

Catálogo de demanda y oferta de capacitación
para gestionar competencias descentralizadas
de los Gobiernos Autónomos
Descentralizados Municipales



Implementada por

giz

Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Título:

Catálogo de demanda y oferta de capacitación para gestionar competencias descentralizadas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

La Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Este documento fue elaborado y financiado por la GIZ por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania
Whympfer N28-39 y Orellana
Casilla 17-07-8721
Quito, Ecuador
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de

Barbara Hess- Directora Residente- GIZ
Dorothea Kallenberger, Responsable del Programa "Fortalecimiento del Buen Gobierno", GIZ Ecuador.

Responsable:
Diego Martínez, Consultor

Acompañamiento Técnico:
Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)

Edición, Impresión y Diseño
FORUMCONSULTOR
Av. Diego de Almagro N29-54 y La Pradera.
T + 593 2 2233330
E-Mail: dmartinez@forumconsultor.com

La GIZ no se responsabiliza del contenido de la presente publicación.

Quito, 2017

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la GIZ GmbH. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a – os/as para marcar la existencia de ambos géneros, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos géneros.

SIGLAS

AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
FBG	Fortalecimiento del Buen Gobierno
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
SECAP	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
SIG	Sistema de Información Geográfica
SRI	Servicio de Rentas Internas

Índice General

1.	Antecedentes	3
2.	Introducción	6
3.	Aproximación y métodos utilizados	4
4.	Resultados	6
4.1.	Descripción de resultados grupos focales	7
5.	Hacia el planteamiento de una propuesta de capacitación	11
5.1.	Análisis de la demanda de capacitación	12
5.2.	Identificación de tipos de capacitación (demanda)	14
5.3.	Identificación de la oferta	20
6.	Anexos	22

Índice de Gráficos

Gráfico No. 1:	Resumen de la aproximación utilizada	5
Gráfico No. 2:	Temas principales identificados en los talleres	9
Gráfico No. 3:	Demandas adicionales identificadas en los talleres	10
Gráfico No. 4:	Esquema general de análisis de demanda de capacitación	12
Gráfico No. 5:	Categorías para análisis de demanda de capacitación por competencia	13
Gráfico No. 6:	Esquema de tipos de capacitación	15

Índice de Tablas

Tabla No. 1:	Cuadro ajustado de prioridades	6
Tabla No. 2:	Áreas sugeridas de ser incluidas en el nivel profesionalizante	16
Tabla No. 3:	Perfil general de salida del nivel profesionalizante (con enfoque en competencias)	17
Tabla No. 4:	Ejemplo de contenidos para el nivel profesionalizante	17
Tabla No. 5:	GAD de referencia para el nivel de aplicación práctica	19

Índice de Anexos

Anexo No. 1:	Cuadros de demanda por competencia	22
Anexo No. 2:	Competencias de Instituciones	24

En los últimos 20 años, producto de la profundización de los sistemas democráticos y la aparición de prácticas descentralizadoras, se ha redireccionado la atención hacia los gobiernos y/o estados subnacionales (Guess, 2005). Este proceso con diferencias, se ha dado en toda la región incluyendo el Ecuador. En esta línea al igual que en otros países de la región, el Ecuador ha trabajado en el fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales –GADM–.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo vigente (Plan Nacional del Buen Vivir), se recoge entre sus planteamientos la necesidad de “fortalecer las capacidades de los niveles de gobierno, a través de planes y programas de capacitación, formación y asistencia técnica, para el efectivo ejercicio de sus competencias” (PNBV 2103.2017)

En este contexto, el Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno (FBG) de la GIZ Ecuador, tiene como propósito fortalecer las capacidades institucionales del Estado para el impulso de la territorialización de la política pública en el marco del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Como parte de esta cooperación, GIZ colaboró mediante una asistencia técnica que permitió desarrollar un documento en el que se identificó y priorizó las demandas de capacitación. El mismo se basó en un estudio que incluyó el relevamiento de una encuesta llevada a cabo por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas –AME–.

El objetivo de este estudio, es estructurar una estrategia de capacitación sobre la base de la mejor evidencia disponible. Asimismo, se buscó establecer parámetros (indicadores) respecto al cual se podrán medir los avances en relación a la implementación de las acciones del PFBG respecto a la transferencia de competencias a GADM, y actualizar la red de ofertantes de capacitación y/o formación de sus capacidades técnicas para su fortalecimiento.

El presente documento, presenta los principales hallazgos del mencionado estudio, así como las recomendaciones que del mismo se derivan. Se busca a través del mismo, proveer información a los distintos niveles de gobierno y usuarios interesados en las actividades de fortalecimiento y capacitación para GAD's.

El presente documento, constituye un esfuerzo por recoger el trabajo realizado entre Programa de Fortalecimiento del Buen Gobierno (PFBG) de la GIZ junto con la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), para contar con un insumo que presente información actualizada de la demanda de capacitación y la oferta disponible. Dado el alcance del mismo, se incluirá una explicación resumida de la aproximación y métodos de relevamiento de información.

En el mismo se utilizó información cuantitativa proveniente de una encuesta de demanda de capacitación levantada por la AME, la misma que se validó y se complementó con la aplicación de instrumentos para levantamiento de información cualitativa. El proceso contó con la participación de los GADM a través de reuniones de información y validación que se realizaron en las sedes de AME en las ciudades de Quito, Cuenca, Machala e Ibarra.

Durante el proceso se incorporaron las inquietudes y visiones de los distintos actores que participaron en el proceso realizado.

3. APROXIMACIÓN Y METODOS UTILIZADOS

Como se ha explicado, la información cuantitativa proviene de una encuesta sobre la demanda de capacitación, levantada por la Asociación de Municipalidades del Ecuador en los años 2014 y 2015 la cual sirvió de insumo base para la identificación de las prioridades de capacitación de los GADM. Considerando el tiempo de levantamiento de la información, se optó por realizar un proceso de validación y actualización de la misma. Esto se efectuó considerando el período en que se ejecutó el levantamiento de la información, el número de municipios que respondió a la encuesta de AME y las características de la misma. El objetivo fue contar con información actualizada que refleje las necesidades de capacitación de los GAD cantonales.

