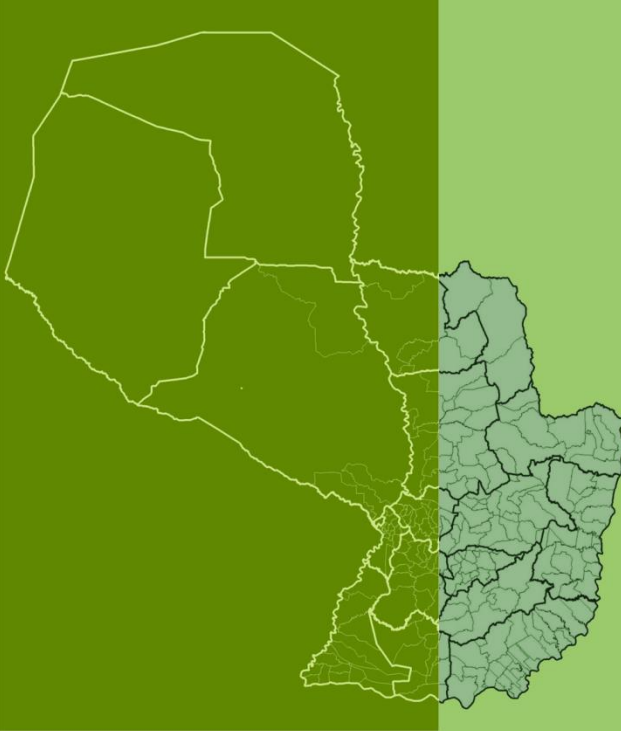




Asistencia Técnica para la elaboración de un programa
de capacitación municipal y conformación de un grupo
multiactoral para su implementación

**Informe Final (parte II):
LINEAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE
CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS
MUNICIPALES EN PARAGUAY**

Paraguay

MUNICIPI



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
1. EL DISEÑO DE UN SISTEMA ESTABLE Y DE CALIDAD.....	4
1.1. La permanencia.....	5
1.1.1. Un Comité de Dirección	5
1.1.2. Un director o coordinador de la Escuela	6
1.2. La calidad.....	7
1.2.1. Certificado de calidad.....	7
1.3. Contenido.....	10
2. CONSIDERACIONES SOBRE LA DEMANDA	11
2.1. Calidad.....	12
2.2. Cantidad.....	15
2.3. Concreción y actuación sobre la demanda.....	16
2.3.1. Concreción de la demanda:	17
2.3.2. Incentivos a la demanda.....	20
3. CONSIDERACIONES SOBRE LA OFERTA	22
3.1. Temas concretos relativos a la oferta	22
3.1.1. Gradualidad de la ejecución.....	23
3.1.2. Características de las acciones para cargos representativos y funcionarios.	24
3.1.3. Integración de la oferta existente en este momento	24
3.1.4. Integración de los actores internacionales.....	26
3.1.5 Promoción del programa	26
4. RESUMEN DE LA PROPUESTA.....	28
5. PROPUESTA DE CONTENIDOS	28
5.1. Fundamentación	28
5.2. Objetivos.....	29
5.3. Resultados Esperados.....	29
5.4. Áreas temáticas y contenidos: Caracterización.....	30

INTRODUCCIÓN

La Unidad Técnica de Municipipya en Paraguay, desea poner en marcha un sistema integrado de gestión de la capacitación¹ de funcionarios locales en este país que supere formas de trabajo individual y evite la dispersión o la doble utilización de medios para un mismo fin, creando una base organizativa y de acción comunes a todos los actores implicados en esta ella.

La puesta en marcha de un proyecto novedoso, como es este sistema, puede ser comparada con el lanzamiento al mercado de un nuevo producto. En líneas generales y tomando esto como ejemplo, un sistema de capacitación necesitaría, al menos, de un diseño, de una campaña de promoción, y de una ejecución o puesta directa en el mercado.

El diseño del sistema, por su parte, requiere de determinar, en primer lugar, el valor de la demanda de capacitación para, a su vez, determinar el contenido y características de la oferta. En la fase inicial de este proyecto se ha aplicado una encuesta de relevamiento de datos a través de la que se ha identificado la demanda sentida por los interesados; esta demanda se ha contrastado después con otras actividades de relevamiento (entrevistas realizadas, los encuentros con grupos focales, la información obtenida de fuentes secundarias, observaciones realizadas por los encuestadores...) para obtener mediante la comparación de todas las informaciones recogidas un panorama que consideramos ajustado a la realidad de las necesidades capacitación.

La campaña de promoción ha de incidir sobre la demanda del producto llamado sistema de capacitación, pues siendo una iniciativa novedosa -al menos en el sentido de globalidad que se le pretende dar- no es suficientemente conocida por los interesados ni, por lo tanto, cuenta con una demanda expresa y anterior a su puesta en marcha.

Por último, en lo que se refiere a la ejecución, el sistema ha de tratar de integrar en un marco conjunto elementos dispares como son los actores implicados en la capacitación de funcionarios (tanto los que demandan servicios como los que los ofrecen) y los contenidos innovadores y de calidad, todo ello conjugado con una oferta de capacitación ya existente. Se trata, por tanto, en este sentido de integrar a actores y programas ya existentes pero que puedan ser complementados con

¹ En general se tiende a utilizar indistintamente los términos formación y capacitación. Nosotros aceptamos que la diferencia entre ambos está relacionada con la mayor o menor profundización o extensión que se otorgue a las acciones formativas. En todo caso, en esta fase del proyecto en la que se trata de hacer un diagnóstico general y una propuesta amplia del sistema, es indiferente utilizar uno u otro término, pues su definición real vendrá dada por la de las acciones concretas que en el futuro se acometan, por lo que la utilización que hagamos no compromete la forma final de los programas y planes que pudieran salir de este proyecto.

nuevas aportaciones hasta completar un cuadro global de la formación o capacitación de funcionarios locales en Paraguay.

1. EL DISEÑO DE UN SISTEMA ESTABLE Y DE CALIDAD

Además del carácter integrador que hemos mencionado, el sistema de capacitación que se propone debe tener como objetivo básico cubrir las carencias existentes en este campo en el ámbito de la administración local paraguaya, carencias estas que son importantes en lo que se refiere tanto a sus contenidos como a su continuidad y a la facilidad de acceso por los interesados.

Los dos ejes sobre los que pretendemos que pivote esta propuesta son la calidad y la permanencia. Se trata de definir un sistema de gestión más que un programa de aplicación rígida, que debe descansar sobre la base de una organización mínima pero estable y unos contenidos flexibles que den respuesta a las necesidades reales de capacitación, revisables y que no estén predeterminados y sean ajenos a tales necesidades. Así lo han aprobado la mayoría de los encuestados en el trabajo de recogida de datos² que consideran que la propuesta de capacitación debe constituir un sistema de formación integral.

Pero antes de seguir definiendo las características del sistema, creemos que un aspecto importante del mismo es encontrar un nombre que le identifique, le sirva de marca pública y transmita el significado de su actividad. El sistema podría tener un nombre que le identificara, pero sobre todo creemos que es importante que en la organización de acciones de capacitación y en general en sus relaciones externas con el público, actúe bajo la denominación de Escuela de Gobierno y Gestión locales, escuela abierta y sin sede docente fija, basada en una comunidad de intereses de todos los actores que participen en ella y dotada de la máxima flexibilidad para elegir los lugares, la forma y el contenido de la capacitación.

Esta Escuela de Gobierno y Gestión locales basaría su actuación en la elaboración y ejecución de acciones formativas periódicas que tendrían como objetivo la capacitación tanto de cargos electos, por un lado, como de empleados públicos por el otro, es decir, acciones basadas en dos niveles de capacitación cada uno con sus propias características, pero que no se excluirán mutuamente y que han de permitir que todos los municipalistas paraguayos participen en sus actividades.

Permanencia y calidad, son por tanto las líneas maestras de este sistema de capacitación, que se expresan más detalladamente de la siguiente manera:

² La Tabla nº 13 del informe de diagnóstico muestra un grado de acuerdo al respecto de 3,75 puntos sobre un máximo de 4.

1.1. La permanencia

Permanencia significa que esta Escuela, es decir, sus acciones pretenden tener una continuidad en el tiempo que dé posibilidades de formación continua y no esporádica o puntual. Los objetivos de este proyecto justifican que con el tiempo la Escuela vaya ganando reputación y calidad, aprovechando la experiencia de cada convocatoria para dar una mejor capacitación y pasar a formar parte de las intenciones y los planes de formación de los profesionales paraguayos relacionados con el municipalismo.

Tratándose de una escuela sin sede fija es necesario sin embargo, que se le dote de unos órganos de gestión mínimos que aporten la continuidad de trabajo que no puede aportar la falta de una sede física.

Una organización tal requiere que los actores relacionados con el tema se involucren en el mantenimiento y el trabajo de esta estructura organizativa que, según nuestro criterio y tal como decíamos, puede estar compuesta de un órgano de dirección y planificación y de otro ejecutor y administrativo:

1.1.1. Un Comité de Dirección

El Comité de Dirección estaría compuesto por las organizaciones que también participen en el Consejo Consultivo de Municipios y por aquellas otras que participen de forma estable o permanente en la ejecución del sistema de capacitación aportando medios para ello, en tanto así lo hagan efectivamente. Entre estas estarían universidades y actores de la cooperación internacional que cumplieren con unos requisitos objetivos relacionados con su capacidad para colaborar efectivamente en dicha ejecución³. Con este comité se trata además, de dar respuesta a uno de los objetivos básicos del proyecto como es la creación de un ámbito de gestión multiactoral.

Al Comité de Dirección le debe corresponder la aprobación de las decisiones estratégicas de la Escuela, propuestas por el Director o por alguno de sus miembros, la admisión de nuevos miembros a sus reuniones, aprobar y proponer la ejecución de cursos y otras acciones de capacitación, otorgar el certificado de calidad que se cita en los párrafos siguientes, etc.

³ Los apartados 6.2 y 7.2 del informe de diagnóstico contienen la relación de posibles actores internacionales colaboradores potenciales en la ejecución de este programa.

