

Módulo 2

La Capacitación Municipal

La oferta de capacitación



Por encargo de:



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

inWent

Capacity Building International
Germany

Módulo 2

La Capacitación Municipal

La oferta de capacitación



© InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
(Capacitación y Desarrollo Internacional)

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Alemania
Fon +49 228 4460 - 0
Fax +49 228 4460 - 1766
www.inwent.org
InWEnt – División 2.04
Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas
Directora de Programas
Ingrid Rösner

Oficina Regional para los Países Andinos – InWEnt
Directora Regional Países Andinos
Rita Kotov
Coordinadora de Programas
Caterina Jochmann
Consultora Técnica de Programas
Yenny Melgar Hermoza

Autores: Anna María Lauro y Astrid Karg
Responsable de producción: Yenny Melgar Hermoza
Cuidado de edición: Ricardo Carrera Salazar
Perú, junio 2009

Indice

Marco Teórico	7
Objetivos del módulo	7
Objetivos de aprendizaje	7
Unidad 1. Situación actual del desarrollo de capacidades municipales	9
1. Situación de la oferta de desarrollo de capacidades	9
2. Características de la oferta	9
3. Problemas actuales del desarrollo de capacidades municipales	14
4. Ventajas y desventajas de un diseño centralizado	19
5. Experiencias de desarrollo de capacidades a ser consideradas	22
Unidad 2. Los actores y sus roles	27
1. Actores involucrados en la oferta de desarrollo de capacidades	27
2. Rol de los actores clave en la oferta de desarrollo de capacidades	27
3. Identificación de actores y procesos	29
Unidad 3. La calidad de la oferta	31
1. Los requerimientos de la población meta en concordancia con la oferta	31
2. Estrategias de cooperación interinstitucional para el diseño de la oferta y su ejecución	32
3. La calidad de la oferta	35
Bibliografía	36
Anexos	37

Marco teórico

Este es el segundo de una serie de cuatro módulos destinados a reflexionar acerca de la oferta y la demanda en la formulación de sistemas de capacitación municipal en la Región Andina. A la vez, es el módulo que nos proporciona conocimientos y metodologías para compatibilizar la oferta con la demanda y para realizar una mejor coordinación entre los ofertantes de desarrollo de capacidades.

A lo largo de los módulos, cuando hablamos de actividad formativa, designaremos al conjunto de modalidades de desarrollo de capacidades (cursos, talleres, diplomados, maestrías, pasantías, entre otros). El alumno será designado, en forma general, como participante en la actividad formativa y el docente será designado como facilitador.

En este módulo haremos un análisis de la oferta tomando en cuenta la situación de la oferta. Definitivamente, hay experiencias interesantes y validadas, sin embargo éstas no llegan a ser replicadas o adaptadas en el territorio nacional y quedan como iniciativas autorizadas e importantes, pero circunscritas a un lugar.

El módulo también trata del problema específico que enfrentan las municipalidades en el tema de capacitación. Esta dificultad es generada por las mismas municipalidades –con excepciones– al no percibir ellas mismas la importancia del desarrollo de capacidades y, por tanto, al no disponer los recursos, ni el personal necesario para ello.

En la Unidad 2 se toca el tema de los actores que intervienen en la oferta y en este aspecto la cantidad de actores se diversifica según los países de la región. Se esperaría del Estado un rol más protagónico en la gestión de capacidades, especialmente aquellas necesarias para impulsar las reformas necesarias. No obstante, observamos situaciones y actores distintos para los diversos países, y gobiernos nacionales no tienen el control ni la oferta para todos.

Por eso mismo, el pensar en una oferta interinstitucional en la que se sumen esfuerzos, capacidades y recursos, es una buena forma de impulsar el tema y darle cierta sostenibilidad en el tiempo, lo cual es actualmente una de las mayores debilidades.

