mixta de financiamiento, combinando los pocos recursos fiscales disponibles con líneas de crédito o donaciones gestionadas por vía de la cooperación internacional; (vi) la legitimidad política mediante el reconocimiento como autoridad técnica en el proceso de profesionalización del servicio civil..

Las decisiones gerenciales y técnicas implementadas por la SFP durante la ejecución del Proyecto como por ejemplo; (i) el "Manual para la Administración de la Capacitación en las Entidades Públicas". El mismo

⁷ Estados Financieros Final del Programa, PKF Auditores 2014 y Sistema WLMS BID.



ofrece una detallada metodología para la detección de las brechas de capacitación y formación tanto a nivel individual como organizacional; (ii) la segunda acción impulsada por la SFP fue la estructuración de una interesante oferta de cursos formación y capacitación en las siguientes tres líneas estratégicas como ser la Capacitación en Atención a la Ciudadanía, Cursos de Nivelación Técnica y Diplomados en Gestión Pública y Desarrollo Humano; (iii) el convenio con universidades para estimular que los servidores públicos cursen y culminen carreras de grado; (iv) la puesta en funcionamiento del INAPP (Instituto Nacional de Administración Pública Paraguaya), creado en 2002 mediante el Decreto 17.443/02 y sin funcionar hasta el 2013; y (v) la estabilidad del personal de planta de la SFP y el alto grado de involucramiento de los mismos con los objetivos del programa y de la modernización en curso.

Asimismo, un aspecto de gran impacto positivo para la ciudadanía fue la implementación del Portal Único de Empleo Público "Paraguay Concurso" y el Manual de Concursabilidad. El sitio web que forma parte del SICCA cuyo lanzamiento oficial fue a finales del 2011, permite que los ciudadanos postulen en línea a los concursos públicos y accedan a todo tipo de información sobre procesos de reclutamiento y selección.

Factores Negativos: Demora en la aprobación del Decreto SICCA. Es importante mencionar que la falta de aprobación por decreto de los instrumentos desarrollados por la SFP, por parte del Poder Ejecutivo, se constituyó en el argumento legal de las instituciones que se resistieron a los cambios, situación vivenciada entre los años 2009 hasta el 2013. No obstante, en febrero de 2014 se emite el Decreto del PE N° 1212/2014 que aprueba la Implementación del Portal Único del Empleo Público "Paraguay Concurso" y la Puesta en Funcionamiento del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa – SICCA, revirtiéndose la situación inicial.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

La UE ha tenido un desempeño más que satisfactorio durante la ejecución del Programa y esto se debe principalmente a un liderazgo sólido de la SFP en lo técnico que se refleja en la gestión y cumplimiento de actividades y productos anualmente planificados. Adicionalmente, la UEP estuvo conformada en su mayoría por personal de planta y carrera de la SFP quienes demostraron apropiación con los desafíos de la SFP y del Programa capacidad, liderazgo, coordinación, compromiso y responsabilidad, virtudes que contribuyeron en gran medida para el logro de los objetivos del Programa. Cabe mencionar que el Director del Servicio Civil actualmente se desempeña como Ministro de la SFP.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

A. Desempeño del Banco

Desde el inicio de ejecución del proyecto hemos tenido el acompañamiento del Banco, consistente en capacitación de los miembros de la unidad, en la aplicación de las Políticas del Banco durante el proceso de ejecución, asistencia técnica en los procesos de llamados y en el área fiduciaria, los cuales fueron canalizados a través del Especialista en Modernización del Estado Don Eduardo Feliciangeli, que ha constituido un factor importante para la ejecución óptima del Programa. Otro factor importante es la revisión ex ante de los diferentes procesos de adquisiciones lo que refleja una dedición de tiempo importante para el éxito de la ejecución del Programa.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Entre los factores críticos que atentan la sostenibilidad de los resultados y productos logrados en el marco del Programa y próximos desafíos en materia de Servicio Civil, se menciona la intervención del Congreso en la aprobación de las escalas salariales y de la cantidad total de cargos asignados a cada categoría en cada entidad pública. Este factor podría afectar la coherencia estratégica y su alta incidencia en la modificación sectorial o individual de salarios, lo que a su vez afectaría a los restantes subsistemas de la gestión de recursos humanos, atribución que corresponde al Poder Ejecutivo, por ser el responsable de dirigir la administración general del país.