1.1.2. Un director o coordinador de la Escuela

Consideramos que es conveniente que el Comité de Dirección que se cita en el párrafo anterior elija a una persona que se encargue de la gestión diaria y coordinación de los asuntos de la Escuela, planificando sus actividades y cuidando de las relaciones de la misma, subordinando las líneas maestras de su actuación al Comité de Dirección. Dicho cargo podría ser o no remunerado, a discreción del Comité de Dirección y de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias, si bien a medio o largo plazo, una vez que el sistema crezca en actividad, parece necesario que por precisar una alta dedicación, sí sea remunerado. Por último, si bien debe ser en todo caso, independiente de dicho Comité, sí debe contar con su apoyo para disponer de una mínima pero suficiente infraestructura administrativa.

1.1.3.1 Un centro de documentación

Dependiendo del director o coordinador, la Escuela debe contar con un centro de documentación virtual de carácter estable en el que se disponga de material normativo y de investigación en materia de Administración Local, así como un banco de buenas prácticas municipales, enlaces con páginas de interés para municipalistas y otras informaciones útiles para los alumnos y para los interesados en general.

En el momento en que la Escuela pueda organizar acciones de capacitación virtuales, este serviría también de portal para el desarrollo de las mismas.

Este centro puede cumplir además, otras funciones como pueden ser las siguientes:

- Tutorías para todo tipo de cursos.
- Materiales de apoyo para la capacitación.
- Servicio de consulta y asesoramiento para administraciones locales.
- Comunidad virtual para municipalistas.
- Portal para acciones de intercambio de conocimiento y experiencias.

En el mundo tecnológico actual no se puede plantear un punto de contacto que no sea de carácter virtual; sin embargo, el Comité de Dirección puede valorar la creación de un sistema de contacto y asesoramiento para entidades municipales que no dispongan de medios adecuados para integrarse en una comunidad virtual. Sirve de ejemplo el antiguo “Consultor de los Ayuntamientos y las Diputaciones” que en España mantenía una publicación periódica con artículos relacionados con la normativa local y un sistema de consultas a las que daba respuesta individualizada por los medios tradicionales.

Esta actividad de apoyo y consulta a distancia a los municipios bien sea virtual o tradicional, puede llegar incluso a constituir una fuente de financiación de la Escuela.

1.2. La calidad

La calidad significa una apuesta por disponer de los mejores instructores tanto del Paraguay como, si fuera necesario, de fuera del país guaraní, de disponer de una capacidad logística que permita hacer accesibles sus enseñanzas al mayor número posible de interesados y de unos contenidos formativos que aborden las necesidades reales de las municipalidades. A estos efectos ya el informe preliminar presentado al Consejo Consultivo de Municipya en diciembre de 2010, incluía una lista de actores internacionales con experiencia en capacitación y formación de funcionarios locales a la cual se puede acudir para impartir cursos y otras acciones de capacitación cuando se considere necesario. Poner a disposición de todas las acciones, por otra parte, requiere de una continuidad y distribución territorial que evite que la dispersión física y la diversidad de los entes locales se convierta en un obstáculo insalvable para que todos los empleados públicos puedan tener acceso a la capacitación que se imparta. Por último, en cuanto a los contenidos, además de flexibles y prácticos deben cumplir con eficacia su finalidad última que no es otra que la de favorecer el funcionamiento y gobierno de los municipios.

1.2.1. Certificado de calidad

Una forma objetiva de reconocer y exigir calidad en la capacitación es el otorgamiento de un certificado de calidad que, gestionado por una organización independiente, constituya una garantía para cualquiera que enjuicie los méritos alegados en un proceso de valoración.

Proponemos, por tanto, que se otorgue un certificado de calidad⁴ a las acciones impartidas bajo el patrocinio de este sistema.

La concesión de este certificado de calidad debe ser otorgada por el Comité de Dirección de la Escuela de Gobierno y Gestión locales y la realización de los trámites de comprobación del cumplimiento de los niveles de calidad formativa de las acciones debe ser llevada a cabo por un organismo independiente de los órganos de dirección y gestión de la Escuela que, de acuerdo a criterios objetivos, garantice que estas tienen la calidad necesaria para la concesión de este reconocimiento.

Este organismo gestor actuará de acuerdo a los siguientes requisitos:

- A. Debe tener suficiente experiencia y un importante grado de especialización en el campo de la capacitación de cargos públicos y funcionarios del ámbito local.

⁴ De acuerdo a lo recogido en la Tabla nº 15 del Informe de diagnóstico, la opinión favorable a esta opción alcanza 3,70 puntos sobre una escala de 1 a 4.

- B. Debe ser preferiblemente internacional e independiente de los actores internos.
- C. Debe examinar todos los aspectos de las acciones o titulaciones que deseen poseer el certificado de calidad y no solamente el contenido de las mismas o la forma en que se impartan las enseñanzas.
Este certificado no se reserva a las acciones docentes que se emprendan dentro de este sistema de capacitación sino que podrán obtenerlo todos aquellos cursos, seminarios, simposios, jornadas, etc. que así lo soliciten, se ajusten a los programas de la Escuela y demuestren tener la calidad suficiente y necesaria para obtenerlo.
- D. Este organismo puede actuar en combinación con una entidad paraguaya docente de suficiente prestigio que avale su decisión que se propone que tenga rango universitario, de acuerdo a las siguientes características:
- Actuará como contraparte de la certificadora internacional, preferiblemente cuando el sistema haya logrado un grado de desarrollo y consolidación que el Comité de Dirección considere con nivel de calidad suficiente como para ser respaldado por una institución universitaria.
 - Servirá de contraparte local en el enjuiciamiento de las condiciones que necesite la certificadora internacional para decidir sobre el otorgamiento de la certificación.
 - Esta institución deberá tener experiencia en la docencia de temas relacionados con la administración local.
 - Tendrá la participación que acuerde con la certificadora en el otorgamiento del certificado de calidad, aunque en ningún caso, los acuerdos entre ellos podrán interferir en la independencia de la certificadora internacional para otorgar dicho certificado.
 - A esta institución universitaria se le podrá conceder un lugar en el Comité de Dirección de la Escuela, si este así lo acordase.
 - Una vez definida la entidad universitaria local y cumplidos los requisitos oportunos para actuar como contraparte, ambas instituciones figurarán como copatrocinadoras del certificado de calidad.

La función de este certificado de calidad es la de dar a las acciones de capacitación un reconocimiento objetivo y anterior a los procesos de valoración de méritos organizados por las administraciones públicas en sus concursos de oposición para el ingreso, la promoción interna o para cualquier otro proceso en el que los méritos de sus empleados deban ser reconocidos y probados.

La doble acreditación dada por el aval de una institución internacional y otra universitaria paraguaya ha de dar un valor adicional a los estudios y a la titulación obtenida, aprovechable por el alumno también en ámbitos privados.

En relación al control de calidad de la enseñanza y la función que puede tener este certificado de garantía, parece necesario que la Secretaría de la Función Pública⁵ apoye también su creación y fomente su aceptación por todas las administraciones que tengan relación con ella. Creemos que la Secretaría de la Función Pública debe cumplir una función armonizadora en la aplicación de este sistema de capacitación a un conjunto de administraciones tan diversa y compleja como son las municipalidades, en este caso, del Paraguay.

Es importante por tanto, que dicha Secretaría colabore en la implantación y gestión de este certificado, adoptándolo como un instrumento propio en la gestión de los recursos humanos que le atribuye la Ley, máxime cuando observamos de los datos obtenidos en la encuesta realizada que los municipios presentan un panorama desolador en lo que se refiere a la gestión de estos recursos. Según tales datos, el 65% de los encuestados confirmó que no existe una planificación integral de los recursos humanos en su Municipalidad y solamente uno de los encuestados manifiesta que su municipalidad tiene asignada la gestión de los recursos humanos a una persona con presupuesto propio para tales efectos.

De hecho, la participación de la SFP y de las demás instituciones relacionadas con la administración local es imprescindible para lograr un cambio de orientación en la forma en que se lleva a cabo la contratación del personal y su promoción interna. A la vista de los datos de la encuesta⁶ y de los datos de las fuentes secundarias, la contratación de personal de acuerdo a criterios objetivos de capacidad, mérito e igualdad es prácticamente inexistente y solo se han dado casos que hasta donde nosotros conocemos, se pueden calificar de experimentales. Sin un cambio cultural en este sentido, el empleado público y el administrado en general, no tendrán nunca interés por formarse en temas que a priori le van a rendir una beneficio mínimo -poco más que la satisfacción estrictamente personal- con lo que ello supone de pérdida de capacidades y de mejora de la gestión general de la administración.

⁵ Los arts. 90 y ss. de la Ley n° 1.626/00 de La Función Pública establece principios de profesionalización del personal público y de racionalización de los recursos humanos, creando la SFP como “órgano central normativo para todo cuanto tenga relación con la función pública y con el desarrollo institucional”. Si bien es cierto que la Ley piensa en la SFP como un órgano de y para la Administración del Estado, no lo es menos que su capacidad afecta directamente a los gobiernos locales (la Ley de Función Pública es de aplicación subsidiaria a lo no regulado expresamente en la Ley Orgánica de Municipalidades) y tiene entre sus funciones “asesorar a... gobiernos departamentales y municipales, acerca de la política sobre recursos humanos a ser implementada” (art. 96f)).

⁶ El 70% de los encuestados (14) afirmaba que la selección del personal no se realiza de manera pública y tampoco responde a criterios objetivos.

1.3. Contenido

En cuanto al contenido de las acciones de capacitación de este programa, ya hemos hecho referencia a que estas deben tener la máxima flexibilidad no solamente en cuanto a emplazamiento físico, sino también en cuanto a la forma y contenido de las enseñanzas, de acuerdo a las directrices que salgan del Comité de Dirección de la Escuela y a las circunstancias de cada momento.

Como punto de partida para el diseño, nuestra propuesta se basa en dos vertientes que consideramos tienen características diferentes: una escuela de gobierno, que dé a los cargos representativos la posibilidad de disponer de instrumentos teóricos sobre el manejo de las intendencias (obligaciones, organización, proyección, principios de descentralización, etc.⁷) y una escuela de gestión dirigida a los empleados públicos, ya sean funcionarios de confianza, de carrera o, incluso, al personal de oficios cuando sea necesario.