La Unidad 3 está dedicada a los criterios que permiten evaluar si la oferta es de calidad y si es compatible con la demanda y las necesidades del público meta. Consideramos que un organizador de la capacitación si bien no necesariamente va a dedicarse a diseñar la oferta, debe conocer los aspectos más importantes para evaluar si la oferta que se está elaborando es consistente, si toma en cuenta los criterios mínimos de buena calidad y si es compatible con la demanda y las necesidades del público meta.

En cada una de las unidades proponemos ejercicios, la mayor parte de las veces grupales, que son más bien reflexivos y que se aplican a las realidades locales y a las experiencias del participante. El desarrollo del módulo no pide realizar todos los ejercicios propuestos, éstos son orientadores para los usuarios y se desarrollarán aquellos que sean convenientes según el tiempo, intereses y necesidades de los grupos.

La metodología será participativa, se originará de los intereses y saberes previos de los participantes y con ellos se irán construyendo los contenidos que serán, a su vez, medios para desarrollar las capacidades previstas.

Objetivos del módulo

1. Identificar criterios pertinentes para el diseño de una oferta de capacitación municipal acorde a la problemática y necesidades identificadas.

2. Aplicar criterios que permitan articular la oferta y la demanda de capacitación municipal, ya sea pública o privada, y coordinar mejor la oferta

Objetivos de aprendizaje

Al término del módulo el participante será capaz de:

- Identificar a los actores clave y su rol en la oferta de capacitación municipal.
- Identificar oportunidades y debilidades en la actual oferta de capacitación municipal.
- Disponer de criterios de calidad de la oferta y poder aplicarlos para evaluar la oferta en base a criterios específicos.
- Elaborar propuestas para coordinar en mejor forma la oferta de capacitación.



Horas del Módulo 1		
Unidad 1 2 horas	Unidad 2 1 hora	Unidad 3 4 horas

Unidad 1. Situación actual del desarrollo de capacidades municipales

1. Situación de la oferta del desarrollo de capacidades

El tema de desarrollo de capacidades ha entrado en el discurso y en la normatividad (ver cuerpo de leyes en el Módulo 1 referido al Plan de Capacidades) con una mayor fuerza e interés desde que empezó el proceso de descentralización en la región. Por eso encontramos alusiones al tema en los discursos públicos de autoridades del gobierno nacional y subnacionales, artículos específicos de ley, así como áreas del Estado dedicadas al tema. En el tema específico de la gestión pública municipal, algunos países han logrado desarrollar escuelas, carreras o programas de administración o gestión pública (los nombres varían según los países). Sin embargo, el tema sigue siendo candente en la región por los desafíos que presenta.

¿Qué opina Ud. acerca de la situación actual de la oferta de capacidades en la región?

¿Cómo hacer frente a los diversos problemas que están presentes en la región? como por ejemplo, la heterogeneidad en la tipología de municipalidades, la diversidad de culturas – y por lo tanto la forma de entender el funcionamiento del Estado y las formas de gobernar-, las condiciones de pobreza (190 millones bajo la línea de pobreza en la región en 2007, según el BID), unidas a la baja calidad educativa que inciden en la formación básica del ciudadano y, consiguientemente, del funcionario público, el poco valor que se le da al desarrollo de capacidades. Y estos son solo los aspectos más generales del tema en el ámbito regional. Los específicos están relacionados con aspectos más directamente vinculados al desarrollo mismo de las capacidades, desde la misma definición de lo que éstas son, hasta las formas de desarrollarlas y la calidad de los programas que se ejecutan.

2. Características de la oferta

En el caso del Perú, podemos mencionar como características específicas de la oferta las siguientes:

Oferta centralizada: la más amplia y de mejor calidad se sitúa en Lima, capital de la República, en la cual muchas universidades se están especializando en el tema o traen a

profesores del sector público y de las ONG, espacios en los cuales el tema de gestión municipal es conocido y manejado ampliamente. Además, se cuenta con programas y escuelas dedicadas al tema y financiadas por la cooperación. Los temas van desde los contables, financieros, administrativos, hasta los legales, éticos y organizacionales; sin faltar aquellos dedicados a la globalización, mercado, género en el desarrollo, pobreza y programas sociales. Si bien el tema está centralizado, podemos afirmar que hay muchas experiencias interesantes y de calidad, siendo su debilidad la no continuidad.