A continuación se presenta un resumen sistemático de la aproximación utilizada y los métodos aplicados para validar la información:

Gráfico No. 1: Resumen de la aproximación utilizada



A partir de los resultados de los análisis realizados a los resultados de la encuesta de AME, se llevaron a cabo cuatro grupos focales en las ciudades de Quito, Cuenca, Ibarra y Machala con la participación de representantes de GADM de cada zona. El objetivo fue validar la información levantada y también identificar los elementos de la demanda de capacitación desde una aproximación cualitativa: necesidades de capacitación, métodos más eficientes para la capacitación, así como la identificación de buenas y malas experiencias en procesos de generación de capacidades. En los grupos focales participaron representantes de varias áreas (planificación, recursos humanos, áreas administrativas y de gestión).

En los talleres se hizo especial énfasis en validar las prioridades de capacitación de acuerdo a las nuevas categorías de análisis. Este proceso implicó además reconocer nuevas demandas. Se exploró además las experiencias en capacitación de los municipios que participaron en los grupos focales para identificar, con enfoque cualitativo, las mejores experiencias en términos de aprendizaje y sostenibilidad.

A partir de esta información revisada y validada, se planteó un esquema sistematizado y comprensible de contenidos de acuerdo a la información existente. Esto implicó reorganizar contenidos y separar los tipos de capacitación actualmente existentes. Este ejercicio consideró el escenario de la demanda de capacitación sin restricciones de financiamiento. Por la información cuantitativa existente, el ejercicio identifica líneas priorizadas de capacitación, pero no incluye la determinación de la demanda potencial de las mismas.

A partir de estas necesidades se levantó información sobre la oferta de capacitación existente en el país. Para esto se tomó en cuenta la información levantada por AME y por el equipo de trabajo del proyecto y se incluyeron otros proveedores públicos.

Una vez que se revisó la consistencia de la información por AME (se verificó que la misma represente la composición de GADM de acuerdo a su población), se realizó una agrupación de respuestas similares en categorías que recogían temas que podían ser complementarios. A partir de esta información, se preparó un cuadro con los diez temas o necesidades de capacitación con mayor demanda entre los GADM de acuerdo a la información cuantitativa con la que se contaba¹. Este cuadro fue presentado como parte del los grupos focales realizados, con el objetivo de validarlo o realizar cambios a los temas y a la prioridad de los mismos, de acuerdo a las necesidades de lo GAD's. A continuación, se presentan las temas de capacitación con su prioridad.

Tabla No. 1: Cuadro ajustado de prioridades

1	ELABORACIÓN DE PROYECTOS
2	USO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA
3	ELABORACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
4	MANEJO DE DERECHOS SÓLIDOS
5	CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE BIENES PATRIMONIALES
6	SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL
7	ACTUALIZACIÓN DE CATÁSTROS URBANO Y RURAL
8	MANEJO DE LA COMPETENCIA DE TRÁNSITO
9	MARCO TEÓRICO LEGAL: USO DE PUNAS, RIVERAS Y LAGUNAS
10	MARCO TEÓRICO LEGAL: TASAS Y CONTRIBUCIONES

Fuente: Base de datos de capacitación tabulada AME

Elaboración: Equipo consultor

¹ Como se ha explicado, la misma proviene de la encuesta realizada por AME en los años 2014-2015

En este contexto y de acuerdo a los resultados validados, se identificaron los siguientes elementos a considerar en el ajuste de la demanda de capacitación:

- i) Las respuestas como estuvieron planteadas y por el tipo de cuestionario utilizado (con preguntas abiertas) no permiten separar los temas instrumentales con temas estratégicos o temas relacionados a las competencias. Por esa misma razón, las respuestas son generales o abarcan la gestión completa de la competencia (e.g. elaboración de PDOT).
- ii) A modo de ejemplo, los dos primeros temas tienen que ver con el uso o aplicación de instrumentos como las metodologías de evaluación de proyectos o el uso de Sistemas de Información Geográfica los cuales son transversales a la mayoría de actividades de lo GAD y por tanto son generales en relación al área de aplicación.
- iii) Se incluyen de manera general temas relacionados a las competencias como el manejo de desechos sólidos o el manejo de la competencia de tránsito sin especificar la demanda requerida de capacitación.

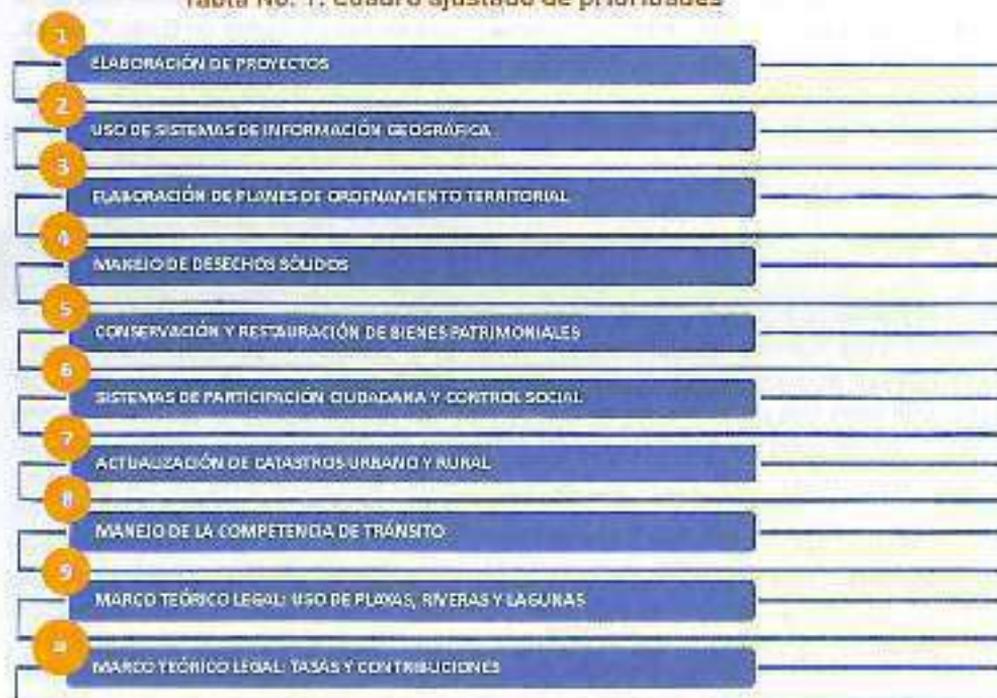
4.1. DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS GRUPOS FOCALES