En términos generales, creemos también que aunque las convocatorias tengan a los políticos y empleados públicos como objetivo básico, siempre que sea posible, estas deben estar abiertas a la participación de cualquier interesado en los temas que se traten, incluidos los asesores externos de las municipalidades mencionados en algunos lugares de la encuesta como posibles destinatarios de estas acciones⁸.

La flexibilidad se debe aplicar en primer lugar, a la movilidad de funcionarios y cargos políticos para realizar estudios de una u otra vertiente, considerando que tanto unos como otros tienen necesidad de conocer el funcionamiento global de las instituciones de las que son parte y que la capacitación es un instrumento que debe permitir el paso de uno a otro grupo de aquellos que en un momento determinado de su carrera profesional, deseen o tengan la posibilidad de cambiar la orientación de su actividad dentro del servicio público local.

Por otra parte, la flexibilidad debe tener carácter horizontal y que sea posible el acceso a uno u otro módulo de capacitación, de manera tal que el funcionario pueda guiarse por el interés que tenga en capacitarse en un área determinada en cada momento, sin quedar atado a unos programas rígidos que le lleven por un camino angosto del que no pueda salirse. La capacitación en un tema no puede cerrar el deseo de formarse en otro diferente cuando el funcionario así lo desee o lo necesite.

Proponemos por tanto, un sistema en el que exista un curso o módulo general con diferentes contenidos y materias para políticos y cargos electivos, que sería la base de la Escuela de Gobierno, junto a otro en el que existan cursos de gestión, básicos y específicos, tanto por su carácter de especialización técnica, como por ajustarse a

⁷En nuestro caso además, los cursos dirigidos a responsables políticos deben cumplir una función importante de mentalización de estos sobre la necesidad de profesionalización y, por ende, de formación de los empleados públicos.

⁸ Véase punto 5.4.8 "Consideraciones para la propuesta de formación" del informe de diagnóstico.

necesidades propias de entidades determinadas y que pueden llegar a ser cursos a la carta si fuera necesario. Esta sería la base de la escuela de Gestión.

En cuanto a las posibles titulaciones, los módulos cursados darían acceso a diferentes diplomas escalonados de acuerdo a la mayor o menor participación que haya tenido el alumno en el programa, avalados por el certificado de calidad al que ya hemos hecho mención.

El contenido de estos cursos deben tener dos ejes sobre los que girar, por una parte, las funciones que legalmente corresponden a las entidades locales (determinadas en el art. 12 de la Ley nº 3.966/10, Orgánica Municipal, pero desgarnados a través del todo el texto legal) y por otra, las necesidades sentidas por los municipios según se han detectado en el estudio y análisis de las fuentes utilizadas para la realización de este y del informe de diagnóstico. El cruce de necesidades sentidas con necesidades detectadas, nos han de dar las líneas básicas de las necesidades reales de la capacitación que nos permitirá establecer un equilibrio entre la oferta y la demanda atractivo para los destinatarios del programa.

Así, por ejemplo, uno de los ámbitos de actuación que se considera prioritario por los directivos y funcionarios que han contestado a la encuesta de relevamiento de datos, es el medio ambiente. Como tal, el medio ambiente es un área de trabajo extensa y amplia que hay que definir en este caso a través de las funciones que les corresponden a los municipios que son aquellas a las que los funcionarios deberán atender con prioridad; en consecuencia, temas que no deben faltar en un sistema de capacitación municipal ha de ser el medio ambiente, tal como es sentido por los propios interesados, pero visto a través de las funciones determinadas por la Ley para los municipios, como por ejemplo:

- La preservación conservación, recomposición y mejoramiento de los recursos naturales significativos.
- La regulación y fiscalización de estándares y patrones que garanticen la calidad ambiental del municipio;
- La fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales nacionales, etc.

No obstante, el contenido más detallado de nuestra propuesta en relación a los contenidos y su desarrollo se especifica líneas adelante en este mismo informe.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA DEMANDA

Oferta y demanda son dos temas prioritarios a la hora de analizar la puesta en marcha de un sistema de capacitación; los dos son factores de la ecuación inicial. Comencemos por analizar la demanda para dedicar el apartado siguiente a la oferta.

A lo largo del informe de diagnóstico hemos visto cuáles eran las necesidades de capacitación o capacitación que los intendentes y funcionarios entienden como prioritarias⁹ de acuerdo a los resultados de la encuesta, veamos estos datos desglosados en dos aspectos diferentes de la demanda de capacitación: uno relativo a la calidad de esta y otro a la cantidad; es decir, uno referido a lo que es o se reclama como necesidad y otro referido al número de interesados que pueden participar en las convocatorias de este programa.

2.1. Calidad

En lo relativo a la calidad, el trabajo de relevamiento realizado aporta algunos datos a tomar en consideración.

A lo largo del informe de diagnóstico se ha mencionado la falta de políticas activas en materia de recursos humanos que afecta a las municipalidades encuestadas; una de las consecuencias de esta situación es la falta de determinación de las demandas reales en materia de capacitación. En las visitas realizadas para investigar en los grupos focales, era habitual tanto entre intendentes como entre directivos y funcionarios respuestas del tipo “toda capacitación es siempre bienvenida” o “cualquier capacitación es buena”, lo que no hace otra cosa que poner de manifiesto la falta de definición de las necesidades que se tiene en esta materia. Tanto intendentes como funcionarios demostraban por el contrario, tener perfectamente identificadas las carencias de medios materiales y presupuestarios para cumplir su trabajo, lo que pone de manifiesto también el papel secundario que en sus preocupaciones diarias todavía le otorgan a la capacitación.

La ausencia de políticas de recursos humanos y la indefinición descrita, llevan a los encuestados a contestar en ocasiones de manera improvisada o precipitada y otras, a dejarse llevar por la propia formulación de las preguntas (descubrimos la importancia del marketing político, por ejemplo, cuando nos informan de qué es).

Todo ello se produce además en un entorno de desmotivación por el trabajo y la carrera profesional que, junto con la apreciación de que el valor central de la contratación y la promoción es el clientelismo político, llevan a no incorporar en el propio proyecto vital y profesional la mejora de los conocimientos y las habilidades que favorezcan un mejor desempeño laboral. Es decir, no nos entrevistamos con funcionarios que tengan meditada o planificada su propia formación antes de contestar a los encuestadores. Uno de los retos del sistema paraguayo a lo que debe colaborar este proyecto, ha de ser el avance en la profesionalización de la función pública y la transmisión al funcionario de la percepción de que su esfuerzo personal en formación tiene valor y que, de una u otra forma, tendrá una recompensa profesional.

⁹ Ver Tabla 11 del informe de diagnóstico en la que se priorizan las necesidades generales de formación de las municipalidades de acuerdo a la apreciación de los entrevistados.

También aquí tendremos que resaltar otra idea que mencionamos más de una vez en esta propuesta: La demanda será más definida cuanto más lo sea la oferta. El ofrecimiento de cursos o seminarios estables por sí solo irá creando demanda de estos cursos y de otros que surjan de la dinámica creada entre alumnos, profesores y organizadores. La falta de una oferta definida no favorece en absoluto que la demanda lo sea.

Del relevamiento realizado, llama la atención también el hecho de que a pesar de la novedad y el poco tiempo de vigencia de la LOM, no se ha planteado abiertamente la necesidad de capacitación de funcionarios de base en el conocimiento directo de la misma. Tienen presencia las respuestas genéricas englobadas en la expresión “régimen jurídico” que parecen mostrar, por una parte, que aún no ha calado en profundidad la nueva situación de las municipalidades creada por esta Ley, y por otro, quizá aún más importante a nuestros efectos, un importante grado de generalidad en las respuestas que, indudablemente espera que alguien le dé mayor concreción, por ejemplo, en el contexto de un proyecto como el que nos ocupa.

Sí tenemos en todo caso, algunos datos que nos aporta la encuesta y que dan pistas sobre las áreas de demanda de las municipalidades.

El texto del informe de diagnóstico¹⁰ dedica unos párrafos a resumir las necesidades sentidas por responsables políticos, directivos y funcionarios de base de las municipalidades. Estas son, recordémoslas, las siguientes:

Para cargos electos (intendentes y concejales):

- Régimen jurídico e institucional
- Planificación (estratégica y operativa)
- Desarrollo local
- Participación ciudadana y rendición de cuentas
- Ética pública y transparencia
- Gestión legislativa (en el caso de concejales)

Para cargos directivos (directores de departamento, jefes de división, técnicos, profesionales):

- Régimen jurídico e institucional
- Planificación de proyectos
- Modernización administrativa
- Calidad en la administración pública

Para funcionarios de base (niveles operativos):

- Procedimiento administrativo
- Optimización de las TIC
- Trabajo en equipo
- Relaciones humanas, atención al público

¹⁰ Apartado 5.4.7

De estas respuestas observamos que cada nivel de responsabilidad siente unas necesidades propias relacionadas con las características de la función que cumplen en la organización. Los responsables políticos demandan conocimiento de la institución y su régimen, habilidades de planificación y otros conocimientos de naturaleza política; los directivos demandan igualmente conocimiento de la institución y su régimen, también de planificación, pero después, mejoras en la eficacia y la organización; por último, los funcionarios administrativos demandan capacitación en aspectos relacionados con los procedimientos y los medios de trabajo diario. Se diría en grandes líneas, que los directivos tienen necesidades que coinciden con las propias de la dirección estratégica de las municipalidades por arriba y con las de la calidad de la gestión más inmediata por abajo. Es decir, una escala que va desde la óptica de la proyección a mayor plazo hasta la de la solución de los problemas diarios e inmediatos.

Aquí podemos ya plantear una primera conclusión general sobre la forma de enfocar la demanda cual es su división en dos grandes grupos: el de la planificación y dirección y el de la gestión. Conclusión no demasiado original, realmente, pero que no podemos dejar de razonar y de hacer una precisión: ninguno de los dos niveles puede desconocer al otro pues, no hay dirección estratégica sin gestión eficaz, ni hay gestión sin dirección y objetivos, con lo que tendremos que concluir en que la formación completa debe tender puentes de conocimiento entre ambos grupos de interesados.