Ahora también hay una presencia mayor de programas en las capitales de provincias, donde antes era realmente muy difícil encontrar una oferta formativa. En este caso, al igual que en Lima, son las universidades locales –o sucursales de otras universidades-, las ONG, a veces también los espacios de concertación (pueden ser mesas de lucha contra la pobreza, mesas temáticas, acuerdos regionales, entre otros), los que la ofrecen. Su mayor característica es su no sostenibilidad en el tiempo y su no regularidad. Un diplomado o una maestría, de pronto de muy buena calidad y generadores de expectativas, no se desarrollan en los siguientes años. Esto nos lleva al siguiente tema.

Programas no sostenidos en el tiempo: En el caso de las universidades, cuando los programas son autofinanciados (es decir, se costean con los ingresos de los alumnos) se mantienen, salvo que no haya demanda y al no haber alumnos inscritos deben suspenderse. Y esto es así también en el caso de las universidades nacionales porque se asume que estos programas o cursos son de posgrado o de especialización y que el participante ya tiene una profesión o carrera lo cual le permitiría costearse el estudio; siendo la universidad nacional muchísimo menos costosa que la particular. No obstante, cuando estos programas no se sostienen por autoingreso y son financiados por ONG, la cooperación u otra fuente, al retirarse ésta es poco frecuente que sigan por varios motivos:

- La universidad no logra integrarlos como parte de su oferta ya que no ha conseguido desarrollar capacidades en sus profesores en los temas ofrecidos.

- El programa –en su origen– estaba destinado a personas de escasos ingresos a las que se financiaba. Al retirarse la institución que subvencionaba el estudio, las personas interesadas no pueden pagar los costos y por lo tanto el programa debería ser subsidiado en forma total o parcial. Este es un tema claro de acceso que incide también en la sostenibilidad de cualquier modalidad de desarrollo de capacidades.
- No logra reunirse el número mínimo de participantes.
- La universidad no muestra mayor interés en aventurarse más allá de su currículo habitual si el tema no muestra una buena rentabilidad o rentabilidad segura.
- Si el programa es llevado por la misma ONG hay casos de sostenimiento en el tiempo. Por ejemplo, el Programa de Líderes de la ONG Alternativa con 10 años de duración; los Programas de la Escuela Mayor de Gestión Municipal, con un financiamiento sostenido. Son casos únicos, pero no son la generalidad.

Desarticulación entre oferta y demanda: otro aspecto a tomar en cuenta es que no existe una verdadera articulación entre la oferta y la demanda. Ello ocurre por diversos motivos: la oferta se construye a partir de los intereses y del cumplimiento de los objetivos institucionales así como el que cada institución tenga que trabajar con sus grupos meta. Así, no se recoge la demanda y cuando se hace es parcial y fragmentada y la forma de recojo, consciente o inconscientemente, apunta a los resultados y temas que la institución espera encontrar.

Costos: Especialmente en las áreas rurales o en las zonas más pobres los usuarios no pueden pagar el costo de la oferta, especialmente si se trata de cursos de especialización o de diplomados. El centralizar las actividades en un lugar equidistante de varias localidades puede abaratar los costos de la actividad, pero se encarece para los participantes los costos de traslado y hospedaje.

Las municipalidades, en general, no prevén un fondo para capacitación para sus funcionarios y autoridades. Son muy escasas las que lo calculan en sus presupuestos.

Por otro lado, también los intereses de mercado entran en juego. En este caso sí hay una atención a la demanda, o a las necesidades de capacitación que se crean en el mercado. Muchas veces, sin embargo, la oferta no cubre estas necesidades en la forma aguardada por los usuarios, los que son parcialmente atendidos en los programas que se ofrecen en la práctica y en el desarrollo de los cursos. Al final, no resulta siendo lo esperado. Asimismo, no se da una articulación entre las uni-

versidades y los institutos, quedando estos últimos muy rezagados en cuanto a oferta se refiere.