Otro de los factores críticos o desafíos pendientes son: (i) poner en funcionamiento aquellos instrumentos que todavía no se tradujeron en prácticas (gestión de las remuneraciones, gestión del desempeño, gestión del clima laboral, etc.); (ii) incrementar la cobertura institucional (hacerlas llegar a más entidades) y en institucionalización (que las prácticas se sostengan más allá de la permanencia de las personas que las promueven). Lo anterior permitiría ir completando la secuencia del proceso de profesionalización: creación de instrumentos; la generación de prácticas concretas de gestión; la extensión de cobertura; y la institucionalización.

Adicionalmente, se requiere acciones para seguir fortaleciendo a la SFP en su rol central, dado que durante el 2014 con la implementación del SICCA y a partir de su obligatoriedad de ser utilizado por las instituciones del Estado quedó reflejado que la estructura actual y la dotación de funcionarios resultaba insuficiente para procesar la creciente demanda de los organismos públicos, a pesar de que los pedidos provenían de solo una parte de estos. Por ello, este fortalecimiento requerirá automatizar procesos, y aumentar su plantel técnico y operativo, con conocimientos informáticos y de los sistemas de gestión de personas, su presupuesto y, posiblemente, el espacio físico.

En tanto buena parte de los ingresos que apoyaron la modernización y las reformas provienen de la cooperación internacional, será necesario prever la asignación de fondos del presupuesto nacional para el sostenimiento de una estructura que abandonará paulatinamente una etapa fuertemente signada por la investigación y el desarrollo, para pasar a otra de gestión más masiva y que, por tanto, requerirá de respuestas fluidas y efectivas que requieren generalmente de importantes recursos financieros.

El desafío es sostener los avances logrados, expandirlos y poner en marcha los aspectos que todavía están sin aplicación. El cambio de tendencia logrado a partir de 2008 y fundamentalmente desde el 2013, abre una muy valiosa oportunidad para seguir construyendo capacidades en el sector.

b. Riesgos Potenciales

La voluntad política juega un papel muy importante en lo que se refiere a Modernización de Reformas del Estado y al sostenimiento de los resultados alcanzados. Si bien el actual Gobierno ha demostrado su compromiso en sentido positivo, sigue siendo importante no detener la marcha del proceso hasta tanto el mismo llegue a una posición de no retorno. Esta voluntad política debe plasmarse en particular en las Unidades de Gestión y Desarrollo de Personas, cuyo involucramiento en la gestión de un sistema descentralizado las convierte en actores centrales de esta nueva etapa. Este desafío requerirá un apoyo adicional sustantivo para fortalecerlas, en especial a aquellas que dependen de las instituciones que, hasta ahora, tuvieron un bajo nivel de compromiso y fuerte resistencia en la implementación de las políticas del sector, en particular las Gobernaciones y Municipalidades.

Entre otros riesgos potenciales podemos citar como primer aspecto la necesidad de poner en funcionamiento aquellos instrumentos que, por diferentes motivos, todavía no se tradujeron en prácticas (gestión de las remuneraciones, gestión del desempeño, gestión del clima laboral, etc.). Como se sabe, la gestión de los recursos humanos en un sistema complejo e integrado que debe ser ejecutado en todos sus subsistemas, aun cuando pueda existir cierta flexibilidad en los tiempos de su implementación. En segundo, es necesario implementar los instrumentos legales, operativos y administrados desarrollados.



Finalmente como tercer y último aspecto trabajar fuertemente en la institucionalización del proceso en general y sus partes en particular.