Pero de las respuestas, tenemos también la posibilidad de sacar otras conclusiones. Una de ellas es que los interesados nos han proporcionado unos ámbitos iniciales de su interés que supone una base para nuestra definición de lo que consideramos la verdadera demanda de las municipalidades.

Tal como apuntábamos líneas atrás, estas prioridades de los encuestados deben ajustarse a los fines de los municipios, o lo que es lo mismo, será el régimen jurídico municipal el que nos indique la dirección en que se han de encaminar los estudios y la creación de habilidades de los interesados; dicho régimen jurídico vendrá dado, además de por leyes de rango superior o especiales, fundamentalmente por las determinaciones de la LOM y las competencias, funciones y obligaciones que crea para estas administraciones.

En este trabajo hemos detectado al menos 265 puntos en los que a las municipalidades se le asignan funciones en las que debe trabajar o acciones de procedimiento determinadas para cumplir con esas funciones. Si el punto de partida de la definición del sistema de capacitación en su aspecto de contenidos nos lo dan los propios encuestados, y las demás fuentes secundarias utilizadas, la compleción del mismo nos lo da la Ley y el régimen jurídico que establece con sus preceptos y determinaciones.

En definitiva, las necesidades de capacitación y su satisfacción, han de ser analizadas con detenimiento mayor cuanto más cercanos estemos a la organización y desarrollo de las actividades concretas.

2.2. Cantidad

Por lo que se refiere al otro aspecto de la demanda, la cantidad, tenemos que decir que la previsión no puede ser mucho más clara que la anterior. Los motivos no son otros que los expuestos al hablar de la demanda vista desde el punto de vista de la calidad. En todo caso, debemos partir de la base de que aunque no sepamos el verdadero alcance que tiene, sabemos que la hay y que será más fácil determinarla cuanto más avancemos en la ejecución de las acciones del sistema.

Produce inquietud además, escuchar a algún entrevistado que no es necesaria la capacitación para el que está realizando un trabajo porque si lo hace es porque sabe hacerlo.

Pero sobre todo, tal como ya hemos hecho constar, la carencia de medios materiales y económicos nubla la verdadera importancia de las acciones de capacitación que tienen, al menos en una apreciación superficial, menos influencias obre la actuación diaria de las intendencias. Por otra parte, el resto de factores que influyen negativamente sobre la concreción de la demanda nos llevan a una situación similar en cuanto es considerada desde el punto de vista no de su contenido sino de su cantidad.

De los datos de la encuesta parecen deducirse aspectos que, sin embargo, animan al optimismo en este sentido:

En primer lugar, la estabilidad de los funcionarios se puede considerar alta, pues esta asciende en los funcionarios a una media de 6 años, al tiempo que los cargos de confianza mantienen su estabilidad entre los 4 y los 10 años en una mayoría del 70%. Solamente se observa un 20% de rotación por tiempo inferior a cuatro años, muchos de los cuales además son jornaleros, temporales por propia definición¹¹.

En segundo lugar, pero no menos importante, consta en los datos del informe de diagnóstico¹² el alto grado de acuerdo de los entrevistados sobre que:

- La Municipalidad facilitaría la capacitación de sus funcionarios como parte de la jornada laboral (grado de acuerdo del 3,55 sobre 4)
- La Municipalidad apoyaría la capacitación de sus funcionarios aportando gastos de traslado y dietas (grado de acuerdo del 3,3 sobre 4)

Otro factor que encontramos positivo en los datos recogidos es el nivel de estudio de los empleados públicos que alcanza niveles importantes de estudios en secundaria y universitarios¹³ y hace pensar en un buen grado de preparación y motivación para completar la formación de la que ya se dispone y en una mayor facilidad para la organización de acciones de capacitación.

¹¹ Gráfico nº 6 del informe de diagnóstico

¹² Punto 5.4.8

¹³ Gráfico nº 7 del informe de diagnóstico

Se dan por lo tanto aspectos negativos y positivos sobre los cuales debemos formarnos un criterio y enjuiciar su oportunidad y viabilidad: En este sentido, tenemos que reconocer que el conjunto de los obtenidos en esta fase no nos permiten tener una estimación cien por cien segura de la demanda real que existe para un sistema de capacitación estable como el que se está proponiendo. Esta estimación deberá ser hecha en el momento de ejecución del plan a la vista de las acciones que se propongan y las características que estas tengan.

Tal como expondremos líneas adelante, es necesario llevar a cabo un trabajo previo de concienciación de las bondades de la capacitación y del sistema, así como realizar medidas concretas que apoyen el fomento de la demanda; su ejecución debe ser comedida en la fase de puesta en marcha, sondeando previamente la demanda real de participación en cada momento y ajustar a esta la oferta inicial para acertar en los primeros momentos y no frustrar el proyecto por estas carencias de información. Recordemos que para cada demanda hay una oferta justa y adecuada.

Indudablemente, la puesta en marcha de este sistema supondría un creciente interés de los funcionarios y de los responsables políticos por participar en él. Suponemos que hasta un cierto momento, además, este crecimiento sería sostenido, pero no podemos cuantificar ni adelantar el éxito de su puesta en marcha. No podemos dejar de manifestar en este sentido, nuestro convencimiento de que su ejecución debe comenzar con cierta dosis de riesgo en cuanto a la demanda inicial y por lo tanto con un voluntarismo que lo lleve adelante a pesar de dicho riesgo y confiando en poder amortizar la inversión a través de la consecución final de una oferta y estable y definida.

2.3. Concreción y actuación sobre la demanda

Como se ha dicho repetidas veces en el informe de diagnóstico, las necesidades finales sobre las que se ha de trabajar no son directamente las manifestadas por los encuestados sino que sobre ellas se ha de hacer un trabajo de compleción que las acerque lo más posible a la realidad objetiva.

Este trabajo comienza con el de concreción de las necesidades sentidas por los interesados como parte del proceso de racionalización de unas opiniones difusas y de una situación general de dispersión; pero también, la demanda como elemento de análisis para la definición del sistema y sobre todo factor primordial para su ejecución, permite llevar a cabo acciones que la adapten a la configuración final del sistema y las acciones que emprenda. Citamos más adelante propuestas de incentivos que animen a la participación de intendencias y funcionarios.

Dejaremos para un apartado independiente la referencia a la oferta como elemento de importancia en el diseño y ejecución del sistema, si bien, tal como ya se ha dicho, es necesario apuntar de nuevo la función que ejerce sobre la concreción y creación de la demanda.

2.3.1. Concreción de la demanda:

Tal como decíamos, los propios interesados dejan en una cierta indefinición la demanda de contenidos para este programa; de ahí que sea necesario complementar la visión de estos a través de la aplicación de las necesidades objetivas que les impone la nueva Ley Orgánica de Municipalidades y ciertos contenidos objetivos comunes a la gestión de todas las municipalidades.

Hay algunos datos que nos dan indicaciones claras de cómo diseñar la demanda que podemos sintetizar de la siguiente manera:

2.3.1.1. Capacitación básica para políticos y para funcionarios

La capacitación debe partir de la base de que ha de servir tanto a responsables políticos como a funcionarios de todos los niveles; este constituye uno de los elementos primordiales para una administración eficaz y moderna; se diferencia, sin embargo, en el contenido que debe recibir cada uno de los dos grupos que ha de ser el adecuado a la función que realiza en la organización municipal. La capacitación de base de los políticos se justifica a sí misma en la medida en que ya existen acciones de capacitación para intendentes impartidas por la fundación Fundapueblos y la OPACI, lo que pone de manifiesto la existencia de cierta demanda en este área. Los funcionarios, por su parte, deben tener conocimientos suficientes para realizar su trabajo en cualquier municipalidad bien según sus funciones técnicas, bien según sus funciones administrativas. Lo único que puede ponerse en duda será la medida que debe tener esta capacitación, pero no su existencia misma.

En términos generales, podemos decir que en la capacitación de los empleados públicos se debe diferenciar entre competencias verticales, es decir, técnicas, y competencias de carácter general u horizontal. Las competencias técnicas las constituyen, dentro del proceso general de toma de decisiones, las labores de asesoramiento que hace el técnico municipal en un tema específico con validez solamente para el procedimiento o acto de que se trate y que sirven de apoyo al intendente o cargo responsable para adoptar una decisión; su definición en términos generales en este caso, viene dada, una vez más, por las funciones otorgadas a las entidades locales paraguayas por la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, norma básica de estas administraciones (funciones urbanísticas, relativas a infraestructuras, salud e higiene, educación, etc.).

Existen además otras competencias o conocimientos que deben tener los empleados públicos que se pueden denominar horizontales porque tienen un carácter de tipo más instrumental que de contenido, porque son de aplicación para un amplio número de situaciones o, como es el caso de la administración pública, porque son procedimientos similares sea cual sea la rama de la actividad técnica en que se realicen. Entre estas competencias se encuentran las de carácter administrativo, es decir el conocimiento de carácter formal que se refiere a los

procedimientos y determinaciones legales que sirven de base para la toma de decisiones y su ejecución, tanto hacia el exterior de los municipios como las relativas al régimen interno, no importa el contenido del acto de que se trate.

Estos aspectos administrativos se pueden complementar con otros de carácter no reglado, como son la formación educativa básica, la formación en el trato al público, las condiciones de uso de medios materiales, el conocimiento de los recursos externos al municipio (especialmente los recursos existentes en la administración del Estado) para desarrollar mejor las funciones que corresponden a los funcionarios, el conocimiento de habilidades informáticas, es decir habilidades de tipo genérico que sirven para mejorar cualquier proceso de ejecución de tareas.