Dispersión de la oferta: es frecuente encontrar cursos y talleres paralelos sobre los mismos temas y, en contraposición, otros no tratados o desarrollados con poco conocimiento por falta de especialistas en la localidad y de recursos para traerlos. Es decir, no existe una organicidad de la oferta que permita gestionar en forma más eficiente los recursos y cubrir eficazmente las necesidades de capacitación. Se tiene la impresión que cada institución tiene interés en desarrollar su oferta, más no desarrollar los procesos locales que conlleven a la realización de ofertas sostenibles en el tiempo, válidas, gestionadas por actores locales, a los que se han transferido capacidades para ello y que puedan tratar en forma más cercana los problemas o las particularidades de cada localidad. De otro lado, cuando se requiere de un especialista, una oferta concertada puede aunar esfuerzos para traer a la persona idónea y tratar satisfactoriamente el tema.

Las ofertas, por más variadas que sean, aún están muy lejos de lograr la calidad y la especificidad deseable. Pero las razones no son solo las mencionadas, son también estructurales, tienen que ver con problemas económicos, con costos reales que los usuarios no podrían solventar –o solo unos pocos– y que el Estado –al descentralizar– debería asumir en parte o tener políticas públicas para destinar a ello parte del presupuesto. Sin embargo, esto no se hace. En este sentido, cabe hacerse la pregunta acerca del rol que le compete al Estado en el desarrollo de capacidades cuando se implementa una nueva política de Estado o cuando se inicia un proceso de reforma que implica cambios profundos en la normatividad, los instrumentos y los procedimientos, entre otros.

Asimismo, hay tal costumbre generalizada del taller como panacea, que cuando hablamos de invertir en desarrollo de capacidades como proceso con varias componentes, observamos una resistencia y se prefiere invertirse en otros rubros.

En los PP¹ en el Perú se generaliza la expresión: Proyecto de desarrollo de capacidades, pero no se especifica en qué consiste, quiénes lo promoverán, qué tema tratará y en qué modalidad. Con ese nombre se generan proyectos que no siempre están acordes con la calidad de un programa educativo porque son formulados por expertos en el diseño de proyectos, que no necesariamente tienen preparación en temas de desarrollo de capacidades que requieren un tratamiento especial.

Calidad académica endeble: otro aspecto frecuente es que no todas las ofertas cuentan con una calidad académica

¹ Ver Módulo 1, Instrumentos de planificación.

buena u óptima, lo cual se debe a múltiples factores relacionados con aspectos propiamente didácticos. La distribución de los cursos en los módulos no siempre guarda coherencia entre los temas, los objetivos de aprendizaje no guardan relación con los temas o con la metodología, así como la asignación de tiempos a cada tema en el programa general.

Comentarios aparte merecen los aspectos metodológicos y la formación o habilidades personales de los profesores. En el primer caso, así como encontramos metodologías muy diversas, modernas y adecuadas al público objetivo, desde el tratamiento del tema hasta la evaluación del mismo, también nos encontramos con metodologías obsoletas o tradicionales, como las exposiciones clásicas apoyadas con *power point*, sin mayor participación de los alumnos y con las evaluaciones memorísticas que no favorecen la reflexión. Por otro lado, no se toma en cuenta cómo aprenden los alumnos adultos, se habla mucho de andragogía o pedagogía de adultos, pero poco se aplica. Igualmente ocurre con las motivaciones que no son muy tomadas en cuenta y son casi desconocidas por los programas de formación.