Los grupos focales, más allá de la validación de la información levantada por la AME, buscaron indagar en mayor profundidad sobre las necesidades de capacitación en todos los niveles, los métodos y aplicaciones con los que han conseguido mejores resultados en procesos de capacitación, así como la identificación de buenas y malas experiencias en la realización de este tipo de procesos. A continuación, se describen los hallazgos sistematizados, los mismos que fueron además discutidos con el equipo técnico de AME y de GIZ:

- i) Según los participantes en los talleres, los cursos que menos han funcionado son aquellos que son dados en la misma institución (taller Quito, taller Cuenca, taller Ibarra) por cuanto los funcionarios se quedan en la institución y son constantemente requeridos para el cumplimiento de sus funciones. Esto implica entrar y salir del proceso de capacitación.
- ii) Entre los participantes, son más valorados los cursos que tienen calificación pues se considera que las personas toman eso con mayor responsabilidad. Sin embargo, varias de las personas que participaron en los talleres hicieron énfasis en la importancia de seleccionar correctamente a las personas que asisten a los talleres. Esto conlleva la necesidad de definir con claridad tanto perfiles de entrada como de salida.

Una vez que se revisó la consistencia de la información por AME (se verificó que la misma represente la composición de GADM de acuerdo a su población), se realizó una agrupación de respuestas similares en categorías que recogían temas que podían ser complementarios. A partir de esta información, se preparó un cuadro con los diez temas o necesidades de capacitación con mayor demanda entre los GADM de acuerdo a la información cuantitativa con la que se contaba¹. Este cuadro fue presentado como parte del los grupos focales realizados, con el objetivo de validarlo o realizar cambios a los temas y a la prioridad de los mismos, de acuerdo a las necesidades de lo GAD's. A continuación, se presentan las temas de capacitación con su prioridad.

Tabla No. 1: Cuadro ajustado de prioridades



Fuente: Base de datos de capacitación tabulada AME

Elaboración: Equipo consultor

¹ Como se ha explicado, la misma proviene de la encuesta realizada por AME en los años 2014-2015.

En este contexto y de acuerdo a los resultados validados, se identificaron los siguientes elementos a considerar en el ajuste de la demanda de capacitación:

i) Las respuestas como estuvieron planteadas y por el tipo de cuestionario utilizado (con preguntas abiertas) no permiten separar los temas instrumentales con temas estratégicos o temas relacionadas a las competencias. Por esa misma razón, las respuestas son generales o abarcan la gestión completa de la competencia (e.g. elaboración de PDOT).

ii) A modo de ejemplo, los dos primeros temas tienen que ver con el uso o aplicación de instrumentos como las metodologías de evaluación de proyectos o el uso de Sistemas de Información Geográfica los cuales son transversales a la mayoría de actividades de lo GAD y por tanto son generales en relación al área de aplicación.

iii) Se incluyen de manera general temas relacionados a las competencias como el manejo de desechos sólidos o el manejo de la competencia de tránsito sin especificar la demanda requerida de capacitación.

4.1. DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS GRUPOS FOCALES

Los grupos focales, más allá de la validación de la información levantada por la AME, buscaron indagar en mayor profundidad sobre las necesidades de capacitación en todos los niveles, los métodos y aplicaciones con los que han conseguido mejores resultados en procesos de capacitación, así como la identificación de buenas y malas experiencias en la realización de este tipo de procesos. A continuación, se describen los hallazgos sistematizados, los mismos que fueron además discutidos con el equipo técnico de AME y de GIZ:

i) Según los participantes en los talleres, los cursos que menos han funcionado son aquellos que son dados en la misma institución (taller Quito, taller Cuenca, taller Ibarra) por cuanto los funcionarios se quedan en la institución y son constantemente requeridos para el cumplimiento de sus funciones. Esto implica entrar y salir del proceso de capacitación.

ii) Entre los participantes, son más valorados los cursos que tienen calificación pues se considera que las personas toman eso con mayor responsabilidad. Sin embargo, varias de las personas que participaron en los talleres hicieron énfasis en la importancia de seleccionar correctamente a las personas que asisten a los talleres. Esto conlleva la necesidad de definir con claridad tanto perfiles de entrada como de salida.

iii) En general, existe la percepción de que existe poco seguimiento a los procesos de capacitación dentro de las instituciones. A criterio de gran parte de los participantes, no se sabe que sucede con los resultados de los procesos de capacitación. La mayoría de GADM coincide en que son necesarios procesos de seguimiento y evaluación a las capacitaciones que se han realizado.

iv) En relación a lo anterior, a pesar de que los funcionarios que reciben la capacitación, tienen la obligación de realizar un proceso interno para compartir los conocimientos adquiridos, en muchos casos por falta de coordinación o de tiempo, esto no se cumple o se cumple parcialmente. En algunos casos, el hecho de que tengan que realizar este proceso, limita a la gente a participar del proceso de capacitación².

