CLAD
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

**CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO**

**-CLAD-**

# INFORME FINAL DE CONSULTORÍA

## Formación en Gestión de la Capacitación para Funcionarias y Funcionarios Públicos

**Consultores:**
**Francisco Javier Velázquez**
**y**
**Luis Herrera Díaz-Aguado**

**Paraguay, del 03 al 12 de febrero de 2013**

CLAD
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

INFORME DE LA MISIÓN DE COOPERACIÓN TÉCNICA EN PARAGUAY

# FORMACIÓN EN GESTIÓN DE LA CAPACITACIÓN PARA FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Francisco Javier Velázquez López

Luis Herrera Díaz- Aguado

Madrid, 5 de marzo de 2013

## INDICE


| | |
|---|---|
| **0. Introducción** | **3** |
| **1. Trabajo desarrollado** | **6** |
| **2. Debilidades** | **26** |
| **3. Amenazas** | **28** |
| **4. Fortalezas** | **30** |
| **5. Oportunidades** | **32** |
| **6. Plan de Lanzamiento del INAPP** | **34** |
| **7. Valor añadido del INAPP** | **50** |
| **8. Estudios necesarios** | **52** |
| **9. Aliados estratégicos** | **56** |
| **10. Productos del Informe** | **68** |
| a. Tabla de acciones a emprender | 69 |
| b. El INAPP como Observatorio de la innovación administrativa | 72 |
| c. Cursos del INAPP | 80 |
| d. Conclusiones y recomendaciones | 86 |
| e. Anexos del informe | 91 |

## 0. Introducción

La misión de cooperación técnica realizada por los expertos D. Luis Herrera Diaz-Aguado y D. Francisco Javier Velázquez López, (en adelante, los expertos) tuvo su origen en la reunión del Comité Directivo del CLAD celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) el día 30 de octubre de 2012. En el punto decimosexto del orden del día se acordó lo siguiente:

*En relación al Programa IV, Cooperación Técnica Horizontal con recursos propios del CLAD, el representante de Argentina indicó que su gobierno se abstenía de apoyar el programa de Cooperación Técnica al Paraguay, y que esta cooperación debe realizarse con un experto proveniente de de un país fuera del área de MERCOSUR Y UNASUR.*

*En este contexto la representante de Paraguay expresó que la creación del Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay constituía una prioridad absoluta de su gobierno y que el mismo se ha propuesto materializar este proyecto a la mayor brevedad, por lo cual el proyecto de Asistencia Técnica solicitado era de la mayor importancia.*
*A este respecto, la representante de España, postuló a su país para ayudar a Paraguay en su propósito de materializar la iniciativa aludida y que para tal fin ponía a disposición la vasta experiencia del personal del INAP de España en este campo.(ANEXO I)*

Como consecuencia de esta decisión, del Consejo Directivo del CLAD, la dirección del Instituto Nacional de Administración Pública designó a los expertos mencionados como las personas encargadas de realizar la misión de cooperación técnica denominada Formación en Gestión de la capacitación para funcionarias y funcionarios públicos, cuyos términos de referencia han sido realizados por la Secretaria de Función Pública (SFP) del gobierno de Paraguay y cuya descripción del proyecto es la siguiente :

*Apoyo a la SFP para el fortalecimiento de sus capacidades para la administración de la capacitación y formación (aspectos logísticos, académicos y financieros) considerando la próxima implementación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAPP), a través de un seminario de formación sobre gestión de la capacitación y de estructuras académicas, así como de sesiones de trabajo conjunto para la planificación de la gestión administrativa del INAPP. (ANEXO II)*

Como consecuencia de diversos hechos de carácter político habidos en Paraguay la misión inicialmente prevista entre abril y julio de 2012, fue aplazada no siendo hasta febrero de 2013 que se pudo materializar. La duración de la misión, inicialmente prevista para dos semanas /un solo experto, fue transformada en otra de nueve días /dos expertos, colaborando el INAP de España en los gastos relacionados con el abono de un billete de avión. Los gastos esenciales fueron abonados para ambos expertos, con la salvedad anterior, por el CLAD.

El INAP de España propuso a los expertos a la Secretaría del CLAD , enviando los *curricula* correspondientes (ANEXO III).Tras su estudio, la secretaria del CLAD dio su aprobación y dieron comienzo los contactos previos con la

representación de la Secretaría de la Función Pública de Paraguay, en especial con Dª Rossana Báez, Directora General de Capacitación de la SFP.

## 1. Trabajo desarrollado

El trabajo de los consultores se ha realizado con la secuencia funcional y temporal siguiente:

1. Estudio y análisis de los términos de referencia del proyecto. Este estudio se ha realizado con anterioridad a la llegada a Asunción. De él se han deducido las principales carencias del INAPP así como las necesidades que a juicio de los responsables políticos son más necesarias para el organismo.

2. Conversaciones con los responsables del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Especialmente relevante ha sido la dirección y planificación efectuada por D. David Edelman que, en nombre del CLAD, nos ha aconsejado sobre los mejores sistemas de implementación de la consultoría y ha solucionado todos los problemas logísticos y de relación con el gobierno de Paraguay. Igualmente ha de destacarse la flexibilidad de la Secretaría General del CLAD a la hora de aceptar la Agenda propuesta por los consultores (ANEXO IV), así como las recomendaciones realizadas para que puedan realizar la misión con éxito.

3. Conversaciones y misivas realizadas con Dª Rossana Báez. Desde el primer momento como responsable por parte del gobierno de Paraguay de la misión de los consultores, Dª

Rossana Báez ha asistido a los consultores en la realización de la agenda, ha propuesto la inclusión de numerosas entrevistas con responsables de Paraguay y ha organizado los talleres y seminarios, determinantes para el desarrollo de la misión.

4. Desde su llegada al aeropuerto de Asunción, en la noche del día tres de febrero, donde fueron recibidos por el Lic. Humberto Rubén Peralta Beaufort, Director General de la Carrera del Servicio Civil y representante alterno del CLAD, los consultores han realizado una apretada agenda, cuyos hitos principales pasamos a detallar:

- **Reunión general con los responsables de las Direcciones Generales y Directores de la Secretaría de la Función Pública.**

En la reunión estuvieron presentes todos los miembros del equipo directivo. Se presentaron ante los expertos para expresar los principales cometidos de cada una de las unidades igualmente para poner de manifiesto la identidad de propósitos en relación con el fortalecimiento de la función pública paraguaya y en especial, sobre el apoyo al Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay. En total tomaron la palabra veinte directivos de la SFP entre los que se encontraban todos aquellos con los que los expertos se entrevistaron más tarde con mayor profundidad.

- **Visita a las instalaciones del Instituto Nacional de Administración Pública. Entrevista con la Directora de Formación y Capacitación y Directora del INAPP.**

En esta primera visita, se constató que los expertos participaron en la primera reunión que tenía lugar en la sede de la institución, que aún no ha sido inaugurada oficialmente por la Secretaría General de la Función Pública. Las instalaciones del INAPP parecen por el momento suficientes

para la carga de actividad que en estos momentos posee y el personal allí destinado (1 Directora (comisionada), 1 responsable de coordinación de programas y dos personas más de carácter auxiliar) están financiados por la SFP y tres contratos con cargo a la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID). La instalación cuenta con seis aulas de dimensiones para unas treinta personas cada una y algunos despachos para la dirección y personal administrativo y biblioteca. Durante esta visita tuvo lugar la primera entrevista con la Dirección General de Capacitación, Dirección del INAPP y responsable de la coordinación general de programas del INAPP donde constató la voluntad y ánimo de poner en marcha la Institución como factor esencial de la divulgación y formación de las políticas públicas responsabilidad de la SFP. En todo caso, se puso de manifiesto que ya habían tenido lugar diversas consultorías y actividades en esta materia entre las que se encontraba una visita a España de una delegación de responsables de la SFP que ya habían dejado de prestar servicios en la SFP, como consecuencia del cambio del anterior equipo.

Se constató que por parte de la Dirección General de Formación y Capacitación se habían llevado a cabo numerosas acciones formativas en los últimos meses que habían tenido lugar en el marco de sus actividades, pero al no existir sede física del INAPP, en otras instalaciones.

En realidad, el INAPP está creado desde 2002, mediante un Decreto, pero dificultades políticas y jurídicas (sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Función Pública) impidieron su efectiva puesta en práctica pero no la realización de estudios de consultoría sobre su viabilidad económica, plan estratégico y efectiva puesta en práctica de un local con financiación de una Agencia de Cooperación (AECID). Igualmente el Banco Interamericano de Desarrollo

(BID) colabora también asiduamente financiando actividades de la SFP relacionadas con el INAPP y otras actividades relacionadas con la SFP.

En opinión de los responsables actuales, el INAPP debe realizar todo tipo de cursos de formación dirigidos a los funcionarios (incluyendo su participación en Licenciaturas, Maestrías y Doctorados en colaboración especialmente con la Universidad Nacional de Asunción. Por ello, se plantean el ambicioso fin de que la institución se constituya en la líder de la capacitación de todo tipo incluyendo capacitación en materias relacionadas con la salud pública). En este sentido, insisten en su vocación de formar a los funcionarios para cualquier cargo jerárquico y por tanto, a largo plazo, les gustaría formar a todos.

Consideran que después de que el INAPP estuvo suspendido ha llegado el momento de ponerlo en funcionamiento y con la financiación propia y de agencias de cooperación y el BID, y los estudios ya realizados y propuestos de retirar un porcentaje de los emolumentos de los funcionarios para capacitación (entre el 0,1 y el 1 por ciento), podrán llegar a tener un organismo esencial en la Administración paraguaya.

- **Entrevista con el responsable de la Dirección General de Administración y Finanzas, Lic. Pedro E. Villalba Rodríguez.**

El responsable de esta dirección general realizó una panorámica general de la situación económica del país (situación favorable para inversores, coyuntura de crecimiento, incremento de exportaciones, posición favorable de créditos internacionales) y política (elecciones generales en el mes de marzo). Señaló igualmente que la transición operada en el país tras la destitución del Presidente Lugo era tranquila, puesto que el sistema de sustitución estaba previsto

en la Constitución de la República y ello había dado lugar a que el Presidente Franco (antiguo Vicepresidente) hubiera convocado nuevas elecciones al término del mandato.

Desde el punto de vista de la Secretaría de Función Pública indicó que la creación y fortalecimiento del INAPP constituían una prioridad relevante para el Departamento, puesto que el INAPP "era parte relevante del proyecto general" que consistía en la reforma del Estado. La situación se definiría por el intento de cambiar la cultura imperante para transformarla en un Estado más basado en la profesionalidad y la capacitación de los funcionarios para lo que la creación del INAPP era fundamental. Por tanto, en la política de fortalecimiento del INAPP estaba implicado todo el departamento de la Secretaría de la Función Pública.

Uno de los pilares esenciales consiste en que el funcionario público, en opinión de este responsable de la SFP, debe entrar a prestar servicios en la administración pública mediante el sistema de concurso –oposición, de manera que la mayoría de los trabajadores públicos sean *funcionarios de planta,* tras dos años de antigüedad. Esta es la situación en que están los trabajadores de la SFP, al contrario de lo que parece ser la tónica de los demás departamentos. En este sentido, señaló que la SFP tiene unos 100 empleados, de los que 70 son funcionarios y 30 contratados.

Otro de los aspectos referidos por este responsable, se relaciona con la inexistencia de presupuesto propio del INAP (aunque si cuenta con un rubro presupuestario con las retribuciones de la Dirección de la unidad). La promesa de este Director fue manifestar que en 2013 la iba a tener, puesto que tenían que elaborar un presupuesto en el que iba a incluirse créditos de personal y de mantenimiento (aproximadamente unos 15.000 dólares).

- **Entrevista con la Abg. Zully Rolón. Directora de la Unidad Coordinadora de Proyectos.**

Esta unidad se encarga de coordinar los proyectos de fortalecimiento de la función pública que existen en el Departamento. En este sentido, se gestionan proyectos financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial.

El objetivo último de todos estos proyectos no es otro que conseguir una Administración pública más profesional proporcionando instrumentos de todo tipo y de capacitación especialmente para los funcionarios públicos y altos cargos paraguayos. Por esta razón esta unidad se encarga de que los proyectos estén coordinados, aún teniendo en cuenta que en el caso que nos ocupa los fondos de AECID son la base del proyecto y las demás instituciones colaboran en la misma finalidad. El propósito es empezar a funcionar ahora con los fondos proporcionados por AECID y más tarde a partir de los presupuestos propios del Estado paraguayo.

En este sentido refiere la existencia de cursos de directivos que han logrado formar a más de 200 directores generales y directores de la Administración de Paraguay, gracias a la financiación en este caso suministrada por el BID. Por tanto, la responsable señala que la línea estratégica de trabajo será la de la colaboración del INAPP con las Universidades (especialmente la Universidad Nacional de Asunción) las Agencias de cooperación y el BID.

- **Entrevista con los responsables de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Dª Cristina**

**Aldama (Coordinadora general) y D. Oscar Muñoz (responsable de programa).**

La reunión con la Coordinadora General y el responsable de proyecto de la AECID versó esencialmente sobre la posibilidad de hacer complementarios la asistencia técnica que se estaba realizando por los expertos del CLAD y el programa de cooperación que la AECID tiene ya en marcha con el INAPP. Este programa, que comenzó en junio de 2011, tuvo su origen en conversaciones con el equipo anterior de la Secretaría de la Función Pública que después de la destitución del Presidente Lugo fue sustituido por el actual.