No trabajar en estos tres temas centrales generaría el principal riesgo que debería mitigarse: la posibilidad de que todo el esfuerzo de estos últimos años sea de pronto desperdiciado y que, por no haber logrado penetrar en la cultura de lo público, abra la chance de un "efecto rebote" que retrotraiga la situación al cuadro de 2004. Como se sabe, ningún proceso de profesionalización puede hacerse sin instrumentos de gestión, pero su mera existencia no genera per se el desarrollo de prácticas, ni estas por existir pasar a estar automáticamente institucionalizadas. La alta rotación de servidores y funcionarios públicos, así como también la volatilidad política que parece ser característica de la cultura política del país, son amenazas al proceso de profesionalización así como el perfeccionamiento de las normas jurídicas que permitan sostener las políticas en el tiempo.

c. Capacidad Institucional

Durante el diseño de ésta operación se estableció como herramienta de medición de capacidad institucional al índice que arroja el SECI, la SFP obtuvo 21% elaborándose en consecuencia un Plan de Fortalecimiento Institucional. En el año 2009 se repitió la aplicación de dicha herramienta que arrojó como resultado una calificación del 84,76% y un Plan de Fortalecimiento Institucional actualizado. Finalmente, en Septiembre de 2013 se realizó la última actualización; la cual dio como resultado una calificación del 94,74%; pasando de un nivel de Desarrollo y Riesgo Medio a un nivel de Desarrollo Satisfactorio y Riesgo Bajo.

Entre los avances que contribuyeron al fortalecimiento del SFP se destacan los siguientes factores: a) fortalecimiento Unidades de Gestión de Personas a través de la capacitación de sus integrantes, elaboración de manuales de puestos y, en unidades seleccionadas, el seguimiento de la gestión a través del Índice de Gestión de Personas; b) aumento de competencias, espacio físico, recursos humanos y presupuesto, con fuerte respaldo de la cooperación internacional; c) Sanción de la Ley N° 3585/08 y el Decreto N° 6369/11 (relativas a personas con discapacidad, regulan aumento del cupo, órgano rector y sistema de selección); y d) Desarrollo y uso incipiente de herramientas de planificación (presupuesto plurianual, planes estratégicos institucionales, planes operativos anuales y plan de contrataciones públicas).

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Evaluación y Seguimiento

a) Información sobre Resultados

La evaluación y seguimiento al Programa se realizó oportunamente por el Banco a través de: a) seguimiento técnico y financiero por parte de la Representación a través de visitas de inspección técnicas y fiduciarias; b) Informes Semestrales de Monitoreo; c) Informe de Evaluación Intermedia y Final; d) Informe de la Auditoría Financiera del Programa realizada en forma anual; e) monitoreo del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Marco Lógico cuyo contenido luego fuera plasmado en el PMR a nivel de productos, resultados e impacto; f) seguimiento al cumplimiento en tiempo y forma del Plan Operativo Anual y del Plan de Adquisiciones; g) seguimiento a la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional elaborado a partir del SECI y de la Matriz de Riesgos elaborada también al inicio del programa; y h) reuniones de Revisión de Cartera con participación del Banco, el organismo ejecutor y el Prestatario (MH). Los distintos informes permitieron valorar el cumplimiento de lo planeado y posteriormente tomar las medidas que coadyuvaran al cumplimiento de lo planificado en el Marco Lógico. Asimismo, la SFP reportó el avance de ejecución del Programa a otros Organismos del Estado, como ser la Contraloría General de la República, la Auditoría del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, entre otros.



b) Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

No se requiere una evaluación Ex-Post. No obstante, de continuar el Banco con su decisión de actualizar periódicamente el Diagnóstico Institucional del Servicio Civil, el Banco podrá dar seguimiento a la implementación de reformas en el sector.