v) En general los GADM no encuentran fácilmente el tipo de capacitación que necesitan dado que la oferta es limitada o inexistente en el territorio. Este es un problema especialmente crítico para la demanda de capacitación especializada. Es un problema recurrente (se encontró en la mayoría de participantes de los talleres). Así mismo y sobre todo para el caso de GADM considerados como pequeños, además de la inexistencia de la oferta, tienen un problema adicional relacionado al número de cupos que a veces se exige para realizar el curso.

vi) En un taller (Cuenca), se solicitó además hacer una diferenciación entre la capacitación para autoridades (e.g. directores) y personal técnico. El objetivo de la propuesta, era priorizar la capacitación en temas relacionados a la gestión, en el caso de las autoridades.

vii) Existe en general conocimiento de los procesos de capacitación de AME y de su utilización. En algunos y por gestión del propio GADM, existe la percepción de que una misma persona asiste a varios de los cursos de capacitación.

viii) En relación a la capacitación virtual, a pesar de sus múltiples ventajas existe la percepción de que es difícil considerando el tiempo que se requiere para su realización y la dificultad de acceso a conexiones de internet. En muchos casos, el acceso se realiza en la propia oficina por lo que el nivel de dedicación exclusiva no es suficiente para poder completar satisfactoriamente el curso en la forma en que ha estado diseñado. En este punto se considera que la capacitación virtual podría funcionar si se

² Esto fue observado por el GAD de Otavalo en el taller de la ciudad de Cuenca.

acompaña de un componente presencial de acompañamiento.

ix) No existieron en general, comentarios en relación a la prelación de temas que fue presentada. A pesar de que existieron GAD que consideraron que existían temas que ya no eran prioritarios (e.g. elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) y tránsito y transporte), una vez se indagaba si sentían que podían gestionar la competencia en base a sus capacidades, se reconocía que aún existían temas dentro de esas mismas competencias sobre las cuales se necesitaban fortalecer conocimientos. En el caso de los PDOT, es necesario, por ejemplo, fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación y en el caso de tránsito y transporte está pendiente de implementar gran parte de la competencia (manejo de centros de revisión, manejo de señalización) entre otros.

x) Por el perfil de los participantes en los talleres, sobre todo en las ciudades de Ibarra y Machala, se solicitó incluir como prioridad los temas de recursos humanos y manejo de contratación pública (incluyendo todos los cambios de normativa). En este caso, se informó que estos temas también están incluidos dentro de la oferta de capacitación con la que se debe contar.

A modo de resumen, se identificó los temas más importantes que fueron presentados por los participantes. Aquellos en rojo son temas recurrentes en los talleres y que corresponden a sus necesidades inmediatas. Los temas en azul, son aquellos temas sobre los cuales ya trabajan los GADM pero que necesitan apoyo adicional.

Gráfico No. 2: Temas principales identificados en los talleres



Un tema especial es el manejo de la competencia de patrimonio. En este caso a pesar de que la misma ya se encuentra descentralizada, en general existen pocos avances por parte de los GAD. Los mismos, en los talleres expresaron que existen pocas actividades realizadas en relación a la misma. Es un tema que aparece en el momento en que se explora el conocimiento de los GAD en relación al tema y se indaga sobre las acciones para su implementación. Dado esto, se ubicó esta temática, separada de las otras considerando su nivel de prioridad en la agenda de los GAD.

Finalmente, como parte del proceso de realización de los grupos focales, se identificaron además requerimientos de los GADM que van más allá de los temas de la capacitación únicamente y que se encuentran sistematizados en el siguiente gráfico. Los mismos incluyen la percepción de la valoración del proceso así como las expectativas futuras en relación al mismo. En este caso es importante para los GAD's generar un proceso de retroalimentación de los resultados obtenidos.

Gráfico No. 3: Demandas adicionales identificadas en los talleres



Para hacer viable una propuesta de capacitación para los GADM, más allá de las demandas identificadas, es necesario considerar el marco legal que rige las actividades de capacitación de en el país y que define el alcance de las mismas.

Así, de acuerdo a los artículos 201 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), se establece que: "La capacitación y el desarrollo profesional constituye un proceso programado, técnico, continuo, de inversión institucional, orientado a adquirir o actualizar conocimientos, desarrollar competencias y habilidades de las y los servidores, con la finalidad de impulsar la eficiencia y eficacia de los procesos, y motivar el respeto de los derechos humanos, la práctica de principios de justicia, calidad, calidez, equidad y solidaridad, basado en el Plan Nacional de Capacitación y Desarrollo Profesional, elaborado por el Ministerio del Trabajo y el Instituto de Altos Estudios Nacionales".

En este caso, el marco normativo establece que la capacitación está orientada al conocimiento, el desarrollo de competencias y al desarrollo de habilidades para los funcionarios públicos. Consistente con esta aproximación, la Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación define que la formación y capacitación "Es el conjunto de políticas y procedimientos que permite a las y los servidores públicos fortalecer sus competencias, en función de los perfiles exigibles de los puestos establecidos sobre la base de los objetivos institucionales y de Estado."

Sin embargo del marco normativo existente, el Plan Nacional de Capacitación incluye una sección de diagnóstico sobre la situación de la capacitación en el sector público en el Ecuador. En el mismo se identifica como uno de los problemas a resolver, el hecho de que la ejecución de los procesos de capacitación del sector público, se concentran en procesos de corta duración, esto es: seminarios, encaminados básicamente "a la actualización de conocimientos y competencias, cuya duración va de 8 a 25 horas pedagógicas..." (RESOLUCIÓN Nro. SECAP-003-2013:7) por el tipo de duración no generan competencias específicas para el desarrollo de las funciones del puesto de trabajo.