En el transcurso de la conversación se hizo evidente y necesaria, la posibilidad de congeniar ambos proyectos, de forma tal que el trabajo de los expertos condujese a un reestudio de las medidas anteriormente propuestas por AECID y, en su caso, a la reformulación de todo o partes del proyecto. De hecho, los expertos estuvieron de acuerdo en que lo mejor para la Institución es que tras la visita de los expertos del CLAD las medidas propuestas por éstos fueran estudiadas por AECID y tras la consiguiente evaluación su puesta en práctica, si ésta había resultado positiva.

El proyecto descrito por AECID tiene un importante monto económico y por ello los representantes de esta agencia mostraron su preocupación por la continuación estratégica del fortalecimiento del INAPP, teniendo en cuenta que cuando se inició el proyecto había unos interlocutores que ahora ya no estaban por haber sido removidos de sus puestos de responsabilidad. Varios otros proyectos, algunos de los cuales en colaboración con Chile, se encontraban en la misma situación.

- **Reunión con el Director General de la Carrera del Servicio Civil, D. Humberto Rubén Peralta Beaufort, la Directora General de Formación y Capacitación, Lic. Rossana Báez, la Directora del INAPP, Lic. Raquel Iglesias y colaboradores**.

En esta reunión, de debate y discusión sobre las entrevistas tenidas hasta el momento, se establecieron algunas ideas que compartieron todos los presentes relativas a las diferencias salariales entre el sector público y el sector privado (se van los mejores), de la huida de los funcionarios a los departamentos mejor retribuidos y de la necesidad de seleccionar los cursos que las universidades ofertan para los funcionarios públicos, algunos de los cuales a pesar de ser cofinanciados por la SFP, carecían de utilidad para la Administración. Igualmente se convino en la necesidad de establecer sistemas de evaluación para la alta gerencia.

El debate se estableció especialmente en la idea de las carencias de la enseñanza por parte de las instituciones docentes académicas que no podían suministrar muchos de los conocimientos y especialidades existentes como las cuestiones presupuestarias, la elaboración de informes, el diseño de impresos, la cuestiones concretas del personal, la negociación con los sindicatos… Se asumió la idea de que los funcionarios expertos deberían ser el elemento fundamental del valor agregado por el INAPP a la capacitación. Sin embargo, existen restricciones respecto a la posibilidad de que los funcionarios puedan dar clases y sean retribuidos por este esfuerzo adicional, por lo que los profesores encargados de los cursos de formación que se realizan son únicamente docentes de las universidades y, en menor medida, consultores privados. Por parte de los expertos se mostró la existencia en todos los países desarrollados de una combinación de estos tres tipos de profesores (docentes universitarios, funcionarios expertos y consultores privados). No obstante se manifestó la

conveniencia de un adecuado control, especialmente de los funcionarios expertos para que no tuvieran lugar abusos en esta cuestión. Las modernas escuelas de formación se basan esencialmente en casos prácticos, que pueden explicar esencialmente los funcionarios expertos. Del debate surgieron algunas otras ideas, especialmente las relativas a convertir el INAPP en un centro de realización de actividades docentes, presentaciones de libros y como vehículo también de la selección de los funcionarios públicos. En este sentido y mientras el Gobierno determina la selección por sistemas comunes en toda la Administración, se propuso la idea de realizar cursos de inducción generales para todos los funcionarios seleccionados en los diversos departamentos, con el fin de que como acogida a los nuevos funcionarios, se transmitiesen las principales ideas y criterios de actuación de la Administración paraguaya, incluyendo los principios y valores de su cultura.

En la misma línea y sentido se destacó el valor de la elaboración de manuales, los grupos de estudio y de la especial relación estrecha con los responsables de Recursos Humanos de los diversos Ministerios.

- **Entrevista con la Lic. Silvia Rolón, Coordinadora General de Proyectos de la Secretaría Técnica de Planificación y la Lic. Gisella Dimódica, Directora de Capacitación.**

Los representantes de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), ministerio encargado de la Administración de los recursos financieros proporcionados por las Agencias de Cooperación y los Bancos internacionales, manifestaron el propósito político firme de lograr la sostenibilidad del INAPP, señalando efectivamente la debilidad de la actual situación, teniendo en cuenta que los fondos procedían de la AECID. En opinión de la STP, los fondos de AECID podrían estar un

tiempo muy limitado, incluso prorrogarse durante algunos meses pero quedaba claro que iban a terminar pronto, por lo que se hacía imprescindible una programación financiera que en el presupuesto de la SFP estableciera los fondos necesarios para el mantenimiento del INAPP.

Se debatió sobre la existencia de un rubro 290 “capacitación” que estaba asignado a cada uno de los departamentos ministeriales y que “no se gastaba” en la mayoría de ellos (excepto Justicia y Trabajo). Esta cantidad allí recogida es de aproximadamente un millón de dólares. Surgió en consecuencia la idea de que sin aumento de gasto, podrían trasladarse estos fondos a la SFP con destino al INAPP, sobre la base de ofrecer servicios de capacitación a los funcionarios de todos los departamentos que en estos momentos nadie ofrece. En consecuencia, se trataría de conseguir los clientes en la Administración Pública. En este sentido, se señaló que con frecuencia algunos profesores funcionarios no tenían terminados sus estudios y otros muchos funcionarios necesitan capacitación para realizar adecuadamente sus funciones.

En definitiva, los representantes de la STP manifestaron su apoyo entusiasta al proyecto de fortalecimiento del INAPP, señalando que la atribución de las cantidades ahora recogidas en el rubro 290 al INAPP podría suponer incluso un ahorro para el Estado y contaría con el apoyo de este departamento así como con la alianza de todos los funcionarios que verían como se les destinaba un rubro presupuestario especialmente dedicado a su capacitación. Para ello sería necesario también contar con el apoyo del Ministerio de Hacienda.

Finalmente manifestaron que la posibilidad de realizar cursos de inducción o acogida a los nuevos funcionarios era una excelente idea que podría trasladar una cultura común y

mejorar el conocimiento de los asuntos públicos de las personas que se incorporaran a la vida activa de la Administración paraguaya.

- **Entrevista con el Secretario General de la Universidad Nacional de Asunción, Prof. Ing. Agr. Julio Renan Paniagua Alcaraz y con el Director General de Postgraduación Académica, Prof. Ing. Agr. Ricardo Garay.**

La reunión versó sobre diversos aspectos de la colaboración posible entre el INAPP y la UNA, teniendo en cuenta que numerosos funcionarios públicos cursaban estudios de diverso tipo en esta Universidad y que los profesores de esta institución académica con frecuencia eran llamados para impartir docencia en cursos especialmente dirigidos a funcionarios públicos.

En este sentido, se recordó que la Secretaría de Función Pública ya contaba con un Convenio con la Universidad Nacional de Asunción y que era voluntad de ambas partes continuar desarrollándolo. En este marco, los representantes de la UNA manifestaron su voluntad de colaborar en debates, conferencias y seminarios del INAPP pero siempre dentro del espíritu razonable de la retribución debida a los profesores que impartieran la docencia.

Igualmente, manifestaron su voluntad de continuar desarrollando los Máster y Diplomaturas específicas de los funcionarios por encargo de la SFP, donde por su parte estaban dispuestos a poner en valor especialmente los aspectos prácticos en la docencia de estos eventos educativos.

- **Entrevista con la Ministra de la SFP, Abg. Nuria Isnardi Martínez.**

Los expertos se reunieron con la Ministra de la Secretaría de la Función Pública, Abg. Nuria Isnardi Martínez, a petición de la titular del Departamento, con el fin de valorar el comienzo del trabajo y transmitirle la voluntad política de fortalecimiento de la función pública paraguaya y en particular el desarrollo del Instituto Nacional de Administración Pública. La ministra señaló con absoluta nitidez que por su condición profesional como fiscal y su voluntad e ideología política era claramente partidaria de una función pública eficaz e incluso de la permanencia de los equipos directivos de los Ministerios con independencia de los avatares electorales. Como ejemplo señaló que en la SFP se habían producido cambios no queridos por su voluntad sino en virtud de que algunos antiguos responsables no deseaban participar en el proyecto político iniciado tras la destitución del anterior presidente, D. Fernando Lugo.

En este sentido, puso como ejemplo al Director General de Carrera del Servicio Civil, Humberto Peralta, que había sido miembro del equipo anterior y seguía siéndolo del actual, trabajando con la mayor eficacia. En opinión de la ministra, el proyecto de fortalecimiento del INAPP tenía carácter prioritario y por tanto, garantizó el apoyo de su Departamento y la seguridad de que en el siguiente presupuesto estaría dotado con una cantidad suficiente para su funcionamiento.

El tema de mayor relevancia durante la reunión versó sobre la posibilidad de que las actuaciones realizadas o que se realizaran próximamente podrían ser eliminadas por el gobierno futuro que se formara tras las elecciones de marzo. La Ministra garantizó que se trataba de un proyecto que llevaría a cabo cualquier gobierno y señaló que coincidían en darle tal importancia los principales partidos políticos. La ministra animó igualmente a los expertos a que insistieran en sus reuniones con el equipo directivo y en los talleres en la

necesidad de transmitir las ideas de la profesionalización de la función pública, la capacitación de los empleados y la entidad transversal que podría tener el INAPP como vehículo transmisor de estas cuestiones al resto de los Departamentos y funcionarios públicos.

- **Entrevista con la Directora General de Derechos Humanos, Igualdad e Inclusión de la SFP, Dra. Ana María Ferreira.**

La reunión con la Directora General de DDHH, Igualdad e Inclusión, que se celebró en la sede del INAPP, contó con la expresión pormenorizada de la importante actividad desarrollada desde el punto de vista docente por parte de esta Dirección General que ha elaborado un Plan de Igualdad, que está siendo desarrollado en Asunción y en otras localidades del país.

Dado que la actividad de esta dirección general es fundamentalmente de índole divulgadora entre los funcionarios públicos y ciudadanos de Paraguay, la satisfacción de los responsables por contar con un local habilitado con diversas aulas que les pueda permitir continuar con su actividad divulgadora, es grande. En este sentido, su responsable abogó por la posibilidad de que todos los cursos que se celebraran en Asunción sobre esta materia derivados de la Dirección General tuviesen lugar en el INAPP. Llegó a afirmar que el establecimiento y desarrollo del INAPP, en especial por la posibilidad de utilizar sus locales *"era la solución para nuestro trabajo".*
En otro orden de cosas la responsable de esta materia en la SFP manifestó su preocupación por la posibilidad de que en la malla curricular de los estudios de los funcionarios públicos exista discriminación por razón de género, insistiendo en la necesidad de que en todo tipo de formación se incluyeran los

principios esenciales de la igualdad, en especial por razón de género.

- **Reunión con las organizaciones de cooperación y desarrollo, bancos y organizaciones no gubernamentales.**

La reunión con las organizaciones de cooperación (AECID, cooperación alemana, USAID, cooperación de la Unión Europea) Banco Interamericano de Desarrollo y organizaciones de la sociedad civil, tuvo como elemento central la manifestación pública de su apoyo a la actividad que en ese momento se iniciaba por parte del Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay. Los presentes manifestaron su apoyo a que se convirtiese en una Institución de carácter permanente con independencia de los avatares electorales, especialmente teniendo en cuenta las próximas elecciones previstas para el mes de marzo de 2013.

En su opinión, el INAPP debería realizar las funciones necesarias de investigación y publicaciones, pero especialmente de formación y capacitación. Por tanto, el valor esencial no podría ser otro que extender la profesionalización de los funcionarios públicos, como elemento vertebrador de su actividad que debería dirigirse con voluntad de cambio y desarrollo de una función pública eficaz. Las ideas más importantes que se debatieron sobre la actividad del INAPP giraron en torno a la necesidad de su *actividad constante* (no esporádica), su *transversalidad* (de forma que desarrollara actividades para todos los departamentos; organizara cursos de inducción o acogida; fuera la referencia en materia de selección de los funcionarios públicos), la prestación de servicios para *toda la administración pública* paraguaya.

Desde el punto de vista económico, se puso de manifiesto la necesidad de tener en cuenta que el establecimiento y

desarrollo de las actividades del INAPP podrían constituir un importante ahorro económico, teniendo en cuenta las economías de escala que podrían generarse al realizar actividades, con frecuencia reiteradas por otras instituciones, en una sola institución en la Administración de Paraguay. La tendencia a la desagregación presente en todas las Administraciones Públicas e instituciones, debería ser frenada. Para ello la institucionalización del INAPP constituía un paso adelante.

Este último dato podría constituir una de sus fortalezas más importantes, por cuanto podría suscitar el apoyo generalizado de todas las Instituciones de cooperación. La AECID, como entidad que sufragaba los gastos de funcionamiento del INAPP en esta primera etapa, manifestó que ello podría suponer que fuera el comienzo de un gran paraguas de colaboración entre el INAPP y las demás instituciones asistentes, que, por su parte, manifestaron su acuerdo en apoyar en proyectos concretos a la Institución.

Representantes de diversas agencias de cooperación (cooperación alemana, USAID, Unión Europea, PNUD) insistieron en su apoyo activo a las actividades de modernización del estado paraguayo y especialmente en el caso del INAPP.

La posibilidad de establecer en el INAPP un banco de buenas prácticas fue considerada por los presentes como una estrategia adecuada para ir avanzando en la realización de un nivel extraordinario de capacitación, que estuviera basado en el establecimiento de mallas curriculares ajustadas a las necesidades de fortalecimiento de la función pública paraguaya. En este sentido, se abogó igualmente por la realización de actividades y cursos de capacitación que extendieran la ética pública entre los funcionarios. Se destacó

además que en otros proyectos de cooperación realizados por el BID y las agencias de cooperación se había trabajado en estas materias y que se trataba de aprovechar lo ya realizado y generar acercamiento a los equipos de selección de candidatos a la función pública.