VII. Lecciones Aprendidas

Integración de Sistemas Informáticos: En el marco del Programa se han desarrollado el Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA) que básicamente complementa el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SINARH), más centrado en información salarial y presupuestaria administrado por el MH. Asimismo, como parte de las acciones de Fortalecimiento de la SFP se desarrolló el Sistema de Gestión de Préstamos SIGEPRES, que por el momento no se encuentra integrado a la contabilidad general de la SFP, a través del Sistema de Administración Financiera (SIAF), administrado por el Ministerio de Hacienda, quien tiene la facultad de impulsar la integración. En este sentido, en el futuro los recursos tecnológicos que se desarrollen deberían contemplar necesariamente la integración de los sistemas existentes administrados por otras Instituciones del Estado y otras acciones a través de un Convenio Interinstitucional entre las mismas, inclusive cuando se involucran a Gobiernos Departamentales y Municipales, a fin de lograr la sostenibilidad de su implementación y expansión.

Coordinación de Grupos de Influencia: Uno de los aspectos resaltados en la evaluación final del Programa se refiere a la necesidad de prever acciones de coordinación a ser implementadas como por ejemplo construir una coalición social y política como malla de protección de las reformas, integrada por entidades del Poder Ejecutivo (*Presidencia, Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de Planificación, etc.*), referentes legislativos de los distintos partidos con representación parlamentaria, medios de comunicación, Organizaciones de la Sociedad Civil, organismos de cooperación internacional y expertos individuales. Este tipo de coordinación reflejaría el amplio consenso que existe en torno a la necesidad, en este caso de profesionalización del servicio civil, y a los avances conseguidos, y lo ubicaría como una política de Estado.

Evaluación de Riesgos y Capacidad Institucional: Entre los factores que ayudaron al fortalecimiento de la SFP y la ejecución del Programa, se encuentra la aplicación del SECI y la Matriz de Riesgo, su monitoreo y detallado seguimiento permitió detectar oportunamente acciones que requerían ser implementadas contribuyendo así a la capacidad institucional y mitigación de riesgos correspondientes.

La estabilidad de los integrantes del Organismo Ejecutor. En el marco de este Programa, la Unidad Ejecutora del OE estuvo conformada principalmente con personal de planta idóneo en cada materia que se mantuvieron desde el inicio hasta el final de la operación incorporándose a consultores sólo en los casos absolutamente necesarios. De hecho, el Ministro actual ha sido funcionario de carrera de la SFP y se incorporó a la institución desde su creación. Se considera que este esquema de estabilidad de los funcionarios de planta en la ejecución de los programas, en especial los de reforma, es sumamente beneficioso por lo que se sugiere considerar para otras operaciones, un esquema mixto, con consultores en casos necesarios y personal de planta con dedicación exclusiva al proyecto. Es importante considerar que la dedicación de los funcionarios permanentes de la SFP no fue de tiempo completo pues en todos los casos desempeñaban otras funciones establecidas en la estructura de la SFP por la dotación limitada de funcionarios, por lo que se debe valorar el esfuerzo desarrollado por los mismos a fin cumplir a cabalidad con los objetivos del Programa como así también de las funciones propias de la SFP.

Capacidad Institucional de la SFP. Considerando la capacidad institucional fortalecida de la SFP, se recomienda que para eventuales operaciones financiadas por el BID la misma pueda considerar una supervisión de los procesos de adquisiciones en forma ex -post hasta los montos límites de llamados nacionales.



Evaluación Ex-Post. Considerando que en proyectos de fortalecimiento institucional muchas veces hay demoras en poder ver los resultados de las inversiones financiadas, como es el caso de esta operación, se considera oportuno que el Banco debería asegurar durante el diseño de la operación la previsión de hayan recursos e instrumentos disponibles para permitir evaluaciones 2-3 años después del cierre del proyecto.

Complementariedad del Programa con otros Organismos Internacionales. En el marco del Programa, se ha conformado una Mesa de Cooperantes, se ha agendado por lo menos tres reuniones anuales para presentar los avances en materia de implementación de Carrera del Servicio Civil, las dificultades y las necesidades específicas para avanzar en el logro de dicho objetivo. Si bien existen casos en que más de un Cooperante financia el mismo tema está dirigido a diferentes público meta, un ejemplo es el tema capacitación. En este sentido se considera que la coordinación y articulación entre diferentes donantes es fundamental a fin de no duplicar esfuerzos y podría ser considerado en el diseño de nuevas operaciones.