Las funciones administrativas tienen, por lo tanto un carácter básico cuyo conocimiento no puede faltar en ninguna intendencia, tenga el tamaño que tenga. Parece pues indispensable que el sistema de capacitación haga énfasis en este aspecto de la misma, si bien, dada su función casi instrumental de las iniciativas técnicas y la relación constante entre decisiones técnicas y administrativas, unas no pueden ir separadas de las otras en la ejecución de las acciones de capacitación. En este sentido tengamos en cuenta que los conocimientos técnicos que puede dar una Escuela como la que se propone no pueden ir mucho más allá del conocimiento de competencias específicas que corresponde ejecutar a los municipios; la enseñanza técnica stricto sensu solo puede ser impartida por instituciones docentes adecuadas. A efectos prácticos, la enseñanza de los contenidos de la ley debe poner énfasis en el aspecto formal o procesal de la actividad y en los conocimientos que el técnico debe tener para recomendar o proponer adoptar una decisión.

2.3.1.2. Contenido y principios rectores de la Ley Orgánica de Municipalidades

Es necesario divulgar el conocimiento de Ley nº 3.966/10, de Municipalidades, no solamente en su contenido material, sino también de sus principios y efectos.

Casi sobra este apartado pues la Ley establece las bases de organización y funcionamiento de toda administración y su conocimiento es obligado para todo el que trabaja en su ámbito, sean responsables políticos o funcionarios.

Sin embargo, hay algunos factores que aconsejan remarcar la necesidad de dar capacitación directamente basada en la Ley, pues:

- A. Es de reciente promulgación y por lo tanto no suficientemente conocida por el momento.
- B. Es una de las prioridades expresadas por los encuestados para los temas de la capacitación (régimen jurídico y procedimiento).

- C. Se debe conocer no solamente el contenido material de la Ley sino los principios a los que responde y los logros finales que quiere alcanzar para crear una verdadera cultura municipalista.

2.3.1.3. Género y minorías

Los resultados de la encuesta ponen de manifiesto la total ausencia de políticas de contratación de empleados públicos que favorezcan la integración de mujeres y grupos desfavorecidos.

Vemos que las mujeres suponen el 34% del total de los empleados públicos. Esta cifra es inferior a la que resulta del análisis hecho por la SFP sobre servidores y servidoras del Estado, según el cual, el porcentaje total de mujeres en la Administración del Estado es del 52% del total, es decir, superior en términos absolutos al de los hombres. En todo caso, el punto clave de ese informe no es está en el número total de empleados sino en el hecho de que el reparto de puesto entre unos y otras sigue ajustándose a los criterios tradicionales de cuáles son los ámbitos que corresponden a cada uno de los géneros, reservando a las mujeres las instituciones y funciones relacionadas con el cuidado de personas y la docencia (es decir, enfermeras y maestras). La menor presencia absoluta en la administración local puede responder a la diferente configuración de funciones y competencias y de las correspondientes plantillas de empleados, coincidiendo sin embargo con el mencionado informe en que las mujeres son minoría en los niveles de decisión política y en los de mandos medios, siendo por el contrario, ligeramente superiores en los niveles de apoyo administrativo y servicios auxiliares.

La situación de indígenas y disminuídos es aun peor pues no ocupan prácticamente lugar alguno en las plantillas de funcionarios.

Desde el punto de vista de este proyecto, esta situación tiene una doble lectura:

En primer lugar, precisamente por su ausencia o porque no se detecta que las mujeres que trabajan en los órganos locales no sufren un trato discriminatorio distinto del que reciben en el conjunto de la sociedad, no existen necesidades especiales de capacitación en términos significativos y con carácter general, salvando los posibles casos puntuales que se detecten y sobre los que se considere oportuno actuar. Uno de ellos puede ser el de funcionarios dedicados a labores de acción social, en donde nos encontramos con el caso de ser funciones tradicionalmente encargadas a las mujeres y con que muy a menudo las mujeres son también objeto de dichas acciones.

En segundo lugar, derivado de las respuestas dadas a la encuesta, se observa no solamente la ausencia de discapacitados sino también una ausencia importante de sensibilidad hacia la situación de las mujeres en la administración, a la hora de determinar la demanda debemos incorporar componentes de mentalización sobre la situación real de estos colectivos encaminados a corregir el olvido en que se encuentran.

Naturalmente, este sistema de capacitación no es la instancia adecuada para llevar a cabo políticas sociales que incidan directamente sobre la realidad de los colectivos desfavorecidos, pero, tal como acordaban los asistentes al seminario regional relativo al diseño de una escuela de gobierno del Cono Sur reunidos en Montevideo en mayo de 2009, no puede faltar en el diseño de este sistema paraguayo “una perspectiva transversal” de los temas de género, tanto como de minorías¹⁴.

Otro tanto se podría decir con respecto a los inmigrantes, fenómeno que alcanza una media del 6%¹⁵ en las poblaciones encuestadas, al que las municipalidades han de prestar atención y disponer de habilidades técnicas para enfrentarse a él y en ocasiones quizá, mediante acciones puntuales.

2.3.2. Incentivos a la demanda

Tanto por razones de apatía y desmotivación como por las de desconocimiento del sistema, es necesario aplicar incentivos que animen la demanda de participación en las acciones de capacitación que se lleven a cabo.

Los incentivos pueden alcanzar tanto a los funcionarios que realicen cursos de capacitación, como a las propias intendencias, y, concretamente, los que proponemos son los siguientes:

A las intendencias y sus responsables:

- Facilitar la realización de asistencias técnicas en áreas de prioridad municipal a las municipalidades que hayan conseguido unos niveles determinados de participación en el sistema de capacitación.
- Facilitar el acceso a acciones de capacitación de los intendentes y autoridades como reconocimiento a su interés por la capacitación de sus empleados públicos.
- Otorgamiento de diplomas de reconocimiento al interés de las municipalidades por la capacitación de sus funcionarios.
- Conexión con el programa MIDAMOS para que en sus informes figure expresamente el interés de las intendencias por la capacitación.

A los funcionarios:

¹⁴ Seminario Regional “Diseño y propuesta formativa de la Escuela de Gobierno del cono Sur”, convocado por CLAEH y UIM dentro del Programa Municipia de la AECID y celebrado en Montevideo el día 12 de mayo de 2009.

¹⁵ Se considera que a partir de esta cifra las sociedades receptoras comienzan a desarrollar problemas de rechazo de las poblaciones inmigrantes. Consta en el informe que se da el caso particular de una población con un índice de inmigración del 40%.

- Promover la profesionalización del servicio civil y del curso de la carrera administrativa, mediante el reconocimiento de los estudios que dispongan de la certificación otorgada por la entidad independiente.

En este contexto, la generalización de este sistema de acceso y el reconocimiento del certificado de calidad avalado por instituciones docentes de prestigio supondría un paso importante en la motivación de funcionarios y ciudadanos. Ya hemos señalado en otra parte la importancia que tiene el apoyo de la Secretaría de la Función Pública para estas iniciativas¹⁶.

- De lo anterior se derivaría además otra consecuencia cual sería el fomento de una mayor movilidad geográfica de los funcionarios locales que podrían hacer valer sus méritos no solamente en los municipios de su residencia, sino que eventualmente podrían concursar a plazas de otros municipios, abriéndose así nuevas posibilidades de trabajo.
- Dar un contenido a la capacitación que les pueda resultar útil no solamente como funcionarios o cargos electos, sino también de manera general en otros campos profesionales.
- Facilitarles el acceso a la capacitación mediante la extensión territorial de las acciones y solicitar a sus municipalidades aportes y ayudas económicas.
- Otorgarles diplomas que reconozcan sus estudios y el reconocimiento de estos y de su calidad por instituciones universitarias y estatales.
- Flexibilizar la oferta de manera que puedan capacitarse en los temas que les sean de interés profesional en cada momento.
- Otorgar becas con instituciones de formación y capacitación internacionales que favorezcan la ampliación de estudios y el intercambio en ámbitos internacionales.

¹⁶ El art. 49k) y m) de la Ley 1.626/00 de la Función Pública establece además, como uno de los derechos de los funcionarios, la promoción de acuerdo a los criterios de la misma Ley y a capacitarse para el desempeño de sus tareas; al mismo tiempo el art. 57k) lo establece también como obligación, de donde se debe deducir la correlativa obligación de la administración de capacitar a sus funcionarios. Del mismo modo, el art. 50 dispone en su segundo párrafo del derecho automático ("*serán autorizados*") a asistir a cursos de capacitación "una vez por año", siendo necesario el "parecer" de la Secretaría de la Función Pública y el permiso de la máxima autoridad de la entidad u organismo, en este caso, del intendente a tenor del art. 51k) de la Ley n° 3.966/10. Véanse también los arts. 13, 15 y 35 de la Ley 1.626/00 de la Función Pública.

- Contratar a alumnos que superen los niveles superiores de capacitación como profesores remunerados en siguientes cursos.
- Contratar a alumnos que superen los niveles superiores de capacitación como empleados o consultores de la Escuela de Gobierno y Gestión para el centro de documentación y actividades de consulta que se desarrollen en él.

3. CONSIDERACIONES SOBRE LA OFERTA

Al tratar el tema de la oferta, estamos tratando al mismo tiempo dos aspectos muy relacionados con ella: por una parte, el contenido y forma de las acciones de capacitación, que figuran expuestas en extenso y en detalle en el informe de diagnóstico, y a la ejecución del sistema que está ligada además a la forma de ser puesto en marcha, incluyendo la campaña de promoción a la que aludíamos al hacer el paralelismo entre este sistema y un lanzamiento comercial.

El gran reto de la oferta de este sistema es precisamente el desconocimiento del alcance real de la demanda de partida. Sin embargo, así como es imposible determinar en esta fase del proyecto la demanda real, también lo es hacerlo con la oferta, precisamente por la indefinición anterior. En todo caso, esto no exime de la necesidad de elaborar una oferta clara y definida que rompa el citado círculo vicioso de falta de demanda por falta de oferta. La oferta, además de clara y definida debe ser divulgada y tener permanencia suficiente como para poder manifestar su eficacia (o por el contrario, su ineficacia) sobre los interesados y sus necesidades de capacitación.

Por eso, nuestra primera propuesta es la de lanzar un sistema inicial que dé respuesta a la demanda, vista desde el punto de vista de la calidad, que se enfrente a la prueba de suscitar el interés de los funcionarios y representantes políticos, independientemente de la “cantidad” de demanda que pueda existir.