Un aspecto de relevancia en la reunión fue el debate sobre la sostenibilidad del INAPP. La debilidad del organismo fue puesta de manifiesto por cuanto se era consciente de que estaba sostenido con los fondos de la cooperación española. La representación europea y alemana insistieron particularmente en llamar la atención en la necesidad de que el INAPP tuviera su propio presupuesto, que estuviera apoyado en normas jurídicas con vocación de permanencia y en el axioma de que no podría mantenerse mucho tiempo con base en los fondos de cooperación. Esta debilidad, a juicio de los presentes, debería transformarse en acciones inmediatas para una adecuada sostenibilidad del INAPP. Esa sostenibilidad debería basarse también, se adujo, en un planteamiento económico basado en la economía de escala pues resultaría menos oneroso para el presupuesto hacer formación desde un solo organismo que desde todos los departamentos.

- **Reunión con la Dirección de Desarrollo y con el Director General de la Carrera Civil del Servicio Civil, D. Humberto Rubén Peralta Beaufort.**

En opinión de estos representantes de la SFP, el Índice de Gestión de Personas (IGP) constituye un instrumento muy válido para la capacitación y desarrollo de los recursos humanos en el ámbito de la Administración paraguaya y por este motivo realizan numerosas actividades formativas para su extensión y conocimiento. Por ello, capacitar en el INAP sobre esta y otras materias se convierte en una ventana de

oportunidad imprescindible para el fortalecimiento de la función pública. Además señalan algunas carencias de relevancia como el hecho de que en estos momentos no exista certificación de los cursos realizados y no exista una escala de valoración de los concursos que permiten a los funcionarios o a los nuevos empleados públicos acceder a los puestos de trabajo.

Por su parte, el Director General de Carrera del Servicio Civil, Ec. Humberto Peralta, que atendió y acompañó diariamente a los expertos durante su estancia, debatió sobre los diversos temas de interés para el fortalecimiento del INAPP. Entre ellos, la necesidad de contar con un Plan de Formación que pudiera ser conocido por los funcionarios, la conveniencia de tener debatido un Plan Estratégico para el Instituto, la pertinencia de contar con un Observatorio de buenas prácticas.

Igualmente manifestó que entre las necesidades del INAPP estaba la de contar con cursos concretos que pudieran contener la seña de identidad de la institución y en buena medida el valor agregado respecto a otras instituciones de formación.

En el debate se pusieron de manifiesto otras cuestiones que de forma reiterada han sido ya objeto de mención, como la consolidación presupuestaria del INAPP, el interés en que hubiera cursos modulares, así como la importancia relativa de la certificación (siendo positiva, no debería ser *conditio sine qua non* del funcionamiento del organismo). Finalmente se consensuó la idea de que el Instituto debería especializarse en cursos cortos de duración variable según las necesidades, especialidades y nivel de los asistentes. En este sentido, es fundamental la demanda que las organizaciones realicen.

- **Realización del Seminario Taller sobre: *Liderazgo y motivación. Gestión del cambio y trabajo en equipos. Ética Pública. Casos Prácticos* para la alta gerencia de la SFP.**

Con asistencia de unos treinta responsables de la SFP se desarrolló este taller de índole participativa, impartido por los dos expertos simultáneamente y que aunó la transmisión de conocimientos teóricos con los debates y juegos de trabajo en equipo por parte de los participantes. Los asistentes, miembros de la Dirección de la SFP, en todos los debates que tuvieron lugar sobre las principales líneas de actuación del INAPP, las mejores formas de llevar a cabo su liderazgo en la capacitación de los funcionarios y sobre los valores esenciales que deben acompañar a los funcionarios, demostraron perfiles complementarios y comunión en las principales ideas y formas de trabajar.

- **Realización del Seminario –Taller sobre *Gestión de la Capacitación: Asuntos de la Capacitación, Formación, Aprendizaje, Programación y realización de eventos formativos.***

Al evento, el primero de los celebrados en la nueva sede del INAPP para funcionarios ajenos a la Secretaría de la Función Pública, contó con la asistencia de más de treinta responsables de capacitación y recursos humanos de diversos departamentos, entre ellos, Contraloría General, Instituto de Estadística, Ministerio de Educación, Secretaría Técnica de Planificación, Ministerio de Hacienda, TV pública, Secretaría de Comunicaciones y otros.

La principal conclusión de los debates, continuos a lo largo de la duración del seminario, se refiere a la necesidad de organizar eventos de capacitación con participación de funcionarios de los diversos departamentos y de la posibilidad

de realizar cursos y talleres de capacitación dirigidos a los empleados de cada departamento pero con la posibilidad de su realización en el INAPP. El apoyo a esta nueva institución estuvo siempre presente entre los asistentes así como el espíritu de colaboración con la SFP, de la que se consideraban aliados en la búsqueda de una mejor capacitación de los funcionarios públicos.

- **Reuniones de retroalimentación realizadas con la Directora General de Formación y Capacitación, Director General de la Carrera del Servicio Civil y Directora del INAPP.**

Diariamente, los expertos han celebrado reuniones con estas personas con el fin de ir estableciendo conclusiones y determinando líneas de actuación. Así, se han añadido a la agenda algunas entrevistas, se ha suministrado la documentación que precisaban los expertos y han debatido en cada reunión con los expertos las principales conclusiones que forman el cuerpo de este informe.

- **Reunión con los responsables de personal de la Dirección Tributaria.**

Se celebró a petición de estos responsables de Recursos Humanos y su temática giró sobre la posibilidad de que sus funcionarios participasen en las actividades de capacitación del INAPP, así como en el debate sobre la utilidad de la formación académica y la capacitación profesional, conviniendo los presentes en la utilidad especial de este tipo de enseñanza.

- **Reunión final con la Ministra y equipo directivo de la SFP.**

Como colofón de las actividades desarrolladas por los expertos, tuvo lugar una presentación con los resultados provisionales del estudio realizado entre los días 3 y 12 de febrero de 2012. Una representación gráfica de la reunión aparece como ANEXO

a este informe. En la reunión la Ministra se mostró de acuerdo con las principales recomendaciones realizadas por los expertos, algunas de ellas para su realización con carácter inmediato, y agradeció a estos los trabajos desarrollados.

Animó igualmente a los Directores Generales de la SFP, presentes en la sala, a poner en marcha con carácter inmediato las recomendaciones de los expertos y a seguir trabajando de acuerdo con los principios y valores de la profesionalización de la Administración Pública paraguaya que estaba segura se mantendrían tras la celebración de las elecciones de marzo.

## 2. Debilidades

El Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay cuenta, a principios de 2013, con algunas debilidades de relieve, que en forma sucinta vamos a detallar:

- Tiene un rubro presupuestario insuficiente. Únicamente está detallada la partida correspondiente a la Dirección de la Institución que, por otra parte, en estos momentos está desempeñada por una persona comisionada procedente de La Vicepresidencia del Gobierno.

- Funciona en la actualidad con fondos procedentes de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que suministra fondos por medio de la Secretaría Técnica de Planificación, para hacer frente a los gastos de alquiler de la sede, y de tres personas contratadas que en estos momentos desarrollan su trabajo en el INAPP.

- Comunicación muy débil con los empleados públicos y funcionarios, a excepción de los destinados en la SFP. No cuenta con instrumentos de comunicación y por tanto es en la actualidad una institución desconocida para la generalidad de los funcionarios.
- La ausencia de normas habilitantes en la materia genera la falta de motivación de los funcionarios para la capacitación que no incida en la carrera. Por eso buena parte de la demanda viene dirigida a la capacitación con certificación que si puede ser un cierto trampolín de ascenso en la carrera funcionarial.

- El rechazo a la creación de nuevos organismos por la estructura administrativa puede ser una dificultad que debe compensarse con el plan de lanzamiento, convirtiendo a la Institución en un elemento de colaboración que genera valor agregado a quienes en los departamentos realizan tareas de capacitación.

## 3. Amenazas

Las amenazas más importantes que han podido detectarse son:

- Las próximas elecciones presidenciales y legislativas que tendrán lugar en el próximo mes de marzo. La situación desde el punto de vista político no permitía la configuración a priori de una victoria electoral clara. En consecuencia, no era posible determinar tampoco la política en materia de administración pública que iba a tener lugar a partir del día 16 de agosto, fecha en que tomaría posesión el nuevo gobierno.

- La continuidad en las políticas de función pública no está garantizada. En general todos los responsables que hemos entrevistado hacen votos por la continuidad de una función pública profesional y por el fortalecimiento del INAPP. Sin embargo, la historia del país prima la vigencia del *spoil system o sistema de despojos* que ha estado vigente desde la fundación del estado paraguayo. En los últimos años, no obstante, ha crecido el número de funcionarios de planta o profesionales que continúan desempeñando sus funciones con independencia de los avatares políticos.

- La voluntad política de los partidos y de la conducción política no es evidente hacia la profesionalización de la función pública. En sus conversaciones, los funcionarios parecen confiar más en las amistades con los Senadores o la pertenencia a facciones o partidos políticos que a las garantías que las leyes u otros instrumentos normativos les proporcionan.

- Se han detectado resistencias importantes por parte de las Instituciones académicas (universidades) por la presencia de un hipotético competidor educativo en las materias relacionadas con la administración y la función pública. Por esta razón conviene dejar claro que se trata de una institución, el INAPP, colaboradora, no competidora.

- Como en todas las instituciones de capacitación y formación de los funcionarios se produce una importante resistencia de los responsables a dejar marchar, aunque sea unos días u horas, a los colaboradores más eficaces, dado que el trabajo en las unidades administrativas tiene que continuar saliendo. Es preciso, pues, realizar una labor de comunicación y convencimiento de forma tal que la demanda de formación no esté formada esencialmente por los funcionarios menos ocupados o menos necesarios para la organización**.**

## 4. Fortalezas

En la situación actual del INAPP pueden encontrarse importantes fortalezas:

- En primer lugar, es necesario resaltar la voluntad política del equipo directivo de la Secretaria de Función Pública. Liderados por la actual ministra, que en este tema es continuación de la anterior titular, los directivos apuestan claramente por el fortalecimiento de la Administración y de la función pública paraguaya, para lo que el fortalecimiento del INAPP constituye un factor fundamental.

- Desde la promulgación de la Ley de Función Pública vienen desarrollándose políticas de concursabilidad, igualdad, profesionalidad y carrera, que contribuyen especialmente a la institucionalización de una función pública profesional. Aunque en algunos de sus aspectos los sistemas son mejorables, no cabe duda que constituyen un importante avance sobre el sistema de despojos, tradicional en este país.

- La ayuda de cooperación de donantes internacionales, en especial de las Agencias de Cooperación, comportan un dato esencial para el comienzo de una política que a largo plazo transforme la administración y la función pública paraguaya. En este sentido, ha de hacerse mención de nuevo a las dos organizaciones de cooperación de mayor actividad: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, a los que acompañan otras

organizaciones como la cooperación alemana, la Unión Europea, USAID y otras.

- La ayuda y colaboración del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se muestra igualmente como un factor de relevancia por cuanto permite el aprovechamiento de experiencias de otros países y la celebración de reuniones y seminarios, así como misiones de cooperación técnica que ayuden en la misma dirección. Los actuales representantes en el CLAD en representación del gobierno de Paraguay reflejan y en buena medida colaboran estrechamente en este planteamiento.

- El Instituto Nacional de Administración Pública de España, en estrecho contacto con la AECID será con certeza, después de la realización de esta misión, un elemento de singular relieve en la ayuda y colaboración para la realización de múltiples actividades en la meta de una mayor profesionalización de la función pública de Paraguay.

- La posición de transversalidad que el INAPP tiene, en el seno de otra organización de las mismas características como es la SFP, constituye igualmente un factor de índole positiva. Puede realizar funciones de capacitación de diverso tipo y para muy distintas organizaciones lo que les permitirá crearse aliados no sólo temporales, sino permanentes.

- La realización de actividades docentes por parte del INAPP generará economías de escala cuantiosas, pues permitirá con menor esfuerzo y gasto subvenir a las necesidades de capacitación de un mayor número de personas y, simultáneamente, especializarse en impartir formación dirigida a profesionales por parte de profesionales.

## 5. Oportunidades

Igualmente, pueden observarse oportunidades de mejorar la posición del INAPP en la actual etapa:

- La primera de ellas es que nos encontramos en un periodo intermedio hasta que el nuevo Gobierno tome efectivamente posesión (16 de agosto) porque se puede aprovechar al trabajar conjuntamente con los nuevos responsables el traspaso de conocimientos, experiencias y políticas que como en este caso trascienden de los procesos electorales.

- Igualmente, con la ayuda de la AECID, puede la SFP desarrollar actividades con sus medios propios, puesto que buena parte de las actividades de la SFP se dirigen hacia la impartición de sesiones, cursos y seminarios sobre la profesionalización de la función pública. En otras palabras, existe ya una experiencia y volumen de conocimientos que puede potenciarse por la existencia de la institución de capacitación INAPP.

- La inauguración y puesta en funcionamiento de la sede propia del INAPP es igualmente un factor adicional que puede permitir avances considerables en esta materia. Puede acoger muchos cursos, además de seminarios, conferencias y debates o reuniones que lo transformen progresivamente en el centro de la política de profesionalización de la Administración y la función pública.