Igualmente, acerca de las formas de desarrollar capacidades, ahora se ha avanzado hacia los programas, cursos, y diplomados, pero ha habido una fuerte tendencia hacia los talleres que si bien pueden cubrir carencias coyunturales, no atienden las necesidades de formación que necesitan más tiempo y otras formas de fortalecer las capacidades. Observemos una referencia muestral de 21 municipalidades del Perú ubicadas en los departamentos de Apurímac, Huancavelica, Junín, Lima y Piura, tomada en la semana del 14 al 20 de julio del 2008. Estas municipalidades pueden distinguirse entre provinciales (3) y distritales (18). Identificamos en el Cuadro 1 que la preferencia por capacitarse bajo la modalidad de maestrías es casi nula y bajo la modalidad de diplomados es escasa. Esto se podría explicar por el tiempo de estudio de estas modalidades, que comúnmente son de varios meses y años, o también por los altos costos de inversión. La modalidad en que los equipos técnicos y políticos de las municipalidades se están capacitando es a través de cursos, generalmente cortos, de tres o cuatro días continuos. All parecer, lo que están prefiriendo los servidores públicos de los municipios para actualizarse son los talleres y cursos.

Cuadro N°1
Encuesta de Desarrollo de Capacidades²

N°	PROVINCIA	DISTRITO	¿COMO SE CAPACITA?				
			TALLER	CHARLA	CURSO	DIPLOMADO	MAESTRIA
1	Apurímac		☉	☉	☉		
2	Angaraes		☉		☉		
3	Aymaraes	Chalhuanca	☉	☉	☉	☉	
4	Huancavelica				☉	☉	☉
5	Huancavelica	Huando	☉	☉	☉	☉	
6	Huancavelica	Yauli	☉		☉		
7	Huancavelica	Ascencios	☉		☉		
8	Huancavelica	Acoria	☉	☉	☉	☉	
9	Huancayo	Huancayo	☉	☉	☉		
10	Huancayo	Hualhuas	☉	☉			
11	Huancayo	El tambo	☉	☉			

² Referencia muestral de 21 municipalidades del Perú ubicadas en los departamentos de Apurímac, Huancavelica, Junín, Lima y Piura, tomada en la semana del 14 al 20 de julio 2008. Estas municipalidades pueden distinguirse entre provinciales (3) y distritales (18).



12	Huancayo	San Jerónimo de Tunan	©	©	©		
13	Concepción	Concepción	©	©	©		
14	Concepción	Matahuasi		©	©		
15	Lima	Santiago de surco	©	©		©	
16	Lima	Lima cercado	©	©	©	©	
17	Paita	Paita	©		©		
18	Paita	Colán	©	©	©		
19	Piura	La unión	©	©	©		
20	Sechura	Vice	©		©		
21	Sechura	Sechura		©	©		
TOTAL			18	15	19	6	1

Sobre los profesores, tendríamos que preguntarnos acerca de su formación y sector de procedencia. En este momento, en las universidades hay una preocupación por las metodologías de enseñanza y orientan a sus profesores; práctica que antes no se daba. Esto es todavía muy incipiente en las universidades nacionales, principalmente por falta de recursos. Si bien esto no garantiza necesariamente una óptima calidad, lo consideramos un gran avance aunque aún permanecen algunas tendencias ocultas que se revelan en el lenguaje al evidenciar algunas formas de percibir la realidad. En el Perú, por ejemplo, todavía utilizamos la expresión «dictar clase».

No todos los profesores provienen de las universidades, los hay de distintas proveniencias: ONGs, sector público, de los institutos. Si bien conocen muy bien los temas, no necesariamente tienen experiencia en metodología de clase ni es tema de preparación o de prioridad en su institución. En el caso específico de las ONG, ayuda mucho la gran experiencia de talleres, asambleas y trato con público y situaciones diversas, lo que les da una mayor fluidez para ser parte de un programa formativo.

Aquí juegan un rol importante las habilidades personales

de cada uno como la capacidad de empatía, claridad al hablar, cómo organiza el tema y se dirige al público. En las experiencias que conocemos, hemos observado que en este terreno, además de conocer métodos y técnicas, el fluir con los participantes depende mucho de una serie de facultades de cada persona que pueden ser innatas, formar parte del carácter, ser fruto de la experiencia o son cultivadas intencionalmente.