La duración de esta oferta inicial debería ser al menos de un año, si bien es recomendable para obtener resultados derivados de la continuidad, que se planifique un período de dos años para su ejecución inicial. En esto influirán tanto el éxito de la primera convocatoria como la extensión y resultado de las campañas de promoción que se desarrollen para divulgar y fomentar el conocimiento del sistema que se ofrece.

3.1. Temas concretos relativos a la oferta

En relación a la configuración de la oferta, es importante tener en cuenta los datos obtenidos y la configuración que de ellos se deriva del público objetivo a que debe dirigirse especialmente en los momentos iniciales en los que aun no se cuenta con una demanda configurada territorial y temáticamente.

Las municipalidades estudiadas configuran un grupo que se caracteriza por ser municipios de 2ª categoría, con poblaciones de entre 20.000 y 50.000 habitantes.

La media de empleados municipales con que cuentan es de 40 empleados.

El porcentaje medio de mujeres empleadas en estas municipalidades supone el 34% del total. No se han detectado empleados pertenecientes a etnias indígenas ni con discapacidades declaradas.

La posibilidad de capacitación virtual es escasa considerando los medios de que parecen disponer las municipalidades.

El deseo más extendido es el de que la capacitación sea completa, lo que supone para el alumno un apoyo permanente de los medios de la Escuela.

Se trata de entidades dedicadas primordialmente a la actividad agrícola (80%), con mayoría de población rural.

No aparecen, en general conflictos culturales, pero sí existen niveles importantes de inmigración (6% de media) que justifican que este tema se incorpore a otros relacionados con políticas sociales y culturales, pues supera el umbral considerado de conflicto potencial por los demógrafos.

No existen en general políticas de planificación ni de control de la gestión, así como tampoco de recursos humanos y el conocimiento de la nueva normativa municipal es escaso.

Se debe prestar atención a la propuesta de contenidos incluida en este informe.

Veamos además los siguientes temas en relación a la oferta:

3.1.1. Gradualidad de la ejecución

En cuanto a la gradualidad, nos hemos de referir tanto a la distribución territorial de las acciones como a la ampliación gradual de sus contenidos.

La extensión, el sistema debe comenzar por las zonas prioritarias de la cooperación española que, según los TdR son los departamentos de Guairá, Caazapá e Itapúa, y a los que se han añadido los de Canendiyú, Caaguazú y Paraguarí a lo largo del proceso de consultoría, al menos en el momento inicial y según se considere conveniente en relación a la ejecución del programa Municipya en Paraguay, siguiendo después extendiéndose gradualmente hasta completar, si fuera posible, la totalidad del territorio paraguayo.

Incluso dentro de los departamentos citados, parece conveniente realizar un sondeo de aceptación y participación antes de elegir el punto donde llevar a cabo las primeras acciones de capacitación, diseñando después el mapa de ejecución de las convocatorias de estas primeras acciones en función de la demanda detectada y

con el objetivo de encontrar un equilibrio perfecto entre diferentes factores tales como la puesta a disposición de todos los interesados de estas acciones, la viabilidad económica, la calidad docente, la relación coste en tiempo/ calidad de la capacitación, etc.

Por lo que se refiere a la cantidad de cursos a ofrecer, se debe partir de una base formativa “básica” que tenga una demanda a ser posible garantizada, de acuerdo a las intenciones de participación que se detecten en los sondeos previos que se lleven a cabo con las municipalidades, avanzando gradualmente hacia la implantación de cursos de mayor especialización.

3.1.2. Características de las acciones para cargos representativos y funcionarios.

Tal como hemos dicho, las acciones deben enfocarse en una doble vertiente, la dirigida a los cargos representativos y la dirigida a los niveles funcionariales ya sean de confianza o de carrera.

Parece necesario –y esta es parte de nuestras recomendaciones más enfáticas- dar prioridad a las acciones dirigidas a los cargos políticos en la medida en que consideramos que la mentalización de estos es imprescindible para la aceptación y extensión del programa, o lo que es lo mismo, buscar el conocimiento y la participación de los responsables políticos del sistema y el interés para sus intenciones con la finalidad de fomentar la participación de sus funcionarios y de la creación de la demanda que le dé continuidad y sustentabilidad en el tiempo.

3.1.3. Integración de la oferta existente en este momento

Otro de los factores de importancia capital a la hora de diseñar los contenidos de este sistema lo constituyen las acciones de capacitación que se encuentran ya en oferta y en marcha a disposición de los funcionarios municipales y de los interesados en general.

Este es uno de los principios que hemos manejado en este trabajo: la integración de ofertas de capacitación tanto de contenidos como de actores. Ya hemos hecho referencia en apartados anteriores a este aspecto del programa (al igual que se hace a las acciones detectadas), si bien hemos de insistir nuevamente en ello dada la importancia que tiene para el establecimiento de un sistema de gestión global e integrado.

Tal como decíamos líneas atrás, más que un simple sistema de capacitación ofrecemos en este documento un sistema de gestión de la capacitación acompañado de un currículum de contenidos flexibles y adaptables a todo tipo de circunstancias o necesidades. Uno de los principios de este sistema de gestión es la integración y la consecución de economías de escala a través de la participación de actores y de la incorporación de ofertas de capacitación en un sistema coordinado, dentro del ámbito multiactoral que hemos definido.

A tales efectos, la propuesta de contenidos que se hace en este informe, pasa por la incorporación de las acciones de capacitación existentes en los módulos o cursos que se organicen por esta propuesta Escuela de Gobierno y Gestión locales en las condiciones que se señalaban en el apartado 1.2.1 y de acuerdo con los criterios iniciales siguientes:

- Los módulos que se diseñen contendrán unidades similares a las de otros programas que se lleven a cabo por miembros del Comité de Dirección de la Escuela, de forma tal que para cursar todas las unidades, las que ya existan se seguirán como hasta ahora, directamente con las organizaciones que los organizan. Además se debe invitar a profesores y responsables de estas entidades a participar como profesores o conferenciantes en los cursos que se organicen.
- En relación a los cursos regulares que estén siendo ofrecidos por entidades docentes no integradas en el Comité, estos podrán solicitar el reconocimiento de su calidad y obtener el correspondiente certificado que integraría sus contenidos y diplomas en el sistema, de la misma manera que la señalada para las acciones de los miembros de dicho Comité. Mientras se desarrolla una fórmula de integración estable, este puede emitir unos criterios generales cuyo cumplimiento facilite el reconocimiento de su homologación con los estudios certificados.
- En tanto se van integrando en el sistema estas acciones “externas”, la aplicación de los módulos debe ir haciéndose sobre la base de no doblar la oferta, dejando que en la medida de lo posible, los funcionarios puedan realizarlos en estas otras instituciones. Consideramos que “en la medida de lo posible” significa valorar aspectos tales como la accesibilidad física y geográfica, el precio de los cursos y las ayudas que pueda recibir el funcionario para asistir a ellos, el contenido práctico y ajustado a las necesidades de la actividad municipal y a los niveles formativos de los funcionarios, el ajuste a los contenidos del sistema que se propone, etc. El reconocimiento posterior puede tener efectos retroactivos, si bien, se debe dilucidar cuanto antes si estos estudios pueden o no integrarse en el currículum de la Escuela si no se quiere que la capacidad de integración y el prestigio de los contenidos de esta queden debilitados.
- Los simposios, jornadas y acciones similares, deben tener un puesto en la trayectoria de los funcionarios que participen en el programa. Se presenta como aconsejable que los organizadores de estos soliciten el reconocimiento con anterioridad a la celebración, si bien, al igual que lo mencionado al hablar de cursos, mientras se desarrolla una fórmula de integración estable, el Comité puede emitir unos criterios generales cuyo cumplimiento facilite el reconocimiento de su homologación con los estudios certificados.
- Cualquier interesado puede dirigirse al Comité para que le sean reconocidos como equivalentes a las acciones certificadas, otras acciones de capacitación realizadas en instituciones integradas o no en él.

3.1.4. Integración de los actores internacionales

A lo largo de estas páginas hemos hecho referencia a la integración de los actores internacionales, pero debemos concretar un poco más su participación¹⁷:

Por lo que se refiere a los actores de la cooperación internacional que deseen colaborar en la ejecución del sistema (tales como GTZ, USAID, etc.), podrán participar aportando medios y entrando a formar parte del Comité de Dirección de la Escuela de Gobierno y Gestión locales, en donde tendrían voz y voto en las propuestas de ejecución de programas, propuesta de acciones, propuesta de otorgamiento de certificaciones, etc. Su condición de miembro de este Comité, tal como decíamos en el lugar oportuno, debe estar condicionada a su colaboración efectiva con el programa.

Por lo que se refiere a instituciones internacionales docentes con experiencia en capacitación de funcionarios locales, deben tener un doble papel en el desarrollo del programa. Por una parte pueden aportar docentes en los casos en que no sea posible encontrar en Paraguay a los adecuados o estos no estén disponibles para las fechas y las condiciones de que se trate en el momento. Por otra parte, también se ha mencionado que se debe llegar a acuerdos con estos actores para que faciliten a los participantes en las acciones de capacitación becas que amplíen sus estudios y les pongan en comunicación con profesionales de otros países o regiones.

3.1.5 Promoción del programa

Sobre la promoción del programa, diremos que parece necesario hacer un esfuerzo de difusión a la vista de la falta de concreción de la demanda y de la falta de disponibilidad habitual de un sistema amplio y estable de esta calidad en el panorama paraguayo.

La difusión pasa por al menos las siguientes acciones:

- Elaboración previa a la puesta en marcha del sistema de un plan de medios dirigido a la publicación en prensa escrita, radio, televisión e internet de la

¹⁷ Los apartados 6.2 y 7.2 del informe de diagnóstico contienen la relación de posibles actores internacionales colaboradores potenciales en la ejecución de este programa.

puesta en marcha de la Escuela y de las características de los cursos y convocatorias.