- El conjunto de medios de los que empieza a disponerse, además de la continuidad de la política de profesionalización que lleva a cabo la SFP, puede involucrar a los funcionarios y autoridades en la capacitación (incluso impartiendo docencia o trasladando las líneas esenciales de las políticas públicas). No ha de olvidarse además que es una institución esencial para el benchmarking, es decir, para el aprendizaje y transmisión de experiencias exitosas de unas organizaciones públicas a otras.

- Para el conjunto del Estado se trata también de cubrir necesidades de capacitación no satisfechas hasta el momento, Huyendo de la competencia con otra instituciones docentes de índole académica, el INAPP puede desempeñar un papel esencial generando capacitación hasta ahora olvidada pero que constituye la base del saber hacer ( la cultura administrativa) de los funcionarios.

- La orientación hacia los funcionarios, el cliente interno, aparece como un factor igualmente de relieve. Contar con su apoyo, colaboración y, en su caso, docencia, debe ser uno de los objetivos esenciales.

## 6. Plan de lanzamiento del INAPP

Como cualquier otro producto o marca, el INAPP requiere un plan inicial de lanzamiento que le permita consolidarse en la organización. Al margen de posibles medidas normativas que refuercen su papel en la misma, el plan de lanzamiento debe buscar en primer término su visibilidad y su prestigio en el Gobierno, en la conducción política y en el empleo público paraguayo, así como entre los organismos cooperantes. Sobre esa base, debe desarrollar su papel y su fortaleza en el gobierno y en la sociedad paraguaya y no a la inversa. El robustecimiento normativo y formal del INAPP debe ser posterior y no anterior a su afianzamiento en la organización, un efecto y no una causa de su fortalecimiento en las relaciones gubernamentales y sociales. Este hecho no es, sin embargo, contradictorio con la existencia de algunas normas jurídicas que a él hacen referencia como el Decreto de creación y la estructura organizativa de la SFP que determina la existencia del INAPP dentro de la Dirección General de Formación y Capacitación.

### *Alineamiento con las políticas del Gobierno*

Durante esta fase de lanzamiento es muy importante que los objetivos del INAPP estén claramente alineados con los objetivos estratégicos del Gobierno central de Paraguay. Ni las actividades del INAPP ni su proyección en la organización

pueden desvincularse de una estrategia global y sistémica del Gobierno en la dirección de profesionalizar la administración y transformarla en un apoyo para el desarrollo económico y social del país.

El INAPP refuerza su valor en la medida en que la SFP mantenga e impulse sus estrategias dirigidas a fortalecer la profesionalización de la función pública y la gerencia de calidad e innovadora. En esa dirección, la SFP y el INAPP se refuerzan mutuamente. Especialmente, la viabilidad del INAPP depende de la instauración de un marco estable de carrera profesional en el que la capacitación juegue un papel relevante. El diseño de mecanismos e instrumentos dirigidos a consolidar una carrera profesional, vertical y horizontal, vinculada a la capacitación, es esencial como elemento de motivación de los funcionarios para aprovechar con éxito y eficacia las acciones capacitadoras que se organicen desde el INAPP.

Es esencial, en el marco de la carrera profesional, que desde la SFP se apoye la misión del INAPP, propiciando progresivamente el desarrollo organizacional de la administración pública, a través del análisis de puestos de trabajo y de las competencias profesionales, así como de los itinerarios promocionales que permitan un futuro y progresivo afianzamiento del empleo público profesionalizado, todo ello en el actual marco legal.

Este marco organizativo y gerencial basado en la promoción y la carrera, de acuerdo con los términos de la Ley n. 1.626/ 2000, de la Función Pública, es el principal soporte en la consolidación del INAPP como escuela de funcionarios y como observatorio y plataforma de la innovación administrativa. El amparo de esta Ley en las funciones de la SFP, es esencial para el lanzamiento del INAPP, ya que le atribuye responsabilidades

directamente implicadas con la capacitación, como es la detección de sus necesidades, la planificación de las acciones de capacitación, la propuesta y promoción del sistema de clasificación y descripción de funciones de los cargos y el escalafón de los funcionarios o aprobar los reglamentos de selección, admisión, calificación y promoción del personal público (artículo 96).

Siguiendo esta misma línea, desde la SFP también debe apoyarse la progresiva introducción de la evaluación del desempeño como herramienta para evaluar el impacto de las acciones formativas y las necesidades de capacitación de la organización. La evaluación del desempeño constituye un desarrollo crítico en la planificación de las actividades de capacitación, ya que la interactuación que representa entre evaluados y evaluadores jerárquicos permite diagnosticar con precisión los gaps entre las necesidades de capacitación y las necesidades del puesto de trabajo.

***Conocimientos expertos en la gestión pública***

Para un adecuado fortalecimiento del INAPP, debe definir su "marca" y centrarse en actividades y programas que supongan un valor añadido relevante y perceptible para el gobierno y la administración paraguaya. En este sentido debe impulsar aquellas actividades que lo diferencien claramente de los servicios ya disponibles en el mercado o que pueden facilitar, incluso en condiciones más competitivas, otros centros públicos o privados de capacitación. En este sentido, el INAPP debe especializarse en la extensión del conocimiento experto de las autoridades o los funcionarios o empleados públicos, en su "expertise" para afrontar con eficacia la gestión pública. El tipo de conocimiento que aporta y transfiere el funcionario

experto es complementario al que aporta la capacitación teórica y conceptual más habitual en los entornos académicos. Sin duda, este tipo de conocimiento es utilísimo en la construcción y comprensión de modelos y conceptos, en la contextualización de los sistemas de gestión y en su análisis comparado. Pero el conocimiento que aportan los funcionarios expertos tiene que ver con la operación real de los sistemas y los procesos y con el conocimiento del entorno en que actúan los puestos de trabajo y las personas que los desempeñan. Este tipo de conocimiento tiene como principal valor su fundamento no sólo en las normas y reglas formales sino, sobre todo, en la experiencia y el conocimiento de las normas no formales. Sin despreciar en absoluto el conocimiento teórico de los investigadores, estudiosos y consultores externos, el INAPP puede ofertar como singularidad el tipo de conocimiento experto que pueden aportar los propios funcionarios o agentes del Gobierno y la administración pública, un tipo de conocimiento orientado especialmente al desempeño eficaz de los puestos de trabajo de la propia administración pública.

Por otra parte, la participación de autoridades y funcionarios expertos en las actividades de capacitación del INAPP permitirá su gratificación y reconocimiento profesional, y su adhesión a la institucionalización del INAPP.

El principal requerimiento para que los funcionarios expertos puedan desempeñar como profesores del INAPP consistiría en la superación de un curso sobre formación de formadores. La experiencia internacional (España, Francia, Reino Unido) revela que la transmisión del conocimiento experto es una herramienta esencial de la trasmisión de conocimientos, aunque previamente deben los funcionarios expertos estar en posición de habilidades docentes que no todos logran obtener, o incluso no todos tienen interés en adquirir.

***Política de comunicación en el lanzamiento***

El lanzamiento de un producto o servicio no es un evento sino un proceso complejo en el que tiene una participación importante la comunicación. El INAPP también necesita un plan de comunicación que llegue a sus aliados actuales o futuros, a sus grupos de interés y a sus clientes o usuarios potenciales. Esta política de comunicación debería tener uno de sus eventos importantes en el previsto acto de inauguración de la sede del INAPP, por su posible proyección tanto en el interior como en el exterior de la organización. La participación de autoridades (del mayor rango posible) en este evento es transcendente, por lo que importa que el mismo sea arropado con autoridades cuya presencia sea visible en los medios de comunicación y en los departamentos ministeriales, que de esta forma considerarán la institución como propia y valorarán la importancia que las autoridades dan a la Institución.

En el plano institucional, el plan de comunicación del INAPP, dirigido a su presentación y conocimiento debe alcanzar a todas aquellas organizaciones, administraciones e instancias que conforman relaciones de interés o alianzas, desde las organizaciones cooperantes, hasta los propios ministerios, los sindicatos o las universidades y entidades privadas de consultoría.

Mención aparte merecen las municipalidades o los gobiernos departamentales, que están llamados a constituir sólidas alianzas con el INAPP. Respecto a estas entidades descentralizadas, previstas en la Constitución, el INAPP debe establecer relaciones de cooperación estables. No sólo deben

estar informados de la puesta en funcionamiento del INAPP y de sus actividades sino que deberían beneficiarse de ellas desde el primer momento, invitando a funcionarios de los municipios o los departamentos a sus cursos o a otras de sus actividades (conferencias, talleres, paneles, grupos de discusión, etc.) y prestándoles el asesoramiento que le requieran, dentro de sus competencias y de acuerdo con el mandato que establece la letra f del art. 96 de la Ley 1.626/ 2000, de la Función Pública. Como primera medida general, podría reservarse algunas plazas de los cursos de capacitación transversal organizados por el INAPP y que puedan ser de su interés a los funcionarios de municipalidades y/o gobiernos departamentales.

En la elaboración de su plan estratégico el INAPP debería evaluar la opción de extender territorialmente o en línea la capacitación específicamente dirigida a los funcionarios de municipios o departamentos, o en su caso, el nivel de colaboración y asistencia que puede facilitarles, tanto en el uso de metodologías como de plataformas o materiales.

Por último, el INAPP deberá adoptar una actitud muy proactiva tanto con las unidades de capacitación de cada ministerio como, sobre todo, con los propios funcionarios de la administración central. Ello significa, en primer lugar, la convocatoria pública de las acciones que organice y su difusión por todos los medios a su alcance y adecuados al perfil de los funcionarios convocados (ineludiblemente a través de su sede electrónica), y, en segundo lugar, su notificación personal y por mensajería electrónica, bien a través de suscripciones electrónicas o bien mediante mensajes dirigidos a los buzones de correo corporativos. Esta información directa y personal no debe minimizar el rol colaborativo que debe corresponder a las unidades de capacitación de los ministerios, que en ningún momento

deben verse desplazadas por la comunicación con los funcionarios.

### *Actividades del INAPP en su fase de lanzamiento*

En su fase de lanzamiento el INAPP debe centrar sus actividades, atendiendo a los recursos inicialmente disponibles en relación a las necesidades de la organización, de sus clientes internos y de las políticas innovadoras sobre gobernación impulsadas desde la SFP. En esta fase, su actividad debe centrarse como observatorio y plataforma de la innovación administrativa y como escuela de capacitación de los funcionarios públicos, tanto del gobierno central como de los gobiernos departamentales y municipales, especializada en la transmisión de conocimientos administrativos expertos de carácter horizontal o transversal o de inducción a la función pública.

En su desarrollo posterior, su Plan estratégico podrá incorporar nuevos roles, funciones, actividades y proyectos al INAPP, pero creemos que aquellas dos primeras líneas de trabajo son críticas para el fortalecimiento y consolidación inicial del INAPP en el complejo gubernativo-administrativo paraguayo.

Veamos ambas funciones por separado

### *Observatorio de la innovación administrativa*

En su primera fase de consolidación y fortalecimiento, el INAPP debe posicionarse como líder de la organización en la

innovación y renovación gubernamental, como impulsor de los nuevos valores de la gerencia pública auspiciados desde la Secretaría de la Función Pública. Este papel central en la reforma puede representar para el INAPP una potente plataforma de lanzamiento y de prestigio. De hecho, el INAP español nació y se desarrolló precisamente como organismo "modernizador", utilizando como "recursos" la investigación, la formación y la selección de funcionarios. En definitiva, su posición de prestigio está asociada a su situación de vanguardia en los procesos de cambio.

Por ello, es muy importante que el INAPP incorpore desde sus inicios este rol o papel en la administración pública paraguaya.

En el apartado 10 de este informe ("Productos del informe") se describirá con más detalle el proyecto para crear en el seno del INAPP este Observatorio de la innovación administrativa.

***El INAPP como escuela de capacitación administrativa***

Directamente vinculado a su papel como promotor de la innovación administrativa, el INAPP debe desarrollar su papel como escuela de capacitación de funcionarios o empleados públicos, atendiendo a demandas de la organización no satisfechas o ineficientemente satisfechas. Ambos roles no son independientes sino que se comunican e incluso se confunden ya que la capacitación constituye una poderosa herramienta de innovación y reforma administrativa. La experiencia en este caso del INAP español es ciertamente significativa, ya que se constituyó y se desarrolló combinando ambos enfoques.

El INAPP no debe constituirse como un centro más de capacitación de funcionarios. Debe fortalecerse a través de su especialización y de su capacidad para satisfacer simultáneamente las demandas de sus clientes internos y las estrategias innovadoras impulsadas desde la SFP. Como iremos detallando, su oportunidad se centra en la capacitación horizontal o transversal de la organización, porque en este ámbito puede generar economías de escala y profesionalidad. Y en segundo lugar, el INAPP debe ser el centro de transferencia de conocimientos en administración que sólo pueden transmitir funcionarios expertos en el manejo de procesos, tecnologías, sistemas o normas típicamente administrativos.

En tanto el INAPP no desarrolle más potencialidades ni recursos propios debe orientar muy selectivamente su actividad capacitadora en tres sentidos concretos:

A. Formación transversal directamente vinculada a herramientas e instrumentos innovadores auspiciados desde la SFP,
B. Capacitación grupal o individual de inducción al puesto de trabajo para los funcionarios de los distintos ministerios,
C. Formación en habilidades directivas para los cuadros dirigentes de la función pública

A. El INAPP, en coherencia con lo dicho anteriormente, debe constituir la plataforma de difusión y extensión de las herramientas y políticas emprendidas desde la SFP. Entre las primeras, deberían destacarse las relacionadas con la concursabilidad, la evaluación del desempeño y la descripción de estructuras organizativas y clasificación de puestos de trabajo, especialmente a través del índice de gestión de

personas (IGP) y la guía para la implementación del estándar del talento humano del MECIP.