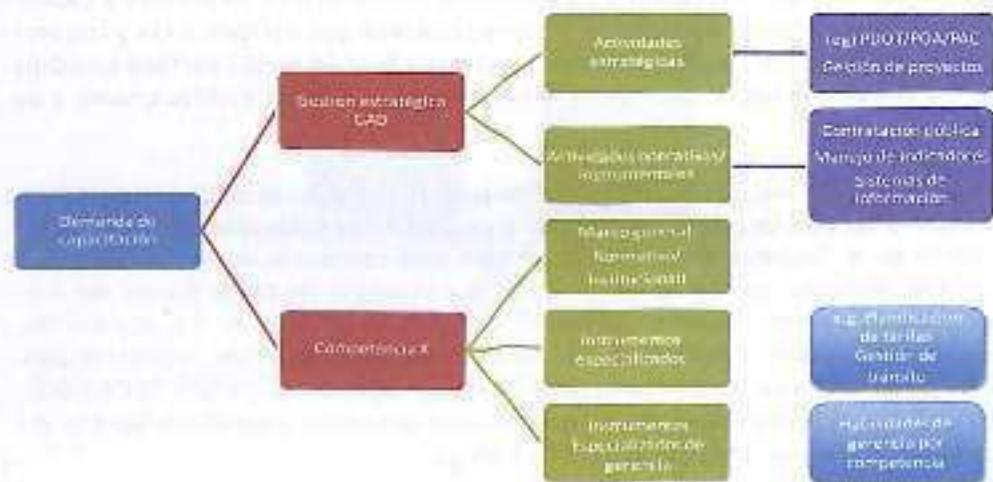
Esto se corrobora, del informe de Análisis de Planes de Capacitación del Sector Público 2014 realizado por SECAP, en donde el, 53% de los temas ejecutados oscilan entre 8 -25 horas/p, el 42% son también procesos de corta duración, que van entre 26-119 horas, el 3% responde a procesos de duración larga entre 360 hasta 1260 horas y, el 2% de los temas son de duración media que se encuentran entre las 120 a 359 horas.

En este contexto, reconociendo que la sola capacitación, no genera competencias³ por sí sola y que es necesario hacer un proceso de formación que reconozca el tiempo necesario para el aprendizaje y la acumulación de conocimientos, además de mecanismos que apoyen la construcción de las habilidades que se requieren para el desarrollo de la gestión pública, el equipo técnico de consultoría en coordinación con los equipos técnicos de AME y GIZ, elaboraron un esquema que permita ajustar la demanda de capacitación de los GADM, considerando sus competencias y particularidades de gestión.

5.1. ANÁLISIS DE LA DEMANDA DE CAPACITACIÓN

La definición del esquema para el análisis de demanda de capacitación, partió de considerar la necesidad de separar las categorías, entre temas estratégicos con los temas instrumentales (e.g. incluye todo el uso y aplicación de paquetes informáticos). En este contexto, se optó por partir de la siguiente aproximación:

Gráfico No. 4: Esquema general de análisis de demanda de capacitación



En este caso, se entiende que existe un nivel estratégico del GADM responsable de la gestión del mismo. En este se incluye el proceso de planificación en todos sus niveles, incluyendo la planificación estratégica, el diseño e implementación de los PDOT, la generación de un Plan Operativo Anual y del Plan Anual de Contrataciones. Dentro de este nivel se han identificado al menos dos niveles: un nivel

³ La generación de competencias, es de acuerdo al marco legal vigente, el objetivo de la capacitación para funcionarios públicos en el país.

que corresponde a conocimiento estratégico y un nivel instrumental/operativo que permite la gestión del proceso de gestión. Las categorías propuestas, tienen por objetivo facilitar la identificación de las demandas de capacitación y por tanto no corresponden a las categorías de clasificación por procesos utilizadas en el país.

En este nivel se han incluido además las áreas que tienen que ver con la gestión propia del GADM como el área financiera, el área administrativa, el área de recursos humanos y el área de planificación. Se sugiere considerar que existe un nivel estratégico y un nivel instrumental y que en cada uno de los mismos, existen diferencias a ser tomadas en cuenta.

En el caso de las competencias que son de responsabilidad de los GAD cantonales, dadas las características y especificidad de las mismas, luego de la revisión de las bases de datos y las demandas identificadas, y en consideración de las características propias del proceso, se incluyeron al menos las siguientes categorías:

Gráfico No. 5: Categorías para análisis de demanda de capacitación por competencia

Conocimiento marco regulatorio: incluye todo el análisis del marco normativo de la competencia y las herramientas para la construcción de normativa propia del GAD además de identificación de requerimientos institucionales necesarios.



Manejo de instrumental especializado: incluye la aproximación teórica y práctica necesaria para la implementación y gestión de una competencia por parte de un GAD cantonal. Se hace énfasis en la aplicación de instrumentos especializados de la competencia.



Manejo de herramientas de gerencia de la competencia: Se incluye el conocimiento especializado de gestión relacionado a la competencia.

En este caso, se incluyen elementos conceptuales, legales, estratégicos, instrumentales y de gestión. El objetivo de las categorías, es reconocer estas diferencias superando la aproximación instrumental que suele darse en los procesos de identificación de demandas de capacitación⁶.

⁶ En el caso de la base de datos, en muchos casos se asume la aplicación del instrumento (seguramente de SIG) como el elemento central de la competencia. Dadas las características y la especificidad legal, conceptual e instrumental de la misma, es posible considerar que una aproximación más amplia e integral sobre ella misma es necesaria.

5.2. IDENTIFICACIÓN DE TIPOS DE CAPACITACIÓN (DEMANDA)

Desde una perspectiva analítica, es claro que los procesos de fortalecimiento institucional, se centran en la capacidad de los recursos humanos y de los recursos disponibles para la gestión de los GADM. El marco normativo ecuatoriano reconoce en este contexto, que la capacitación debe orientarse al desarrollo de competencias entre los funcionarios del Estado.

Desde esta aproximación y en base al esquema de demandas de capacitación que fue presentado, es posible considerar que existen varios tipos de capacitación y que los mismos deben ser considerados en el momento de hacer una propuesta consistente que pueda cumplir con las expectativas de los usuarios finales, como son los responsables de los GAD.