Carente de planes de seguimiento y monitoreo en el campo: este es un problema que afecta a la mayor parte de los cursos o programas de formación. La persona necesitaría de cierto grado de seguimiento y monitoreo que le permita aplicar mejor todo lo adquirido. Aunque, generalmente este aspecto no está presupuestado en los programas, se deja a la buena voluntad de las instituciones públicas y privadas las cuales no siempre tienen personal disponible para ello y al final es muy poco lo que se monitorea. En ese sentido, si queremos hacer un trabajo en red, esta tarea de seguimiento resulta importante porque es un primer paso para compartir aprendizajes, aprender a relacionarnos en forma de red y permite dar una mejor orientación al trabajo de campo. Aquí queremos plantear un debate. Ver Ejercicio 1.



EJERCICIO 1

A partir de la pregunta que nos hacemos: ¿No será muy «paternalista» pensar en dar seguimiento posterior a los programas de formación?, aportamos con algunos temas para la reflexión:

Generalmente, después de los cursos, las personas siguen adelante por sí solas y depende de cada quién si aplica o no aplica lo aprendido. Hay quienes logran hacerlo en más o menos tiempo, o de manera excelente, buena o aceptable. Pero el avance también depende de cuánto favorezca el entorno de la persona capacitada; cuán interesado en el progreso de su equipo está el alcalde o gerente; cuánto los compañeros desean aprender de la persona capacitada o más bien rechazan lo que trae por motivos subjetivos, entre los cuales puede estar el temor al cambio; de cuánto tiempo dispone la persona (a veces es el mismo gerente) para compartir los aprendizajes y tratar de consolidar un equipo de trabajo.

También nos preguntamos: ¿Un trabajo en red podría servir para dar soporte y seguimiento postactividad formativa, evitando que se caiga en la rutina y se deje de lado la aplicación de lo nuevo? Por otro lado, también aporta al debate el pensar que el seguimiento posterior avala el afianzamiento del aprendizaje, garantiza comunidades de personas que forman una masa crítica mejor preparada frente a los intentos de clientelismo y autoritarismo, entre otros, y que puede unir esfuerzos para los requerimientos de capacitación, información, levantamiento de demanda y otros.

Reúnanse en grupo. Discutan los temas propuestos para la reflexión y emitan su opinión. Redáctenla a continuación:

La certificación: ¿Quién certifica a los alumnos? La certificación es un aspecto importante y debería constituir una garantía cuando los gobiernos locales e incluso los regionales realizan una contratación y solicitan certificaciones como parte de los requisitos. Pero para que eso ocurra la certificación debe responder a estándares de calidad que hagan confiable, creíble y deseable tal certificación. La costumbre generalizada es que cada institución que desarrolla un curso brinda un certificado de asistencia o de especialización en algún tema. Sin embargo, es preferible que una institución pública valide la certificación. En este caso, consideramos que las llamadas a certificar deberían ser en primer lugar las universidades por ser

parte de su mandato y porque es un tema que conocen bien; pero si queremos extender la posibilidad de certificar también a otras instituciones y que esta certificación tenga un valor oficial, tenemos que asegurarnos que se establezcan estándares de calidad.

Un actor que podría estar llamado a certificar y sin duda lo hace en otros países, como la AME (Asociación de Municipalidades) en Ecuador, son las asociaciones de municipalidades. Su experiencia efectiva en el desarrollo de contenidos municipalistas lo hace un actor ideal para abordar el tema del desarrollo de capacidades y, además, certificar. Aún así, esta entidad, como las demás, requieren de una acreditación de