Entre las segundas, el INAPP debe involucrarse especialmente en la difusión y extensión de las políticas auspiciadas desde la SFP para la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, así como para la prevención del acoso dentro de la administración.

Esta capacitación debería estar orientada transversalmente a funcionarios de todos los ministerios y organismos públicos, especialmente de aquellos que tengan una relación directa con su manejo o implementación. Las acciones se organización mediante talleres participativos dirigidos por los propios funcionarios de la SFP. Estos talleres permitirían al mismo tiempo que la capacitación de los funcionarios de los ministerios y organismos, la obtención por parte de los funcionarios de la SFP de un "feed-back" muy interesante sobre la implementación de las herramientas y sus posibles mejoras futuras.

B. Además de la capacitación corporativa a la que se refiere la letra anterior, la administración del Gobierno de Paraguay parece requerir de un programa de capacitación inmediata para afrontar la inducción de los funcionarios a su puesto de trabajo. Habitualmente, las personas que cambian o acceden por primera vez a un nuevo trabajo suelen requerir algún tipo de capacitación grupal o personal para cubrir el gap existente entre los requerimientos del puesto y las competencias adquiridas. Por las características del proceso selectivo de la administración paraguaya, esa brecha puede ser muy relevante y afectar de manera sustancial al desempeño, por lo que es necesario que el INAPP actúe en esa dirección.

Esa capacitación de inducción debería plantearse en un inicio con una vocación transversal, de forma que cubra las primeras necesidades básicas de adaptación al entorno organizacional y de conocimiento de los procesos más elementales y comunes, sin perjuicio de que dicha capacitación deba complementarse específicamente después en el ministerio de destino del funcionario (por ejemplo, en Hacienda). En este sentido, este programa de introducción debería segmentarse por categorías, para adaptarse a sus requerimientos específicos, y coordinarse con los distintos ministerios, que deberían programar sus acciones específicas para los funcionaros destinados en ellos.

C. De forma complementaria, es necesario que los altos funcionarios (incluyendo en ellos a los funcionarios de planta que desempeñan Direcciones generales) tengan la formación adecuada en todo tipo de habilidades directivas, muchas de ellas comunes a los altos dirigentes de las organizaciones privadas. El conocimiento de estas técnicas de liderazgo, motivación, trabajo en equipo, dirección de reuniones, resolución de conflictos, conocimiento de la gestión pública, etc., deben constituir también una señal de referencia de las actividades del INAPP, como instrumento de la introducción de ideas y valores de la SFP destinadas a mejorar el funcionamiento de la Administración pública paraguaya.

***Metodología***

La capacitación programada anualmente por el INAPP no tiene porqué limitarse necesariamente a los cursos impartidos presencialmente para grupos más o menos numerosos de funcionarios seleccionados de acuerdo a perfiles homogéneos o estándares.

De momento, la capacitación en cursos de este tipo puede no resultar interesante por la dificultad de los funcionarios para ausentarse de sus puestos de trabajo o trasladarse a un aula en unos horarios preestablecidos o simplemente porque la necesidad puede surgir para capacitar individualmente a funcionarios que aisladamente se incorporan a puestos de trabajo similares (véase a puestos de atención al ciudadano).

Con el objeto de adaptar o personalizar este tipo de capacitación, el INAPP debería programar sus actividades no sólo como cursos grupales presenciales, sino también como cursos en línea, o semipresenciales con apoyos en línea, o mediante otras técnicas como el mentoring, el coaching, los tutoriales, los manuales de servicio o calidad o las guías o diagramas de procesos.

En todos los casos, sea cual sea el proceso o la tecnología en la transmisión de conocimientos, según las necesidades específicas de la organización y de los propios alumnos, parece claro, como se ha expuesto anteriormente, que la capacitación debe ir orientada a la transmisión de conocimientos operativos, útiles para la inmediata aplicación de procesos, sistemas o normas. En definitiva, conocimiento útil y necesario para el desempeño inmediato y autónomo de puestos de trabajo de la administración. Este es el tipo de conocimiento que interesa inicialmente al INAPP para su desarrollo y crecimiento institucional.

En este sentido, el profesorado debería recurrir prioritariamente a la metodología del caso o del aprendizaje basado en problemas. En primer lugar, porque estas metodologías activas se adaptan al perfil del alumno adulto y favorecen su motivación.

***Profesorado***

En la difusión y transmisión de ese tipo de conocimiento, el INAPP debe contar con los profesionales expertos de cada disciplina o especialidad, como ya antes se explicó. El conocimiento experto de este tipo de profesores o tutores deberá enriquecerse por el INAPP mediante las infraestructuras o las acciones de capacitación metodológica necesarias, para lo cual puede contar con las Universidades u otros centros de capacitación públicos o privados como colaboradores muy estimables. En todo caso, los profesores habituales del INAPP deberían superar un riguroso proceso formativo para formadores. También sería necesario que cualquier funcionario público, mediante su solicitud y la presentación de su "curriculum" profesional, pudiera pedir su inscripción en un registro público de profesorado del INAPP.

La colaboración de funcionarios expertos en la capacitación del INAPP no supone en absoluto la exclusión del profesorado universitario. En general, estos profesionales de la formación proporcionan un tipo de conocimiento abstracto, contextual y lógico muy útil en la capacitación pública. Por tanto, el INAPP no debe descartar en sus labores de capacitación ni la inserción de profesores universitarias ni la colaboración organizada de las Universidades públicas paraguayas o de los centros o escuelas privadas.

***Apoyo y coordinación con las unidades ministeriales de capacitación: planificar la capacitación del INAPP***

En estos momentos, el INAPP debe complementar su oferta de capacitación con los programas de capacitación propios y específicos emprendidos por los distintos ministerios a través

de sus respectivas unidades. Esta relación de complementariedad es la que debe explotar el INAPP en su fase inicial, aportando economías de escala y especialización técnica. No se trata en modo alguno de que el INAPP entable una competencia con las unidades de capacitación de cada ministerio en la planificación de sus actividades. El enfoque debe ser el de la especialización. Las unidades ministeriales deberán mantener sus programas de formación específica en tanto que el INAPP deber centrarse en la capacitación de carácter transversal, ventajosa desde el punto de vista de la eficiencia del gasto y desde la eficacia de sus resultados. Aquí el INAP puede aportar a la organización ventajas y oportunidades interesantes para todos. A diferencia de esto, inicialmente nada puede reportarle al INAPP ni a la organización en su conjunto entrar en conflicto con las unidades ministeriales para disputarle sus acciones formativas, ya suficientemente experimentadas. Al contrario, el INAPP ha de contar con las unidades ministeriales como aliadas y colaboradoras necesarias para la planificación de sus propias iniciativas. Su consolidación requiere una escrupulosa planificación de sus actividades en coordinación estrecha con las citadas unidades, de manera que se eviten réplicas o duplicidades ineficientes. Al mismo tiempo, las citadas unidades deben colaborar en la detección de necesidades y en la difusión de los programas del INAP, así como en la selección de sus alumnos o profesorado.

El INAPP debería planificar al menos anualmente sus actividades de capacitación de ser posible con conocimiento y participación de los responsables de capacitación de los ministerios, con el objeto de coordinarlas con las emprendidas por los ministerios y conseguir su mejor difusión y la selección más eficaz de sus alumnos. La planificación anual, en este sentido, debería ir acompañada de una convocatoria única y

una única solicitud por funcionario. La planificación debería incluir:

Área de conocimiento
Denominación y programa del curso
Objetivos del curso
Carácter presencial o en línea: en su caso, lugar, fechas y horario del curso
Duración
Destinatarios del curso y criterios de selección del alumnado
Nº de alumnos

En realidad, esta planificación de la capacitación debe estar capitalizada por la SFP. Debe ser la SFP la que se proponga y apruebe a nivel gubernamental una planificación de la actividad capacitadora del INAPP que, en realidad, debe serlo de la actividad capacitadora de la administración central en su conjunto, ya que en el contexto actual no es posible abordar la planificación de aquellas actividades sin considerar previamente la que realizan las unidades de capacitación de los ministerios. De hecho, esta facultad le está atribuida en la letra e del artículo 96 de la Ley de la Función Pública.

Esta actividad planificadora es útil para evitar las descoordinaciones entre el INAPP y los ministerios, optimizar el gasto y priorizar las necesidades.

Su base debería estar constituida por el análisis de puestos de trabajo, la evaluación del desempeño y la definición de itinerarios profesionales adecuados.

***La capacitación del INAPP como requisito o mérito***

En este marco de carrera profesional, el Plan debería incorporar cursos de capacitación que supongan mérito o requisito para el acceso a puestos o categorías profesionales. Como se ha dicho anteriormente, la capacitación impartida por el INAPP debe ser relevante para la carrera horizontal o vertical del empleado público o al menos se debe programar con esta intencionalidad con el objeto de que los empleados públicos perciban su eficacia para el desarrollo de su carrera profesional.

Aunque algunas de las medidas necesarias para implementar este apartado pudieran necesitar modificaciones normativas de relieve, ello no impide que se comience a diseñar e incluso a celebrar cursos de capacitación que objetivamente mejoren las capacidades de cuadros subordinados, medios y altos y que comiencen a visualizarse como elementos o requisitos necesarios o convenientes para el acceso a determinados puestos de trabajo. En este sentido, un eficaz diseño de cursos sobre “recursos humanos”, gestión presupuestaria”, atención al público”, gestión de informática, etc. pueden comenzar en un periodo rápido de tiempo.

## 7. Valor añadido del INAPP

En la valoración de la Institución creada en el año 2002, que no ha podido ser implementada hasta este año 2013, debe ponderarse adecuadamente su utilidad. Para ello, destacaremos algunos puntos de relevancia.

- La institucionalización del INAPP, además de todos aquellos factores que han sido ya destacados en el capítulo de fortalezas y oportunidades, debe constituir un centro de conocimiento especializado en materia de función y administración pública: trámites, presupuestos, gestión económica, normativa jurídica, habilidades directivas, tecnologías de información y telecomunicaciones.

- Para ello debe incorporar, en la medida de sus posibilidades la posibilidad de hacer proyectos de investigación en colaboración con universidades y organismos de cooperación que estudien y propongan la solución o mejora de determinados aspectos de la gestión pública que por su especialización no son objeto de estudio en el ámbito académico.

- El INAPP pude proporcionar también conocimiento especializado del sentir y manera de actuar de los propios funcionarios, generando proyectos de mejora y proporcionando a las autoridades la base para la emisión de nuevas políticas públicas, normas y actividades.

- Su posición de organismo transversal, que permite la acogida de funcionarios de todos los departamentos, le permite el estudio y la enseñanza de una gran multiplicidad de aspectos, con frecuencia soslayados, cuando no abandonados en los archivos administrativos, a pesar de su indudable utilidad.

- En definitiva, el INAPP es una excelente ocasión para proporcionar conocimientos especializados y habilidades profesionales a los funcionarios públicos de Paraguay. Su necesidad viene, en definitiva, dada por su inexistencia en el ámbito académico o profesional, más allá de episodios coyunturales o proyectos especializados.

## 8. Estudios necesarios

Como continuación a este informe, en el proceso iniciado de fortalecimiento del INAPP debe confeccionarse de manera inmediata un estudio más completo y detallado sobre algunos de los aspectos clave de su futuro en el marco establecido en este informe; cómo garantizar la continuidad presupuestaria del INAPP sin la necesidad de ayudas o apoyos financieros externos, y cómo permitir que los funcionarios públicos puedan impartir docencia para el INAPP, teniendo en cuenta que la propia Constitución paraguaya de 1992 excluye dicha actividad de la prohibición de doble remuneración (artículo 105).

Este estudio de detalle podría financiarse con cargo al programa de cooperación de la AECID, sobre los siguientes puntos:

1. Informe sobre las economías de escala generadas a partir de la centralización en el INAPP de las acciones de capacitación horizontal o transversal.

Dado que una de las fortalezas del INAPP consiste en la generación de economías de escala por la organización centralizada de las actividades de interés y alcance transversal para toda la organización administrativa central e incluso para otras, como las departamentales o municipales, será necesario cuantificar esas economías de modo estimativo, para garantizar su visibilidad y consistencia. Este análisis requerirá una identificación de las actividades de capacitación transversal impartidas en los últimos ejercicios, su coste y su rendimiento

valorado en las personas que las han aprovechado. Igualmente deberá contemplar un escenario previsible de acciones que pudieran programarse en el futuro y las ventajas en términos de coste y de oportunidad por su organización centralizada. De este análisis deberían deducirse dos hipótesis: o bien esta capacitación sobre contenidos transversales no se organiza ni se planifica a nivel ministerial o infraministerial, o si se organiza, se hace a una escala claramente ineficiente o recurriendo individualmente a centros de formación externos a la administración paraguaya.

Lo que se trataría de verificar con este informe es la hipótesis de que este tipo de capacitación horizontal puede ser más eficiente si se organiza o programa a nivel corporativo que si se imparte a nivel ministerial o infraministerial.

2. Analizar gasto del rubro 290.

En relación con el anterior, debería analizarse la presupuestación en cada ministerio del rubro 290 y su ejecución en cada ejercicio. El objetivo de este detalle consiste en verificar el grado de inejecución de este rubro en muchos ministerios, o, en su caso, su transferencia para otros fines distintos a los previstos para el mismo. El objeto final de este análisis consiste en explorar cómo y en qué medida sería razonable que al menos una cantidad parcial de estos rubros pudiera transferirse al INAPP para garantizar su continuidad y su estabilidad presupuestaria. De esta manera, la dotación presupuestaria del INAPP debería enfocarse con fondos presupuestarios, no a una generación de más gasto público, sino a una redistribución del mismo.