- Impresión de folletos y dvd con información y contenidos con el correspondiente envío a gobiernos departamentales y municipales.
- Celebración previa de reuniones de presentación del sistema en una muestra de departamentos, asociaciones municipales y municipios que sirvan de difusión y animación a la participación en el mismo. Comenzando en el ámbito de departamentos preferentes para la cooperación española, se irían extendiendo a medida que lo hiciera el propio programa.
- Celebración previa de un encuentro general entre exintendentes e intendentes en activo que sirva de plataforma de lanzamiento y caja de resonancia entre los políticos de la administración local.
- Envío de cartas y celebración de entrevistas con intendentes para animarles a participar y promover la participación de sus funcionarios.
- Convocatorias y contactos con autoridades nacionales relacionadas con la capacitación a los que comunicar el lanzamiento de la Escuela y pedir su colaboración para la difusión de sus actividades en sus dependencias y entre sus funcionarios.
- Acciones similares con los partidos políticos pidiendo su colaboración para el desarrollo de la Escuela.
- A la acción anterior se le debe unir el otorgamiento de becas y la invitación personal a responsables de los partidos, tanto para participar en el encuentro general de ex intendentes como en los propios cursos de capacitación dirigidos a políticos (abriendo así estos cursos a cargos electos, ex intendentes y a militantes de los partidos).
- Invitación a políticos en activo de los partidos a participar como profesores o conferenciantes en las acciones de capacitación dirigidas tanto a estos como a funcionarios.

En todo caso, teniendo en cuenta que se propone que la actividad formativa inicial se desarrolle a lo largo de dos años, será necesario repetir acciones de promoción de las señaladas para el primer año de funcionamiento antes de comenzar la ejecución de la programación del segundo año para capitalizar en este el trabajo realizado durante la primera convocatoria.

4. RESUMEN DE LA PROPUESTA

En resumen, las acciones que se propone realizar serían básicamente las siguientes:

0. Aprobación del esquema organizativo del sistema integrado de capacitación y capacitación y del nombre de Escuela de Gobierno y Gestión Local
1. Aprobación de los criterios de establecimiento de un certificado de calidad de los estudios y otras ofertas de capacitación
2. Diseño y aprobación de contenidos del sistema de capacitación, con sus correspondientes titulaciones
3. Aceptación de las medidas de fomento e incentivo de la demanda propuestas
4. Aprobación de las medidas de la oferta relativas a la integración de actores y oferta de capacitación actual
5. Aceptación y puesta en marcha de las medidas de difusión y promoción de las actividades de la Escuela
6. Diseño del ámbito territorial de la puesta en marcha del programa
7. Planificación de fechas y acciones de capacitación concretas para la puesta en marcha del sistema

5. EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN: PROPUESTA DE CONTENIDOS

5.1. Fundamentación

Las sociedades modernas requieren del esfuerzo y compromiso de sus organizaciones públicas para profundizar la mejora de su gestión, a partir de la incorporación de conocimientos y el desarrollo de nuevas habilidades en el personal de todos los niveles.

El protagonismo de los ciudadanos genera cada día mayores exigencias por los resultados de la gestión pública y demanda visualizar señales claras de una gestión eficiente, ordenada y transparente. Las postergaciones en la implementación de acciones concretas e inmediatas de mejora, comprometen cualquier intento exitoso de gobernabilidad en el futuro.

Los servidores públicos del orden municipal, asumen la gran responsabilidad de gestionar efectivamente unidades territoriales, que cada vez deben ser más autosuficientes y competitivas dada la difícil situación fiscal, la permanente

transformación de las estructuras administrativas, el cambiante marco legal que les rige -en este caso determinado por la nueva Ley Orgánica Municipal-, y los innumerables conflictos de orden socioeconómico.

Estas consideraciones, exigen que dichos funcionarios se capaciten en los complejos temas de la administración pública, para que en su desempeño se vea reflejada toda la capacidad de gestión en beneficio de la comunidad que los eligió e igualmente, se le garantice una actividad transparente para eximirlos de procesos disciplinarios, fiscales, civiles y penales; que comprometen el buen nombre y patrimonio.

La sociedad en su conjunto exige hoy una adecuación de la administración pública con miras a un horizonte de mayor eficiencia. Esta exigencia impone transformaciones profundas con reformulación de estrategias y objetivos debido a la multiplicidad de temáticas presentes en la “agenda” de demandas sociales, algunas constantes y otras variables pero siempre concurrentes en cuanto al beneficiario: el ciudadano y su comunidad.

5.2. Objetivos

- Preparar a las autoridades y directivos municipales, para generar una cultura administrativa y capacidad de buen gobierno municipal, propiciando la actualización de sus conocimientos y de sus técnicas de gestión.
- Poner a disposición de las autoridades locales y los directivos municipales soluciones y herramientas efectivas, para mejorar las condiciones básicas de institucionalización, administración y gestión eficiente del municipio.
- Promover y facilitar escenarios para la multiplicación de formas de modernización de gobierno y gestión pública mediante el intercambio de conocimientos, experiencias y técnicas.

5.3. Resultados Esperados

- Los participantes del sistema de formación contarán con conocimientos pertinentes en las materias que afectan hoy a los municipios en Paraguay y en general a los municipios de la Región, desarrollando habilidades y valores orientados hacia una mejora de la organización administrativa y el desarrollo local.
- Un progresivo cambio hacia la institucionalización y profesionalización de la función pública local como mecanismo para alcanzar una administración eficiente al servicio de la ciudadanía.

5.4. Áreas temáticas y contenidos: Caracterización

El estudio realizado en Paraguay ha permitido reconocer que existen tres ámbitos formativos que son necesarios fortalecer: el cognitivo, el afectivo y el de habilidades y destrezas.

En términos más específicos, para el ámbito cognitivo se plantea la necesidad de que los responsables políticos y directivos municipales sean capaces de reconocer la naturaleza del Estado y la administración pública, con una base de conocimientos sobre los alcances políticos, económicos y sociales. En cuanto al ámbito afectivo, se detecta la necesidad de que los cargos públicos fundamenten su acción en la ética y el respeto a la diversidad humana y su compromiso con el interés y el bien público. Para el ámbito de habilidades y destrezas se expone la necesidad de propiciar en los directivos municipales el dominio en la aplicación de técnicas de gestión y monitoreo estratégico, así como habilidades de liderazgo y dirección de trabajo en equipo.

En este sentido, la determinación del público meta de los cursos de formación es clave para asegurar que quienes participan de los mismos son aquellos que efectivamente van a tener posibilidad de incidir en los cambios oportunos de la gestión pública local. Por lo tanto, se proponen dos programas de formación orientados a diferentes destinatarios, con objetivos y contenidos ajustados a las funciones que les competen.

Por un lado, un **Programa de Formación en Planificación y Dirección Municipal**, dirigido preferentemente a los cargos electos (intendentes y concejales), a los cargos directivos, puestos de confianza y asesores municipales, en tanto se sugiere que dicha formación permanezca abierta a aquellos técnicos y funcionarios en general interesados en perfeccionar y mejorar sus capacidades profesionales relacionadas a la función pública.

Por otro lado, se propone un **Programa de Formación en Administración y Gestión Pública Municipal**, dirigida a los cargos directivos municipales, técnicos y funcionarios con funciones específicas en determinadas áreas de la gestión municipal. Este programa, se dividirá a su vez en especializaciones sobre las diversas áreas o ejes temáticos de la gestión.

Así pues, se propone a continuación un sistema de formación compuesto por dos niveles de formación, complementarios uno de otro; flexibles y abiertos, de tal manera que cualquier interesado pueda escoger y tomar módulos sueltos de ambos niveles, con la opción de completar de manera integral la formación.

Con ello, se plantea el diseño de un sistema de formación que se caracterice por la excelencia académica, pero que sobre todo asegure la vinculación de la teoría con la práctica, incluyendo debates, el estudio y resolución de casos que enfrenten a los participantes con su realidad laboral y su contexto, mesas redondas en donde se compartan experiencias de gestión con expertos en cada tema, como así también con autoridades y técnicos municipales; experiencias que no tienen por qué ser

exitosas, sino más bien orientadas a compartir las lecciones aprendidas del quehacer municipal.

Los alcances de los contenidos que se esbozan a continuación deben ser, en la medida de lo posible, profundizados mediante actividades formativas extracurriculares, que con carácter opcional, den al participante la posibilidad de afianzar conocimientos en las ramas de su competencia o interés. Estas actividades extracurriculares no estarían contempladas dentro del esquema curricular obligatorio, pero sí proporcionaría al participante créditos lectivos o el reconocimiento de las acciones cursadas mediante diplomas o certificaciones.

Con estas características, se estaría ofertando un sistema de “formación continua” para el funcionariado municipal.

No menos importante es señalar que para los funcionarios de municipalidades de 3º y 4º grupo, muchos de los contenidos aquí propuestos pueden resultar lejanos o extraños a sus funciones o capacidades. En ese caso, se sugiere que los cursos o módulos sean organizados de tal manera que queden abiertos, por temas y contenidos, a los funcionarios municipales en general, pudiendo éstos escoger libremente los temarios de su interés, sin perder de vista que el sistema de formación pretende despertar desafíos para los gobiernos locales a partir de las competencias legales pero, sobre todo, a partir de las demandas de la ciudadanía y el progresivo ritmo del desarrollo.