Estos tipos de capacitación deben reconocer además las problemáticas identificadas tanto en los talleres que se llevaron a cabo con los GAD municipales como en el documento del Plan Anual de Capacitación para el sector público 2015-2017 del Ministerio de Trabajo

De esta manera los tipos de capacitación sugeridos consideran, se basan en el esquema planteado y consideran los siguientes elementos:

- Que existen una diferencia entre las áreas estratégicas (e.g. planificación, gestión administrativa y financiera) y las áreas de gestión de de competencias de los GAD y que las dos tienen demandas de capacitación específicas.
- Que dentro de las áreas de gestión de competencias, existen diferencias entre los conocimientos que se requieren para el manejo de contenidos conceptuales y especializados, para la aplicación instrumental de los mismos y para el manejo del el marco legal que los regula.
- Que existen conocimientos dentro de los funcionarios públicos, que requieren de actualización (cambios en normativas especializadas, cambios o actualizaciones en software)

Considerando esta aproximación, se identifican al menos los siguientes tipos de capacitación.



En el mismo se consideran al menos tres niveles distintos de capacitación:

Nivel profesionalizante:

Se entiende que el manejo y gestión de una competencia en el marco de la descentralización, requiere del desarrollo de un conjunto de actitudes, habilidades y conocimientos especializados que el funcionario incorpora según sus características personales y experiencias laborales y, que se ponen de manifiesto en el desempeño de la actividad profesional en relación a la misma⁵. Este desarrollo es el resultado de un proceso de aprendizaje y de unos objetivos establecidos que incluyen tanto elementos normativos, como conceptuales, instrumentales y de gestión de acuerdo a lo que ha sido presentado. El mismo incorpora la aproximación por competencias de acuerdo a la normativa del país (Constitución, LOSEP, reglamento de la LOSEP y normativa técnica del Ministerio de Trabajo)

En este marco, dada la necesidad de desarrollar estas habilidades y conocimientos especializados, es posible considerar que este proceso no se puede hacer mediante cursos cortos y que el mismo se enmarca en el tipo de educación/capacitación que está orientado hacia la especialización y profesionalización del funcionario público⁶.

Tomando como referencia de comparación, el nivel de "especialización" (entendido como un nivel de educación posterior a la licenciatura), se puede considerar que un nivel profesionalizante es aquel que posibilita la profundización en la mis-

⁵ Este concepto se ajusta a la noción de competencia utilizada como parte de las Metodologías de estudio de la Universidad Técnica Particular de Loja. Se utiliza esta aproximación considerando propia de la Universidad en el desarrollo de educación de adultos en el país.

⁶ Esto es consistente

ma área, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias (Universidad de los Andes) o como aquel que permite profundizar en el dominio de un tema o área determinada dentro de un campo profesional o multiprofesional (Universidad de Buenos Aires).

Partiendo de esta aproximación, se puede entender que la condición de entrada, dado el nivel de especialidad requerido para el manejo de competencias, es el de contar al menos con un título profesional afín a la competencia sobre la cual se va a trabajar. Dadas las características requeridas, se sugiere establecer programas de carácter profesionalizante al menos en las siguientes áreas:

Tabla No. 2: Áreas sugeridas de ser incluidas en el nivel profesionalizante

Área	Área de conocimiento específico	Observaciones
Estratégica	Elaboración de PDOT	Incluye manejo de otros instrumentos de planificación
Competencia	Tránsito y transporte público	
	Uso y ocupación del suelo urbano y rural	
	Patrimonio arquitectónico cultural y natural	
	Explotación de materiales áridos y pétreos	
	Servicios públicos de agua potable y alcantarillado	
	Manejo de residuos sólidos	

a. Perfil esperado de salida

Considerando el carácter y las necesidades del GADM en relación al conocimiento especializado que se requiere tanto en la gestión de áreas estratégicas como en la gestión de las competencias y con el fin de definir unos contenidos mínimos, así como identificar la oferta disponible en el país, se sugiere partir por la identificación de un perfil mínimo de salida para este nivel. El mismo, como se ha explicado combina conocimientos y habilidades tanto en conceptos, como en el uso de instrumentos y en el uso de instrumentos de gerencia.

Tabla No. 3: Perfil general de salida del nivel profesionalizante (con enfoque en competencias)

Formación	Conocimientos	Habilidades
•Formación (tercer nivel) en el área relacionada: administración, administración pública, ingeniería civil, geografía, ciencias sociales	Conocimiento sobre el marco legal y normativo que rige el área estratégica /o la competencia específica	Habilidades de gestión y manejo de equipos.
	Conocimiento sobre teorías y conceptos relacionados al área estratégica o competencia sobre la cual se está trabajando.	Habilidades para la definición y planificación de actividades.
	Conocimiento de instrumentos cuantitativos y cualitativos relacionados a la gestión estratégica o a la competencia sobre la cual se está trabajando	Habilidades de comunicación
	Conocimiento sobre formulación de políticas públicas.	
	Conocimiento sobre formulación de programas y proyectos de inversión pública (evaluación o proyectos) relacionadas al área de trabajo	
	Conocimiento sobre sistemas de seguimiento y evaluación.	

b. Contenidos mínimos

Dado el perfil establecido para este nivel, en la siguiente matriz, se presenta a modo de ejemplo en la competencia de tránsito y transporte incluyendo un esquema de contenidos. El mismo esquema se ha propuesto para las otras áreas. El detalle completo de contenidos sugeridos, se encuentra en el Anexo No 1.

Tabla No. 4: Ejemplo de contenidos para el nivel profesionalizante

Competencia	Contenido general	Contenido específico	Ámbito de apoyo	Objetivo
Tránsito y transporte público	Marco normativo de la descentralización	Introducción a la teoría y conceptos sobre el tránsito, la movilidad y la ciudad	Procesos de inversión pública en entornos de tránsito y transporte	Principios para la implementación de sistemas de tránsito
		Cómo obtener un plan de movilidad		
	Marco normativo de la competencia de tránsito y transporte	Cómo obtener regulaciones en tránsito y transporte (basado en movilidad)		

Los contenidos sugieren que se incluya el manejo del marco normativo general y especializado del área o competencia, el manejo de conceptos y teoría, el manejo de instrumentos generales y especializados y elementos de gestión de acuerdo a la propuesta realizada.