3. Estudiar fuentes de financiación.

Aunque a medio plazo, el INAPP debe conseguir su suficiencia financiera con medios presupuestarios propios, adicionalmente no debería renunciar necesariamente a poder disponer de

fondos extraordinarios mediante fórmulas de patrocinio público o privado. En ese sentido, el INAPP debería explorar sus posibilidades de participación y aprovechamiento de fondos provenientes de programas de cooperación o patrocinio nacional o internacional, público o privado. De hecho el art. 2 del decreto 17443, por el cual se crea al Instituto de la Administración Pública de Paraguay (INAPP) ya habilita en este sentido a la SFP, que "*gestionará y firmará los convenios de cooperación requeridos para la instrumentación de programas de capacitación y asistencia técnica vinculados a la función pública paraguaya".*

4. Informe sobre modificaciones normativas y/ o conceptos presupuestarios que permitan retribuir las colaboraciones de los funcionarios con el INAPP.

Una de las pautas especificadas en este informe se refiere a la utilización de funcionarios públicos como profesores del INAPP, retribuyendo dicha colaboración en la forma que reglamentariamente se determine, como medio para que dicha colaboración sea responsable y pueda exigirse en las condiciones más adecuadas. En el contexto normativo actual no pueden retribuirse adicionalmente estas colaboraciones, a diferencia de lo que ocurre en España. En este país, el artículo diecinueve de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, exceptúa a los empleados públicos de su régimen de incompatibilidades a las actividades de "dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en Centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tenga carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año (letra b)".

El estudio debe analizar las modificaciones normativas adecuadas para permitir tanto jurídica como presupuestariamente la retribución de estas colaboraciones docentes para el INAPP. El art. 62 de la ley de la Función Pública

sólo permite percibir dos o más retribuciones de organismos o entidades del Estado para la docencia de tiempo parcial, siempre que se preste fuera del horario de trabajo y no entorpezca el cumplimiento de las funciones respectivas. Puede entenderse, sin embargo, que dicha compatibilidad se refiere a la docencia externa, y no a la que se presta desde la propia administración pública para sus propios empleados. Admitiéndose legalmente tal colaboración docente externa, puede parecer incongruente que no se admita dentro del horario de trabajo para la docencia interna, organizada y promovida desde la propia administración pública y destinada exclusivamente a sus funcionarios o empleados. Con el objeto de evitar una reforma legislativa, debería considerarse que estas colaboraciones docentes para el INAPP u otras unidades u organismos públicos de capacitación se consideran como un comisionado, traslado o encargo temporal que se desempeña dentro o fuera de la jornada laboral con una compensación económica que retribuya el trabajo adicional que supone la preparación de esta actividad mediante una "gratificación por servicios especiales" previstas en el rubro 137, de acuerdo con la ley 4848, que aprueba el presupuesto general de la Nación para el ejercicio fiscal 2013. Esta solución parece más coherente que la creación de algún concepto específico dentro del rubro 290 de "Capacitación y adiestramiento", ya que el mismo parece destinado a servicios prestados desde fuera de la administración pública.

## 9. Aliados estratégicos

En el fortalecimiento del INAPP, ésta y la SFP deberían contar con algunos colaboradores y aliados imprescindibles. Sin tomar en cuenta, por su carácter especialmente político, las alianzas con los partidos políticos principales o con los miembros de las cámaras del Congreso paraguayo, las principales alianzas que debe anudar el INAPP en su proceso de fortalecimiento son los que se comentan de forma separada a continuación.

***Ministerio de Hacienda***

En cualquier proyecto que tenga impacto presupuestario o que pueda suponer un crecimiento del gasto o una modificación presupuestaria, el Ministerio competente sobre hacienda y presupuesto se constituye en un colaborador necesario. Si bien es cierto el papel activo y preponderante de las cámaras que componen el Congreso paraguayo en la elaboración del presupuesto, parece recomendable que el ministerio competente valide y apoye un proyecto innovador como el del INAPP que si ahora está financiado básica y preponderantemente por organismos de cooperación externa, debe consolidar su posicionamiento en el presupuesto con sus propios fondos o créditos. Este iniciativa de adhesión del

ministerio presupuestario al proyecto INAPP debe estar apoyado en criterios de racionalidad propios de la administración y la gerencia pública.

Tales criterios tienen que ver con la propia misión del INAPP y su inclusión en un plan de modernización de estructuras estables y profesionales de la administración pública. Pero también tienen que ver con razones de índole presupuestaria: como organismo central y horizontal en la gestión de la capacitación, cuyo ámbito de operación se extiende a toda la administración central paraguaya, el INAPP está posicionado para que su actividad capacitadora genere importantes y significativas economías de escala. Constituye una garantía de eficiencia, sin mencionar las ventajas, también económicas, de la especialización.

Precisamente por ello, es importante realizar el estudio antes señalado que cuantifique, aunque sea estimativamente, el ahorro generado por la creación del INAPP como órgano central de capacitación y su posicionamiento para generar economías de escala en la organización.

***Otros ministerios***

En realidad, todos los ministerios, en la medida que operan con el propio personal que seleccionan, deben constituir unos aliados muy relevantes para el desarrollo del INAPP. Por más que desde los terminales operativos de la organización a veces pueda percibirse la capacitación como una amenaza o un obstáculo para el cumplimiento de sus objetivos, en la medida en que absorbe temporalmente la disponibilidad del personal y le aparta del desempeño de su puesto de trabajo, el INAPP debe ser percibido por los ministerios como un aliado para el logro de los objetivos de gestión finalista.

Pero esa percepción no se consolidará espontáneamente. Debe estimularse desde el INAPP promoviendo la evaluación de la actividad de capacitación y, en la medida en que sea posible, mediante la medición de su impacto en los objetivos propios de cada órgano o unidad ministerial. Es bien sabido que la evaluación del impacto de la capacitación en los objetivos finales de la organización no es fácil de instrumentalizar, especialmente si la organización no practica habitualmente la gestión por competencias y la evaluación del desempeño.

En cualquier caso, el INAPP deberá desarrollar e implementar una metodología propia de evaluación de la capacitación en el desempeño del puesto de trabajo que también relacione su impacto en los fines, objetivos, resultados o indicadores de calidad de los servicios finales, responsabilidad de los ministerios. Este tipo de evaluación resulta muy complejo habitualmente, pero el INAPP debe hacer un esfuerzo muy significativo en este ámbito, crucial para que los ministerios perciban que el INAPP está comprometido con sus éxitos y con las políticas públicas que gestiona. Si bien la medición del impacto en las políticas públicas de la capacitación es compleja en términos operativos, al menos sí debería recurrirse a la medición de la satisfacción de la conducción política y los niveles predirectivos de los ministerios respecto a las actividades de capacitación desarrolladas por el INAPP en su ámbito. Esta medición puede realizarse mediante sencillas encuestas o mediante reuniones de trabajo orientadas a evaluar el nivel de conocimiento y la percepción desde aquellos niveles sobre los resultados de la capacitación y del benchmarking público auspiciado por el INAPP. Para desarrollar esta investigación también puede el INAPP servirse de informes de la contraloría, informes de evaluación de calidad, quejas, reclamaciones o sugerencias presentadas por los usuarios de los servicios, e incluso de la información que pueda reportarles su participación en foros o reuniones con asociaciones civiles, sindicatos u otro tipo de organizaciones sociales que

representen el punto de vista de la ciudadanía con respecto a la calidad de los servicios públicos que recibe.

Aparte de esta evaluación, el INAPP debe contribuir a fortalecer sus relaciones con los ministerios aportando un enfoque clientelar de dichas relaciones. El INAPP debe relacionarse con los ministerios desde la óptica cliente- servidor: escucharles para conocer sus necesidades y sus expectativas, diseñar los servicios de capacitación con su enfoque y participación y evaluar su estado de satisfacción o insatisfacción con el servicio recibido. Esta interactuación con los responsables de la conducción política y la dirección operativa de los ministerios debe articularse de manera flexible e informal, pero también de forma rigurosa, buscando en todo momento un muy bajo coste para aquellos en términos de tiempo y complejidad.

Por último. La programación de las actividades del INAPP dentro o fuera del horario laboral de los empleados o funcionarios participantes, también puede ser relevante en la percepción que de las mismas tengan los directivos o gerentes de los ministerios y organismos públicos. Para favorecer su estado de opinión puede favorecerse que la actividad de capacitación interfiera lo menos posible en el desempeño habitual de los alumnos de sus puestos de trabajo. Esta es una de las razones por las que los cursos u otras acciones de capacitación deban diseñarse de manera que impacten mínimamente en el desempeño de los puestos de trabajo. Para ello es útil que dicha actividad pueda desarrollarse al menos parcialmente en el mismo puesto de trabajo, evitando al alumno desplazamientos, y una administración flexible del tiempo u horario a dedicar, permitiéndole la máxima compatibilidad con sus obligaciones laborales y, de paso, con su vida personal y familiar. Estos objetivos pueden favorecerse gracias al uso racional de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento.

Como antes se apuntó, mención aparte merece la interactuación del INAPP con las unidades de capacitación de los ministerios o de otros organismos, que deben integrarse y fundirse misional y operativamente con el propio INAPP, del que debe recibir apoyos (cesión de locales, metodología, materiales didácticos, asistencia técnica, etc.) y al que deben aportar información y colaboración operativa y orientativa. En este sentido, al menos inicialmente, el INAPP debe adoptar una posición en cierto modo subsidiaria respecto a las necesidades de dichas unidades, lo que no significa renunciar a la proactividad. Dicha subsidiariedad debe interpretarse, como ya hemos avanzado, en el sentido de que el INAPP debe centrarse en cubrir las necesidades de capacitación no satisfechas por dichas unidades, las directamente relacionadas con la expansión y difusión de las herramientas y políticas de la SFP, la capacitación horizontal, que incluye la de dirección y gerencia directiva pública, y la orientada a la inducción al puesto de trabajo del personal seleccionado.

***Funcionarios expertos***

En cualquier organización pública compleja y en cualquier proceso de cambio, como lo es el del desarrollo institucional del INAPP, no debe minusvalorarse la influencia de los funcionarios directivos o técnicos expertos. Cualquier estrategia de fortalecimiento del INAPP debe partir por identificar y reconocer el prestigio y poder de estos cuadros y por involucrar activamente su voluntad y conducta. Estos cuadros juegan un papel preponderante en la consolidación y fortalecimiento del INAPP y deben ver en el proceso una oportunidad de mejora institucional al tiempo que una oportunidad de mejora de su estatus y reconocimiento social y profesional.

No se trata sólo de que estos cuadros profesionales se adhieran al proyecto; se trata de que deben participar en el proyecto y liderarlo. La idea de involucrarlos en el proyecto no es del todo ajena a la idea de concederles un protagonismo relevante en las propias actividades del INAPP. Para estos cuadros profesionales influyentes, que manejan los estados de opinión, recursos y sistemas de la organización, el INAPP debe ser la institución que les facilite una plataforma útil de promoción de los valores del servicio público y de su prestigio social. En ese sentido adquiere su valor real la participación de los funcionarios expertos en los talleres, grupos de discusión, publicaciones, cursos o paneles que organice el INAPP.

Según se ha dicho en este informe reiteradamente, el INAPP debe proporcionar conocimientos y experiencias de los funcionarios públicos y las organizaciones públicas. Este tipo de conocimiento y experiencia que permite a los propios funcionarios desempeñar su trabajo de una manera más profesional y efectiva y mejorar su rendimiento o productividad de manera directa e inmediata. Este tipo de capacitación debe estar en gran medida dirigido, administrado y suministrado por los propios funcionarios expertos, en primer lugar porque nadie como ellos conocen los sistemas, procesos, normas y valores de su propia organización y en segundo lugar, porque el concederles esta participación también supone para ellos un reconocimiento público y explícito de su profesionalidad, capacidad y talento tanto dentro como fuera de la organización. Para cualquier funcionario público siempre es un factor de satisfacción y motivación ser distinguido como profesor o colaborador de escuelas u organismos de investigación como el INAPP, que administran la innovación y el conocimiento de la organización y cuentan para ello sólo con los funcionarios más cualificados y acreditados profesionalmente.

***Universidades (en especial la UNA)***

Este reconocimiento de los funcionarios expertos en las actividades del INAPP no significa en absoluto que el INAPP pueda prescindir de sus relaciones con las instituciones, organismos o escuelas que tienen atribuidas misiones similares a las suyas y que constituyen la referencia educativa e investigadora en su país. Y entre ellas, las universidades, especialmente si además son públicas. El INAPP necesita para la administración y el gobierno público del conocimiento pedagógico y técnico que proporcionan aquellas instituciones u organismos. Por tanto, el INAPP deberá cultivar sus relaciones con ellas y no en un sentido competitivo sino complementario. El INAPP también puede abrir una ventana de oportunidad para aquellas instituciones.

La colaboración con la universidad proporcionará al INAPP recursos pedagógicos o técnicos no disponibles en su propia administración o que el INAPP no puede proporcionar eficientemente por razones de escala. Al mismo tiempo, la universidad aporta un tipo de conocimiento muy necesario en el desarrollo de la innovación pública.

Por razones de prestigio, influencia y orientación al servicio público, probablemente estas relaciones cooperativas deberían polarizarse y singularizarse en la Universidad Pública de Asunción, que podría adquirir un estatus preferencial, incluso formalmente.