PROGRAMA DE FORMACIÓN EN PLANIFICACIÓN Y DIRECCIÓN MUNICIPAL		
MÓDULOS	CONTENIDOS	ACTIVIDADES EXTRACURRICULARES SUGERIDAS
Desafíos y perspectivas del municipalismo en Paraguay		
	Descentralización y Reforma del Estado en América Latina y en Paraguay Modernización del Estado: Desafíos futuros para una nueva gobernanza Liderazgo para el Gobierno y la Gestión Local	Conferencias magistrales
Marco Normativo Municipal en Paraguay		
	Concepto y evolución del Estado. Los marcos conceptuales: autonomía, descentralización, desconcentración y cooperación. Régimen jurídico y competencias municipales: Ley Orgánica Municipal Atribuciones y funciones del ejecutivo y la junta municipal Relaciones entre gobierno nacional y municipal	Talleres prácticos sobre el procedimiento legislativo
Desarrollo local		
	Principales ámbitos de actuación de las estrategias de desarrollo local. El nuevo papel de las ciudades y las estrategias de desarrollo urbano. Promoción del tejido económico y empresarial. Generación de empleo. Competitividad territorial. Fomento productivo y gestión local del desarrollo: Instrumentos de promoción e innovación territorial Desarrollo económico y sostenible del entorno rural. Promoción turística local. El desarrollo humano como meta de la gestión gubernamental.	Mesas redondas con expertos y autoridades municipales Debates, coloquios participativos Seminarios nacionales
Ética y transparencia en la Gestión Pública		
	Enfoques y paradigmas de la ética pública Gestión ética, eficiente y transparente. Gestión del acceso a la información pública. Transparencia institucional: la transparencia política, legislativa y judicial. Mecanismos de transparencia para prevenir la corrupción. Rendición de cuentas.	Conferencias magistrales.
Planificación municipal		
	Planificación y Dirección Estratégica: Del programa electoral a la acción de gobierno	Talleres prácticos: Análisis de casos

	Estrategias, planes y programas Plan Operativo Anual. Cuadro de Mando. Dirección por Objetivos Planificación Estratégica como instrumento de gobierno El proceso de formulación y gestión de un plan de desarrollo local: metodología, descripción de etapas, componentes y contenidos del plan, instrumentos y herramientas para la ejecución, el monitoreo y la evaluación del proceso.	Mesas redondas con expertos y autoridades municipales Debates, coloquios participativos
Gobernabilidad democrática y participación ciudadana		
	Gobernanza y cohesión social Construcción de ciudadanía y promoción de la participación Mecanismos y procesos participativos Eficiencia y control de la gestión pública Negociación y concertación Audiencias públicas Los presupuestos participativos	Debates, coloquios participativos

PROGRAMA DE FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL					
EJE TEMÁTICO	MÓDULOS	CONTENIDOS	ACTIVIDADES EXTRACURRICULARES SUGERIDAS	OBSERVACIONES	DESTINATARIOS
Administración	Calidad en la Administración y los Servicios Públicos				Secretarios generales, directores de departamentos y funcionarios técnicos de mandos medios.
		Modernización administrativa Planificación de la calidad Gestión por procesos y gestión por resultados. Cuadros de mando. Indicadores de calidad Evaluación y mejora continua. MIDAMOS (Sistemas de medición de gestión municipal)			
	Comunicación institucional y marketing público				
		Comunicación, gobierno y ciudadanía Clima organizacional y comunicación interna Marketing y gestión de la imagen corporativa Marketing municipal: gobierno y creación de valor	Conferencias magistrales		
	Gobierno y administración electrónica				
		Contextualización de la sociedad de la información y la comunicación Las nuevas tecnologías al servicio del gobierno local. Gobierno electrónico: tendencias y modelos de gestión Automatización e informatización de los servicios municipales Aplicaciones informáticas para la administración municipal.	Jornadas de capacitación (prácticas) para la presentación y dominio de software para la contabilidad municipal, gestión de nóminas, padrón de habitantes, catastro, registro de entrada y salida, etc.		
	Formulación y evaluación de proyectos				

		El diagnostico de problemas. Análisis de la localidad y del contexto: el esquema FODA. Identificación de los actores y sus intereses. Herramientas para el estudio e los problemas detectados: árbol de problemas. Matriz de priorización de problemas. Procedimientos para la determinación de las estrategias más convenientes. Diseño de proyecto. El marco lógico.	Talleres sobre casos prácticos para la elaboración de proyectos reales para el municipio.		
Recursos Humanos	Introducción teórica sobre empleo público				Secretario general, Secretarios de gestión de personas, Directores de recursos humanos y/o Jefes de Personal
		Empleo público y paradigma de la meritocracia. Marco normativo en Paraguay Modernización del Estado y corrientes de reformas de los sistemas de servicio civil de carrera. La contratación por concurso: experiencias en el Paraguay			
	Gestión de personas				
		Planificación y gestión integral de los recursos humanos. Manual de funciones. Acceso, carrera y promoción. Organización, planificación de asignaciones y trabajo en equipo. Liderazgo y motivación. Evaluación del desempeño. Régimen disciplinario.		La Secretaría de la Función Pública desarrolla un Curso de formación técnica en gestión de personas que podría ser validado como módulo del presente sistema propuesto. Con carácter privado, brinda estos contenidos la Escuela de Administración de	

				Negocios de Educación Superior.	
	Gestión del desarrollo profesional				
		Planificación de la capacitación. Gestión de la compensación: motivación y recompensas. Mejora del clima organizacional. Derechos y obligaciones de los servidores públicos.			
Urbanismo y medio ambiente	Ordenamiento territorial y gestión urbana				Directores de catastro y planificación urbana, directores de salubridad, higiene y medio ambiente, directores de obras y servicios, y técnicos de departamentos asociados.
		Planificación urbana: Planes de ordenamiento territorial y Planes de desarrollo sustentable Marco normativo en el Paraguay: Alcances de la Ley Orgánica Municipal.	Conferencias magistrales		
	Régimen del suelo				
		Reglamentación y fiscalización del régimen de uso y ocupación del suelo Planes reguladores del suelo urbano. Delimitación de áreas urbanas y rurales. Sistemas de infraestructura y servicios básicos. Régimen de loteamientos inmobiliarios.. Gestión de infraestructuras públicas y caminos.			
	Catastro				
	Catastro urbano y rural. Procedimiento y marco legal para el censo catastral. Actualización catastral. Exigencias del Servicio Nacional de Catastro.	Talleres prácticos sobre actualización catastral.	Este módulo pudiera ser impartido por el Servicio Nacional de Catastro, que ya ha desarrollado cursos en		

		Sistemas informáticos para la información geográfica (GIS y otros). Régimen impositivo.		esta materia.	
	Sostenibilidad, territorio y medio ambiente				
		Leyes ambientales vigentes en el Paraguay. Retos de los municipios en el desarrollo sustentable. La integración del principio de desarrollo sustentable en el urbanismo y la ordenación territorial. La evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental. Agenda Local 21. Cambio climático y desastres naturales. Planes de manejo de recursos naturales: sustentabilidad y protección ambiental	Asistencias técnicas o capacitaciones in situ sobre delimitación de recursos hídricos locales.		
Finanzas	Financiación municipal				Directores de administración y finanzas, jefes de departamentos de tesorería, presupuesto, contabilidad, patrimonio, directores de recaudaciones, y técnicos de áreas asociadas.
		Descentralización fiscal, transferencias y autonomía municipal. Configuración del sistema de financiación municipal en el Paraguay. La Ley N° 1.535/99 y Ley 4267/94 y Resolución N° 133 de la Contraloría Gral. de la República. Royalties: marco normativo y alcances Gestión financiera: Plan financiero y plan de caja. Crédito local y endeudamiento público. Financiación de inversiones.			
	Contabilidad				
		Sistema y gestión presupuestaria. Contabilidad pública. Procedimientos patrimoniales.	Jornadas de capacitación práctica con aplicación de	La UTD ya tiene un curso con estos contenidos que podrían	

		Sistema de administración financiera (SIAF). Administración de bienes patrimoniales públicos. Contrataciones. Control y fiscalización de gastos. Presupuestos por programas. Presupuestos base 0. Presupuestos participativos. Auditoría y control de ingresos y gastos públicos.	conocimientos en casos reales.	acreditarse como módulo del Sistema de Formación que se propone, previa revisión y ajuste de contenidos. La OPACI, por su parte, desarrolla cursos sobre presupuestos municipales que también pueden ser incorporados al sistema de formación.	
	Gestión tributaria y recaudatoria				
		Poder tributario local. Competencias según la Ley Orgánica Municipal. Legislación de ordenanzas tributarias. Instrumentos y estrategias de recaudación. Gestión de cobranzas.	Capacitación práctica a notificadores sobre gestión recaudatoria.		
Servicios públicos	Administración de servicios públicos				Directores de obras y servicios públicos, funcionarios técnicos de las áreas de servicios, mercado, mataderos, gestión de residuos sólidos urbanos, aseo urbano, etc.
		Modelos de gestión: pública y privada. Concesión de servicios públicos. Privatización de servicios. La regulación y el control. El ciudadano como usuario. El derecho a la calidad. La calidad como filosofía de gestión.	Mesas redondas con expertos y autoridades municipales Debates, coloquios participativos		
	Gestión de servicios municipales				
		Marco normativo y competencias municipales. Gestión de residuos sólidos urbanos. Servicios de saneamiento: agua potable, desagüe pluvial	Mesas redondas con expertos y autoridades municipales		

		Control de la salubridad pública Alcantarillado sanitario. Mataderos. Mercado. Cementerio.	Debates, coloquios participativos Visitas de observación y estudio a buenas prácticas municipales		
	Financiamiento de los servicios públicos				
		Presupuestos públicos. Régimen tarifario. Sostenibilidad, eficiencia y equidad. Aspectos sociales del régimen tributario: los subsidios.			
Políticas sociales	La función social del municipio				
		Marco teórico sobre el Estado de bienestar. Derechos humanos y protección social. El papel del municipio en el desarrollo humano. Descentralización de servicios sociales. Marco normativo. Objetivos del Milenio.			
	Inclusión y justicia social				
		Políticas locales para la igualdad de oportunidades. Atención de colectivos vulnerables. Diversidad y multiculturalidad. Pluralismo y Equidad de género. Atención a la pobreza. Infancia, juventud y tercera edad. Discapacidad.	Mesas redondas con expertos y autoridades municipales Debates, coloquios participativos		
	Planificación y gestión de políticas y servicios sociales				
		Diagnóstico de problemas sociales.			

		Indicadores y análisis estadísticos. Evaluación. Consejos locales de salud. Educación. Cultura y deportes.			
Área operativa	Optimización de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's)				Funcionarios en general
		Informática aplicada a la administración municipal. Manejo de software (p.e. programas de información geográfica) Internet e intranet.			
	Procedimientos administrativos				
		Elaboración de informes. Organización de archivos y expedientes. Contrataciones: Elaboración, presentación, seguimiento y difusión del Plan Anual. Protocolos para copias de seguridad.		Estos contenidos deberían ser facilitados en convocatorias separadas según el ámbito, mediante jornadas cortas de capacitación práctica.	
	Relaciones humanas				
		Atención al público. Trabajo en equipo. Manejo de conflictos. Ética pública.			