Es claro, que una aproximación de este tipo, requiere de una carga horaria mínima para su cumplimiento. En este sentido, únicamente como referencia, se esperaría que al menos sean entrenamientos de 256 horas (equivalentes a 16 créditos en ese sistema) para cada área.

c. Tipo de método de aprendizaje

Dada que la educación profesional y de adultos, requiere la incorporación de los conocimientos a la vida práctica y que los GAD necesitan contar con equipos técnicos capaces de implementar o mejorar la implementación de programas y proyectos, es necesario que la aproximación reconozca esto y tome en consideración los elementos que fueron presentados en los talleres de validación. En este contexto, se sugiere la aplicación de las metodologías de aprendizaje basado en problemas para el diseño de una oferta especializada que apoye al GAD en su proceso de fortalecimiento.

Nivel de aplicación práctica

Dentro de los talleres de validación y durante el presente proceso, se ha hecho continuamente énfasis en el carácter práctico de los conocimientos que se requieren y de la importancia de la colaboración horizontal con otros GADM. La teoría sobre creación de capacidades respalda así mismo, el trabajo en el nivel horizontal, como un mecanismo consistente para la construcción de capacidades entre actores en el territorio.

En este contexto, durante los talleres de validación con los GADM, se han identificado experiencias e instituciones de los propios GADM que pueden servir referente práctico para la capacitación de funcionarios. En este caso, el ejercicio se limitó a la identificación de estos espacios. Sin embargo, un trabajo especializado de creación de capacidades para que los mismos puedan convertirse en centros de gestión y transferencia del conocimiento, es necesario.

En este caso, siguiendo la aproximación basada en competencias, es necesario que los contenidos de las prácticas complementen el trabajo del nivel profesionalizante realizado con universidades (o institutos). En este caso, AME tiene un rol tanto en el fortalecimiento de las capacidades de los GADM de referencia como en la construcción de espacios de coordinación entre la academia y los centros para la aplicación práctica. Este rol implica entre otras las siguientes actividades:

- i) Identificación y validación de los GADM que servirán como centro de referencia para realización de prácticas.
- ii) Identificación de perfil y rol de los tutores dentro de cada centro.
- iii) Diseño y levantamiento de un proceso de asistencia técnica para la preparación de tutores en los centros seleccionados.
- iv) Diseño y levantamiento de procesos, manuales y protocolos a ser aplicados por tutores como parte del proceso.
- v) Coordinación con universidades o centros académicos para la realización de la combinación de la capacitación en el nivel profesionalizante con el nivel de aplicación práctica.

Con estos antecedentes, a continuación, se presentan los GAD e instituciones que, como parte del proceso de levantamiento de información, han sido identificados.

Tabla No. 5: GAD de referencia para el nivel de aplicación práctica

Nombre del GAD	Área de trabajo	Mecanismo de identificación
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito-EPMAPS	Manejo de agua potable y alcantarillado	Equipo técnico
Municipio de Cuenca- ETA-PA-EP	Manejo de agua potable y alcantarillado	Equipo técnico/Talleres de validación
GAD Municipal de Ambato	Manejo de residuos sólidos	Talleres de validación
Mancomunidad del Norte	Manejo de tránsito y transporte	Talleres de validación
GAD Municipal de Cuenca	Cooperación Internacional	Talleres de validación
GAD Provincial del Carchi	Cooperación Internacional	Equipo Técnico
GAD Municipal de Paute	Manejo de áridos y pétreos	Talleres de validación
GAD Municipal de Santa Isabel	Manejo de áridos y pétreos	Tallos de validación

Cursos cortos

Como se ha explicado, la gestión de los GADM incluye el manejo de instrumentos que demandan actualización constante de conocimientos. En este documento se entenderá a la actualización, como aquellas actividades de educación continua destinadas a la actualización, reflexión y capacitación en los distintos campos del saber, a fin de brindar herramientas para la resolución de problemáticas propias del desarrollo profesional (Universidad de Buenos Aires).

En este caso, se enmarcarían los siguientes conocimientos especializados: i) todos los procesos de actualización normativa propia del país (e.g. contratación pública, manejo de recursos humanos, cambios a las normativas generales de la descentralización, cambios a las normativas específicas de las competencias, cambios en la normativa tributaria entre otros); ii) todos los procesos de actualización de sistemas de registro o seguimiento como el SRI, Ministerio de Relaciones Laborales, SERCOP entre otros y ; iii) la actualización en sistemas o instrumentos especializados como SIG, sistemas de análisis estadísticos, entre otros.

En el caso de estas capacitaciones, existe a criterio del equipo técnico, un amplio campo para los sistemas de educación virtual impulsados por AME los mismos que pueden generar contenidos adaptados a la realidad de los territorios en relación a estas temáticas. En este caso, recogiendo la sugerencia de los talleres, se recomienda implementar sistemas de calificación, evaluación y seguimiento a las capacitaciones y la aplicación que se ha dado a las mismas.

5.3. IDENTIFICACIÓN DE LA OFERTA

En la sección anterior, ya se identificaron elementos relacionados a la oferta sobre todo para el caso del nivel de aplicación práctica y para el caso de los cursos cortos en donde la oferta puede incluir universidades, AME y también capacitadores individuales. En este sentido, la presente sección se focaliza en la evaluación de la oferta disponible para el nivel profesionalizante.

En este caso, el equipo técnico identificó sobre todo en universidades del país, las carreras que se ofrecen y las que estarían en capacidad de crear oferta especializada para los GADM. Dado el conocimiento especializado sobre todo en la gestión de las competencias, es claro que las Universidades requieren de un trabajo de adaptación a las necesidades, metodologías de aprendizaje y perfiles de salida de los GADM.