Estas relaciones con universidades públicas también son habituales en el INAP español. De hecho, organiza sus actividades investigadoras y docentes estrechamente con ellas o al menos, individualmente con su personal docente. El máster de administración y gerencia pública dirigido a alumnos latinoamericanos se ha venido organizando con la Universidad

de Alcalá de Henares y el año que viene también con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (una de las dos universidades públicas que dependen del gobierno central). También colabora con esta última en la organización de seminarios o cursos sobre temas que afectan a la administración pública en general.

Por otro lado, el INAP cuenta con la colaboración a título individual de profesores universitarios para sus actividades de capacitación e integrándolos en sus grupos de investigación o trabajo.

***CLAD***

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo constituye un aliado natural de cualquier proyecto innovador emprendido por cualquiera de las Administraciones que forman parte del mismo, por lo que debe constituir un aliado seguro del proyecto de fortalecimiento del INAPP, como lo demuestra la realización de este informe. El CLAD tiene como misión promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

En razón a su misión, el CLAD puede constituirse, a instancias del gobierno paraguayo, en un aliado permanente del proyecto de fortalecimiento del INAPP favoreciendo las relaciones de

colaboración y cooperación con escuelas o institutos de otros países miembros.

***INAP***

El INAP español desde sus orígenes tiene marcada una clara orientación latinoamericana, no sólo a través de la organización de actividades formativas específicamente dirigidas a empleados públicos de aquellos países, como el máster de administración y gerencia pública, sino mediante su participación activa en cuantas organizaciones y foros de cooperación se constituyen en aquel ámbito y en las asistencias técnicas promovidas por aquéllas.

Aparte del mencionado Máster, con 600 horas de carga lectiva, la oferta formativa del INAP en Iberoamérica incluye los cursos on-line, los seminarios presenciales consecutivos y los seminarios realizados en los centros de formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Iberoamérica. A parte de esta actividad formativa, el INAP recibe y organiza periódicamente visitas de trabajo y sesiones formativas para instituciones, altos cargos y funcionarios extranjeros,

A la vista de estos precedentes, la disponibilidad del INAP español a colaborar con Paraguay en el fortalecimiento del INAPP debe considerarse fuera de toda duda. Como decíamos, la iniciativa de dicha colaboración debe partir en todo caso del gobierno de Paraguay. La suscripción el 7 de noviembre de 2011 del Convenio Marco de Cooperación Técnica entre el INAP y el INAPP no hace sino facilitar dicha colaboración. El objeto del Convenio se circunscribe a la formación y profesionalización de los servidores y servidoras públicas del Gobierno de la

República de Paraguay. El Convenio tiene una vigencia de dos años, renovable automáticamente salvo denuncia por escrito de una de las partes.

En el Convenio se especifica que los programas, proyectos y actividades que se desarrollen en el marco del mismo serán previamente definidos a través de Convenios Específicos. En estos Convenios Específicos se definirán los objetivos, las modalidades, la metodología de trabajo, los aspectos operativos, los recursos, los aportes y las obligaciones a cargo de cada una de las partes, así como los honorarios de las formadoras y los formadores y de las consultoras y los consultores, la proporción y la modalidad de financiamiento, el cronograma y las fechas de cumplimiento, los resultados esperados, las acciones a desarrollar y la política de información pública para la debida constancia de la participación de las instituciones. En el Convenio únicamente se menciona al INAP y al INAPP. No se menciona a ningún otro Organismo ni Institución (por ejemplo, la AECID).

La única actividad que se ha desarrollado en el marco del Convenio tuvo lugar entre el 28 de noviembre y el 2 de diciembre del año 2011. El INAP organizó un seminario técnico para cuatro Directoras Generales de la Administración de Paraguay. Aunque el Convenio es entre el INAP y el INAPP, a la hora de redactar y firmar el Convenio la parte paraguaya entregó al INAP, como información previa y contexto en el que se negocia y firma el Convenio, un documento denominado “Apoyo a la instalación e implementación del Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay (INAPP)”. Este documento era el de formulación del proyecto y estaba dirigido a la AECID. El 28 de octubre del año 2011 la AECID concedió una subvención de cooperación internacional a la Secretaría Técnica de Planificación de Paraguay, por importe de 2.325.000 euros. Dicha subvención tiene por finalidad la realización de la intervención “Desarrollo social del Paraguay” que incluye 7

proyectos (uno de ellos es “Apoyo a la instalación e implementación del Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay” por valor de 450.000 euros). El pago del importe total de la subvención (2.325.000 euros) se produjo el 22 de febrero de 2012.

En conclusión, las relaciones de cooperación entre el INAP español y el INAPP parecen más que encauzadas, al menos formalmente, y podrían encontrar una oportunidad en su desarrollo en el marco del programa de la AECID. En todo caso, la iniciativa de profundizar o concretar estas relaciones incipientes debe corresponder a la propia administración paraguaya.

***Organizaciones de cooperación***

Si bien, como hemos dicho antes, el proyecto del INAPP debe consolidarse presupuestariamente a medio plazo mediante la disponibilidad de sus propios créditos con cargo al presupuesto nacional de Paraguay, nada impide que el INAPP pueda seguir recibiendo ayudas y asistencias de organizaciones nacionales o extranjeras destinadas a la cooperación para el desarrollo o de patrocinio de la gobernanza o la buena administración. Las organizaciones cooperantes deben seguir persuadidas de que el proyecto de fortalecimiento del INAPP es un proyecto estratégico para el desarrollo económico, social y político de Paraguay, a través del fortalecimiento institucional de sus estructuras de Estado. La profesionalización y estabilidad de la administración paraguaya constituye una condición indispensable para el desarrollo no sólo del gobierno, sino del propio país.

Para conseguir la confianza y el apoyo de estas organizaciones, el INAPP debe recurrir a la transparencia de sus actividades y, sobre todo, de sus resultados. Es indispensable que el INAPP publicite con claridad el retorno de su inversión mediante indicadores claros y contundentes que permitan valorizar sus resultados. Si antes se apelaba a la necesidad de medir el impacto de sus acciones, ahora debe pensarse en fortalecer su rendición de cuentas como estrategia para generar confianza y alianzas externamente a la propia administración paraguaya.

Para ello recomendamos que el INAPP desarrolle un cuadro de mando que le permita sintetizar los valores y resultados claves de su gestión en términos de resultados y, en la medida de lo posible, de impacto en el éxito y la implementación de las políticas públicas. Dicho cuadro de mando debería ser suficientemente publicitado y difundido, especialmente entre las organizaciones donantes, como estrategia de refuerzo de su confiabilidad y prestigio.

## 10. Productos del informe


| | | |
|---|---|---|
| **a.** | **TABLA DE ACCIONES A EMPRENDER** | 69 |
| **b.** | **EL INAPP COMO OBSERVATORIO DE LA INNOVACION ADMINISTRATIVA** | 72 |
| **c.** | **CURSOS DEL INAPP** | 77 |
| **d.** | **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES** | 85 |
| **e.** | **ANEXOS DEL INFORME** | 91 |

# TABLA DE ACCIONES A EMPRENDER

| Corto plazo | Medio plazo | Largo plazo |
|---|---|---|
| Resolución SFP sobre utilización de la sede del INAPP para todos los eventos organizados por ella | Ofrecimiento formal a ministerios e instituciones para su utilización | |
| Reforma normativa y presupuestaria que permita a los funcionarios la percepción de indemnizaciones por formación | Organizar registro público del profesorado con convocatoria pública para funcionarios | Diseñar curso de formación para formadores-funcionarios |
| Inauguración oficial de la sede | Plan de comunicación del INAPP | Información personal a los funcionarios de las actividades del INAPP |
| Diseño de perfiles e itinerarios profesionales | Reconocimiento de los cursos del INAPP en la carrera profesional | |
| Desarrollar metodología de planificación anual de las actividades de capacitación por la SFP | Planificación anual de las actividades del INAPP en coordinación con los ministerios | Convocatoria pública anual de los cursos del INAPP |

| Corto plazo | Medio plazo | Largo plazo |
|---|---|---|
| Organización de eventos de benchmarking público (paneles, grupos de discusión, debates, presentaciones) | Banco de buenas prácticas<br><br>Jornadas de puertas abiertas | Foro sobre la innovación pública (redes y grupos de trabajo) |
| Capacitación en políticas y herramientas de la SFP | Capacitación transversal y para personal directivo<br><br>Capacitación en línea | Promover tutorías, mentoring, manuales, guías |
| Establecer metodología de evaluación de la capacitación del INAPP<br><br>(indicadores de actividad, encuestas periódicas, muestreos, evaluaciones de alumnos) | Cuadro de mando<br><br>Políticas de transparencia de las actividades del INAPP | Evaluación de impacto en las políticas públicas |
| Firmar convenio Universidad Nacional de Asunción | | |

# EL INAPP COMO OBSERVATORIO DE LA INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA

Al margen de otras actividades de capacitación, coherentes con esta estrategia, el INAPP debe darse a conocer como agente del cambio y dinamizador de la regeneración administrativa propiciando y difundiendo buenas prácticas públicas, casos de éxito innovadores, grupos de debate y discusión, presentaciones, paneles de expertos funcionarios, y en general impulsando acciones de benchmarking público etc.

Ahora más que nunca, la confianza en la gerencia pública debe basarse en el rigor del gasto público y la eficiencia, buscando siempre el mayor valor social posible al menor coste. Pero las administraciones públicas están abocadas a priorizar en su gestión la innovación y la eficiencia no sólo por razones presupuestarias, sino también por razones de cultura y exigencia social. Son las crecientes exigencias ciudadanas las que deben acelerar los procesos de cambio que permitan hacer mejor las cosas con menos recursos. No siempre estos procesos de cambio son debidamente aprovechados ni a veces se desarrollan de una forma armónica e integrada en relación con otras organizaciones o con otros subsistemas del servicio público, sino que a menudo se abordan desde parcelas orgánicas y enfoques demasiado parciales y fragmentados, perdiendo parte de su utilidad social o su eficacia.

El INAPP puede contribuir a apoyar estos cambios optimizando el rendimiento de las competencias, tecnologías y experiencias disponibles en las organizaciones públicas mediante el intercambio y la comunicación entre ellas para enfocar procesos de cambio complejos con una visión amplia y profunda. De hecho, el INAP español ha sido históricamente un agente impulsor de las reformas y de la modernización en la administración pública española, y en estos momentos de crisis económica y fiscal, puede aportar a los actuales procesos de cambio una visión reflexiva e integradora que en muchas ocasiones se echa en falta en el espacio público.

Esta finalidad integradora podría instrumentalizarse a través de un Observatorio o foro sobre la innovación en el sector público, similar a los que se ofrecen en el sector privado de la economía. Se trata de crear un foro permanente de encuentro, debate, análisis, intercambio y coordinación de actuaciones en el ámbito de las administraciones paraguayas, sin que ello suponga descartar la participación de actores académicos, privados o no-gubernamentales.

El desarrollo más preciso de este proyecto, clave en el fortalecimiento inicial del INAPP, se expone más ampliamente en el ANEXO II de este informe

***Objetivos del Observatorio de la innovación***

El objetivo de este foro u observatorio es la mejora de la estrategia y el funcionamiento de todas las Administraciones Públicas a través de instrumentos compartidos:

- conocimiento, intercambio y evaluación de buenas prácticas innovadoras
- investigación sobre tecnologías innovadoras
- creación de un entorno de trabajo colaborativo entre organismos innovadores de la administración pública paraguaya, incluyendo la de carácter interadministrativo
- soporte de documentación y formación para las Administraciones Públicas, sus responsables y empleados
- difusión pública de las actividades de las Administraciones Públicas

- estructurar y propiciar enfoques multidisciplinares y multisectoriales de la innovación
- establecer mecanismos de desarrollo conjunto, cesión o transferencia de tecnologías o infraestructuras propias del ámbito de la gerencia pública
- promover la compartición de sistemas de información o repositorios comunes, simplificando el intercambio de información entre organismos o Administraciones
- promover la racionalización de estructuras y procedimientos administrativos complejos (en los que intervienen varias Administraciones u organizaciones)
- desarrollar redes interadministrativas y su interconexión

***Actores***

Los actores relevantes para el Observatorio son los siguientes:

Las Administraciones Públicas paraguayas

Las empresas, entidades, órganos directivos y organismos públicos

Universidades y centros de investigación sobre gerencia pública

Organizaciones privadas relevantes en el ámbito de la innovación

El organismo promotor de este Observatorio debería ser el INAPP, que actuaría primordialmente mediante su contribución con sus recursos y competencias a la consecución de sus finalidades. No obstante, su realización debe materializarse a través de una organización muy distribuida, con predominio de

redes y grupos de trabajo informales en los que participen personas de las distintas Administraciones paraguayas, organismos y departamentos, a tiempo parcial, o incluso a tiempo completo durante periodos limitados.

Este Observatorio se ajusta al principio de colaboración sin menoscabo de las competencias materiales y territoriales de cada uno de sus miembros. Lejos de constituir una debilidad, esta posición del Observatorio y de su promotor, el INAPP, constituye una fortaleza.

Los actores participantes del Observatorio deberían compartir al menos unos ciertos criterios de la innovación que podrían resumirse ejemplificativamente en los siguientes:

- Adaptar las estructuras administrativas a las exigencias de flexibilidad y diversidad
- Acercar la administración a las personas
- Potenciar un estilo integrador de la planificación centrado en aspectos cualitativos de la acción pública
- Sumergir la administración en la sociedad de la información
- Mejorar la productividad de las personas que trabajan en las administraciones
- Orientación de los servicios a los ciudadanos o usuarios

***Funcionamiento***

A partir de aquí, la cuestión que se suscita es la fórmula en la que se puede adecuar una colaboración estable y flexible al mismo tiempo, tanto desde el punto de vista organizativo como de los temas a tratar y de los instrumentos de

colaboración que se puedan establecer. En los últimos años en otros ámbitos de conocimiento se ha extendido la fórmula del "foro" de colaboración, sustentado en el uso de nuevas tecnologías (entorno de trabajo colaborativo, gestión de conocimiento, documentación, normativa, etc.), unido a eventos periódicos que permitan el conocimiento, el análisis, la evaluación y el apoyo a la transferencia de buenas prácticas de gestión y organización.

Pues bien, el funcionamiento del Observatorio requerirá de una mínima organización no permanente (comités de dirección o ejecutivos, que pueden funcionar telemáticamente) y un soporte administrativo y logístico permanente que es el que ofrece el INAPP.

Sus objetivos, actividades, proyectos e instrumentos deberán preverse mediante la elaboración de planes de trabajo periódicos.

El Observatorio operaría en dos vertientes; la presencial, en forma de seminarios, cursos, workshops, jornadas de puertas abiertas, etc., en donde se plantearán asuntos prácticos y experimentales de incidencia, relevancia o que más novedad incorporen y/o que, por su naturaleza, sean de fácil, necesaria y rápida implementación.

La otra parte tendrá su formato virtual, mediante una Intranet en la que podrán participar todas las personas registradas y que se corresponderán con las instituciones, entidades u organismos invitados e inscritos. En dicha Intranet se tendrá acceso a todos los contenidos que se incorporen por parte del administrador de la misma, así como un espacio abierto de debate o aportación de ideas.

Naturalmente, gran parte de los contenidos de esta intranet podría externalizarse y socializarse en las redes públicas de telecomunicación.

***Servicios y herramientas que ofrece el Observatorio***

Realmente, el Observatorio no representa un cambio sustancial en las actividades del INAPP, sino un enfoque distinto de lo que está haciendo, con una orientación más interactiva, más abierta, más proactiva, y más vanguardista.

En particular, éstas son algunos de los servicios o herramientas que debe aportar el Observatorio a la mejora del sector público:

- Un banco de casos de éxito y de proyectos innovadores, nutrido por la colaboración de las organizaciones y actores que quieran publicarlos en el Observatorio. El caso de éxito es una buena práctica ya experimentada y preferiblemente evaluada. El proyecto innovador, sin embargo, se encuentra en proceso de implantación o estudio. En ambos casos, el Observatorio permitirá la intercomunicación mediante comentarios, intercambios o aportaciones de información o informes de cualquier persona participante.

- Un panel de necesidades de colaboración externa. Se trata de un panel en el que los agentes que quieran introducir alguna innovación en su organización, pueden pedir apoyo, consejo, información u opiniones a otras organizaciones que ya la hayan implementado o estén en vías de implementarlos.

- Un Servicio de noticias en el que se describan brevemente novedades introducidas en la gestión del sector público. Las noticias serán aportadas por las organizaciones colaboradoras, previo filtro y verificación del administrador.

- Un servicio de agenda sobre eventos y actos de todo tipo (conferencias, presentaciones, convocatorias, cursos, jornadas de puertas abiertas) relacionados con la gestión pública innovadora. Los eventos serán comunicados por las organizaciones colaboradoras, bajo control previo del administrador.

- Un servicio de documentación en el que los colaboradores incorporen presentaciones, normativa, dosieres, boletines o informes sobre la gestión pública innovadora. Incluye enlaces a páginas web.

- Un servicio de directorio, con direcciones web, de correo electrónico o postales de las organizaciones colaboradores, identificación de sus responsables, teléfonos de contacto, etc.

- Un servicio de ofertas de proveedores dirigido a administraciones públicas. En este servicio se exponen servicios o bienes que pueden adquirir las administraciones en el mercado. Las ofertas serán introducidas a instancia de los propios proveedores

- Foros de debate, en el que compartir opiniones o conocimientos, referencias, etc., con una participación abierta sobre asuntos puntuales.

- Encuestas abiertas a la participación general

# CURSOS DEL INAPP

1. Las inversiones de personal y logísticas llevadas a cabo hasta el momento, así como las normas habilitantes (que incluyen sentencias) y el trabajo desarrollado por los expertos y consultores aconsejan una continuidad en el desarrollo de las actividades del INAPP.

2. Por lo tanto, se trata de que, en seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de este informe, se lleven a cabo las actividades docentes necesarias, así como las acciones relativas al Observatorio, pero al mismo tiempo, se desarrolle una línea estratégica de trabajo especialmente relacionada con la colaboración con las instituciones de cooperación internacional, especialmente la AECID, que ya tiene destinada la cantidad de aproximadamente 400.000 Euros para el fortalecimiento del INAPP.

3. De esta forma, la propuesta de los expertos consiste en la realización de cursos de capacitación con una metodología y una teorización que podrán evidenciarse precisamente mediante la realización de la actividad formativa. Estos cursos que deberán impartirse especialmente en la primera ocasión para otros funcionarios, que puedan en lo sucesivo hacer ellos mismos de profesores de las materias, en una suerte de trabajo de *formación de formadores*, deberán quedar en la documentación del INAPP formando parte de las publicaciones o cuadernos de trabajo de la "*metodología INAPP*" para ser impartidos por los mismos u otros profesores en el futuro.

   El desarrollo de la propuesta es la siguiente:

   - METODOLOGÍA

-De carácter eminentemente práctico. Se trata de utilizar, en la medida de lo posible, el método del caso o técnicas similares, basados en experiencias personales y de organización que reflejen la cultura de las organizaciones públicas.
-Los docentes deberán ser preponderantemente funcionarios superiores experimentados, que puedan aunar a sus conocimientos sobre la materia, sus experiencias personales, de forma que transmitan la cultura administrativa, además de los conocimientos generales.

-Esta metodología deberá sustentarse en casos prácticos, que los alumnos deberán resolver de forma grupal, para lo que se dividirán en pequeños grupos (máximo de ocho personas), procurando que los perfiles sean complementarios y sus carreras profesionales se desarrollen en unidades diferentes.

Igualmente se atenderá a la paridad de género.

-La resolución del caso, bajo la dirección del tutor o profesor, contará con una explicación pública de los resultados a los que hayan llegado cada grupo, estableciéndose turnos de intervención entre todos los participantes. Si la dificultad de resolución del caso lo aconseja, se establecerán tiempos adicionales, distintos de los dedicados a las clases, para que los componentes del grupo debatan los distintos problemas y consensuen las soluciones.

-El contenido de las clases deberá estar sometido a la realización de preguntas y debates sobre las distintas ideas que el profesor explique. De hecho, se recomienda que los

profesores no hablen más de veinte o treinta minutos cada vez, pidiendo a los alumnos con frecuencia que retroalimenten las ideas expuestas.

-Los materiales deberán estar a disposición de los alumnos en formato digital con anterioridad a la realización de las clases. De esta forma, se encarecerá a los alumnos para que los lean con anterioridad y, en su caso, planteen las dudas correspondientes.

- TEORÍA

Cada uno de los cursos prácticos debería ir acompañado por los materiales teóricos necesarios que el profesor haya escrito y que deberán comprender la totalidad de las lecciones impartidas.

-Podrá añadirse también alguna sucinta bibliografía complementaria de acceso fácil para los alumnos.

-En los diversos temas que se proponen, el profesor deberá realizar un esfuerzo escribiendo las principales teorías y su posible utilización en la Administración Pública.

-Igualmente podrá acompañarse de presentaciones, gráficos, tablas u otros archivos que faciliten la comprensión de las materias impartidas.

La extensión de la teoría complementaria del curso proporcionada por el profesor no podrá exceder de dos folios por hora de clase.

- SELECCIÓN DE LOS ALUMNOS

La selección de los alumnos deberá realizarse con un doble criterio: atendiendo a las necesidades de las

organizaciones y al interés profesional de los demandantes. Se procurará que todos tengan el nivel de titulación suficiente y que los conocimientos adquiridos puedan tener plasmación práctica en sus puestos de trabajo. En las primeras ediciones, se intentará que los seleccionados puedan a su vez realizar labores de docencia en el futuro.

- DURACIÓN DE LOS CURSOS

Los cursos deberán tener una duración de entre 15 y 20 horas, impartidas las clases en el transcurso de una semana. Se recomienda que cada día se reserve una o dos horas para la realización del caso práctico.

- EVALUACIÓN FINAL

Al final del curso deberá haber una evaluación final por escrito de los alumnos. Realizada ésta, se procederá a la entrega de los Diplomas correspondientes, con asistencia de las autoridades, mediante un acto formal.

- MATERIAS DE LOS CURSOS

Los cursos que se proponen son los siguientes:

1. Gestión del cambio e innovación.
2. Atención al ciudadano.
3. Evaluación del desempeño. Indicadores.
4. Habilidades directivas.
5. Dirección estratégica y realización de planes estratégicos.
6. Ética Pública.
7. Elaboración de planes de formación.

8. Taller de mediación y negociación de conflictos.
9. Taller de comunicación.
10. Desarrollo institucional y cultura administrativa.
11. Evaluación y gestión de proyectos.
12. Manual de acogida de los servidores públicos: actitudes de los empleados públicos.
13. Selección y profesionalización de los servidores públicos.
14. Taller de casos prácticos de gestión pública.
15. Liderazgo y trabajo en equipo en la Administración Pública.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En el desarrollo de los trabajos realizados por los expertos se comprueba que el fortalecimiento del INAPP constituye una prioridad estratégica para la Ministra y directores generales de la Secretaría de la Función Pública.

2. La Secretaría Técnica de Planificación, por intermedio de su Ministro, manifiestan su apoyo entusiasta al proyecto, ratificando la disposición de fondos procedentes de la cooperación española.

3. La puesta en funcionamiento del INAPP de una nueva sede pone de manifiesto la voluntad de avanzar en el proyecto.

4. La debilidad de la institución es evidente aún, aunque cuenta con la sede, algún personal y tiene capacidad de albergar cursos. Tiene, igualmente, una Directora comisionada.

5. El periodo que se abre con la celebración de nuevas elecciones en marzo puede suponer un salto adelante importante si las nuevas autoridades continúan con el proyecto.

6. Las organizaciones de cooperación (especialmente AECID y el BID) apoyan de forma relevante el proyecto y están dispuestos a continuar con apoyos financieros en el futuro.

7. Las autoridades actuales de la SFP deberán trasladar a sus sucesores la importancia estratégica del fortalecimiento del INAPP.

8. La pervivencia del INAPP como Institución está directamente ligada a su presencia en el Presupuesto. Sin rubro presupuestario suficiente, la institución no puede resistir a medio y largo plazo. Las ayudas de cooperación internacional son siempre temporales.

9. La institución deberá poner en marcha de inmediato un Plan de Lanzamiento para dar a conocer el INAPP, celebrar eventos de benchmarking público y proceder de inmediato a la realización de cursos de capacitación.

10. La realización de actividades en el INAPP deberá siempre estar fundamentada en la política innovadora de la función pública del Gobierno; por tanto es imprescindible su alineamiento con la política general en materia de Administración y función pública.

11. La prioridad en las actividades docentes del INAPP, desde el punto de vista metodológico, ha de ser de carácter práctico y encomendada a profesionales de la función pública que transmitan conocimientos relevantes del "saber hacer" en el entorno de las actividades administrativas, aunque de forma complementaria con las actividades de índole académica prestadas por los especialistas docentes de las universidades.

12. La inauguración oficial del INAPP debe realizarse por la autoridad con el mayor rango posible, pues será una manifestación de la importancia estratégica que el Estado da a la institución.

13. El plan de lanzamiento del INAPP debe alcanzar a todas las instituciones públicas del Estado, incluyendo las gobernaciones y municipalidades, de forma que sea identificado por todos ellas como un organismo de ayuda y colaboración.

14. En su primera fase, el INAPP debe centrar sus actividades como escuela de capacitación transversal y de inducción de los funcionarios, así como observatorio de la innovación administrativa.

15. Las actividades del INAPP como escuela de capacitación deben dirigirse a realizar las actividades propias y exclusivas, pero también a complementar las que realizan otros departamentos y organismos, con las que deberá coordinarse abriendo sus aulas a todos los empleados públicos.

16. A la mayor brevedad deberán comenzar cursos que capaciten específicamente para el desempeño de determinados puestos de trabajo, como embrión de las necesarias modificaciones normativas para implementar mediante cursos de capacitación una parte importante de la carrera de los empleados públicos.

17. El valor agregado del INAPP debe ser asumido por la alta autoridad política responsable: como centro

especializado de conocimiento de la administración pública, como centro de investigación, como laboratorio de proyectos de mejora y como emisor de una cultura transmitida mediante sus cursos de capacitación prácticos y aplicados a la realidad administrativa.

18. Son necesarios estudios de relevancia para complementar las actividades prácticas de capacitación, como un Informe sobre las economías de escala generadas, el análisis del rubro 290, las fuentes posibles de financiación y sobre las modificaciones normativas necesarias para permitir retribuir a los funcionarios colaboradores del INAPP.

19. El INAPP debe contar con aliados estratégicos imprescindibles: el Ministerio de Hacienda, el resto de los Ministerios, las Universidades y los propios funcionarios públicos, además del CLAD, el INAP español y las organizaciones de cooperación.

# ANEXOS DEL INFORME