En este contexto, metodológicamente se incluyeron las instituciones que cumplan con los siguientes criterios:

i) Universidades públicas o privadas que cuenten con la carrera de administración pública.

ii) Universidades públicas o privadas que tengan una oferta especializada a nivel de post grado relacionada a las temáticas en las áreas estratégicas o de competencias de acuerdo a la aproximación que ha sido utilizada.

iii) Universidades públicas o privadas que tengan una oferta a nivel de pre grado relacionadas a las temáticas en las áreas estratégi-





ACADÉMIA	INSTITUTO	UBICACIÓN	FACULTAD	CARRERA	GRUPO DE INVESTIGACIÓN	RESPONSABLE	CONTACTO	HORARIOS	PÁGINA WEB / MAIL
AMBIENTAL									
Exposición	SEDE - PUCV	Exposición de la Sede de la PUCV	NA	Cent de Ambiental	El profesor es un especialista en competencias eficientes en el área de gestión, administrador, planificador, auditor y evaluador en los programas de la sustentabilidad en el medio físico, tanto a nivel nacional como internacional.	Mel. Lucía Verónica Quiñones	(56) 2721459 7700033 2726508		http://www.pucv.edu.cl/escuela-ambiental/

PROVINCIA	NOMBRE	UBICACION	FACULTAD	CARRERA	COMPOSICIÓN PENSIUM	RESPONSABLE	CONTACTO	HORARIOS	PAGINA WEB / MAIL
Servicios públicos de agua potable, alcantarillado, derechos de agua, saneamiento ambiental									

PROVINCIA	NOMBRE	UBICACION	FACILIDAD	CARRERA	DESCRIPCION Y PERSONA	RESPONSABLE	CONTACTO	HORARIOS	PAGINA WEB/MAIL
-----------	--------	-----------	-----------	---------	-----------------------	-------------	----------	----------	-----------------



PROVINCIA	NOMBRE	UBICACIÓN	FACULTAD	CARRERA	Nombre del docente	Apellido	Apellido	Apellido	Apellido
-----------	--------	-----------	----------	---------	--------------------	----------	----------	----------	----------

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PROVINCIA	NOMBRE	UBICACIÓN	FACULTAD	CARRERA	DESCRIPCIÓN PENSUM	RESPONSABLE	CONTACTO	HORARIOS	PAGINA WEB / MAIL
Planificación del Desarrollo y Ordenamiento territorial									
Pichincha	Penitencia Universidad Católica del Ecuador	Av. 12 de Octubre 1075 y Roca, Quito, Ecuador	Ciencias Humanas	Ciencias Geográficas y Planificación Territorial	En planificación territorial está preparado para diferenciar y analizar los tipos de ocupación del espacio, apoyándose en fotografías aéreas, imágenes de satélite, trabajo de campo y cartografía. Su mayor fortaleza consiste en estudiar las relaciones sociedad-naturaleza.	Magister Galo Manrique Y. Director	299 1580, 299 1700 ext. 1580		gmanriquey@sucub.edu.ec http://www.pucot.edu.ec/portal/content/Direcciones%20Geograf%C3%A1ficas%20y%20Planificad%C3%A9n%20Territorial/2557linkw0ln30.redirect
	Universidad Central del Ecuador	Sector Ciencia Av. Ajací Av. Tate, Hugo Ortiz	Ciencias Políticas	Gobernabilidad y Territorialidad en Organismos Sectoriales	Participar de forma adecuada en las instituciones gubernamentales, como municipios y organismos sectoriales que actualmente afrontan variadas funciones y competencias como: salud, educación, planificación participativa, información y comunicación, que estimulen el desarrollo humano con sostenibilidad sobre bases legales, representatividad, legitimidad, respeto a los derechos y rendición de cuentas.	Msc. Patricia Cecapanta Coordinadora	(02)2910885, (02)2910883		http://www.universia.com.ec/estudios/ucp/licenciatura-gobernabilidad-territorialidad-organismos-sectoriales/c/189494

PROVINCIA	NOMBRE	UBICACIÓN	FACULTAD	CARRERA	DESCRIPCIÓN PENSUM	RESPONSABLE	CONTACTO	HORARIOS	PAGINA WEB / MAIL
Planificación del Desarrollo y Ordenamiento territorial									
Loja	Universidad Nacional de Loja	Av. Pio Jaramillo Alvarado y Basilardo Espinoza, La Argelia	Área de Energía	Carrera de Geología Ambiental y Ordenamiento Territorial	Preservar y proteger el medio geológico y la biodiversidad ecuatoriana, capacidad científica y técnicamente para ejecutar trabajos en el campo de la topografía, de prospección y exploración del medio geológico y sus recursos (minerales, hídricos, gasopetrolíferos, el patrimonio geominero y ambiental), la minería, el medio ambiente y el ordenamiento territorial, así como la evaluación de las condiciones ingeniero geológicas para la construcción de los diferentes tipos de obras ingenieriles.		(07) - 2547252		comunicacion@unl.edu.ec http://unl.edu.ec/energiayentiacademica/carrera-geolog%C3%ADa-ambiental-y-ordenamiento-territorial
	Universidad Técnica Particular de Loja	Barrio San Cayetano Alto, calle Mamelino Champagna e/s/n	Arquitectura	Maestría en Ordenamiento Territorial (Diseño Urbano)	Se centra en los retos actuales del urbanismo a escala local, regional y mundial con un enfoque sostenible. El programa combina la academia con la profesión contemporánea en ciudades de América Latina y sus territorios.		07 370 1444 1800 8875 88		http://www.universia.com.ec/estudios/ucpl/maestria-ordenamiento-territorial-dise-no-urbano/c/244550

1

Cuaderno de Trabajo 1

Cuaderno de Trabajo 2

2

3

Balance de la Descentralización
en el Ecuador

Catálogo de demanda y oferta de capacitación para gestionar competencias descentralizadas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

4