Normas sobre la capacitación en Perú

En Perú, por Decreto Legislativo N° 1025, junio 2008, han sido establecidas las reglas para la capacitación y la evaluación del personal al servicio del Estado. En el tema de capacitación, la norma establece que la Autoridad Nacional del Servicio Civil tiene la función de planificar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el sector público. Asimismo, acreditará los programas de formación profesional ofrecidos en universidades, institutos y otros centros de formación profesional y técnica, sobre los siguientes temas: Gestión Pública, Políticas Públicas, Desarrollo y Gestión de Proyectos, para los tres niveles de gobier-

no. También se proveerá de formación laboral o actualización, para capacitar en cursos que permitan, en el corto plazo, mejorar la calidad del trabajo y de los servicios a la ciudadanía. Las oficinas de recursos humanos gestionarán dicha capacitación, de conformidad con las normas y criterios que la autoridad del servicio civil dictará para tal efecto. En ejercicio del rol rector sectorial, las entidades del gobierno nacional podrán suscribir convenios de cofinanciamiento de capacitación con los gobiernos regionales y locales. La formación laboral o actualización serán financiadas y organizadas por las municipalidades y demás entidades públicas.

Fuente: Elaboración propia.

valor público que les permita certificar según los requisitos que el sistema exige. El programa con todos sus componentes, las sumillas de los cursos, el currículo de los profesores y sus áreas de especialización, son algunos de los elementos a tomar en cuenta para que una institución pueda acreditar.

Definitivamente, hay programas del sector público y privado que por la calidad académica y por el servicio eficiente y competente que brindan, se autopromocionan y sus certificaciones son ambicionadas por los usuarios.



EJERCICIO 2

¿En base a su experiencia, cuáles serían según Ud., los criterios o requisitos indispensables que aseguren la calidad de la certificación?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____
6. _____

3. Problemas actuales del desarrollo de capacidades municipales

Para entrar al tema de la capacitación municipal es importante, previamente, ver la problemática que han enfrentado las municipalidades con la descentralización. Es verdad: se han fortalecido con mayor poder de decisión, con la gestión de responsabilidades y mayor autonomía y recursos, pero también se han visto abrumadas por una serie de servicios y funciones que antes no cumplían y en el marco de nuevas leyes. Además, como ya hemos visto en el Módulo 1, estas leyes también han obligado a un cambio de mentalidad que va aparejado a la norma. Entonces, junto a la aplicación de la nueva norma, es también la actitud la que debe cambiar. Es la forma de enfocar, no solo la función lo que cambia. El tema se ha dado desde el principio con la transferencia de los programas sociales.

Vacíos de la capacitación en la descentralización (Perú)

En el caso de Perú el organismo nacional encargado de conducir la descentralización (ex Consejo Nacional de Descentralización-CND) solicitaba a los gobiernos locales mecanismos de acreditación antes de efectuar la transferencia para ver si cumplían con los requisitos mínimos para recibir los programas y manejarlos. Lamentablemente, esto no estuvo acompañado de la capacitación necesaria para llenar los vacíos y para ayudar a formular algunos de los instrumentos de gestión necesarios.

Fuente: Elaboración propia.

Otro punto de tensión para los gobiernos locales son las transferencias en las áreas de salud y educación, lo cual significa generar capacidades también en esos temas, pues la Municipalidad tendrá que tomar una serie de decisiones que si bien se harán en forma compartida y participativa, finalmente será ésta quien tendrá una serie de responsabilidades y tareas que cumplir. En este sentido, el desarrollo de capacidades es un medio importante para mejorar el desempeño institucional.

Este panorama apenas esbozado de la problemática municipal durante la descentralización, nos hace deducir que ya no estamos tratando con instituciones dedicadas a tareas burocráticas y repetitivas, de acuerdo a procedimientos prefijados y

conocidos por todos, que requería de una especialización en una sola tarea.

Ahora estamos frente a instituciones cuya gama de funciones es amplia, variada y de alta responsabilidad. Las decisiones deben tomarse en forma colectiva – lo cual supone una actitud para la escucha, el diálogo y la concertación – sin dilatarlas demasiado en el tiempo; el trabajo se hace en equipo juntando capacidades; los recursos deben gestionarse y conseguirse, no solo esperar los que provengan del gobierno nacional.

Es decir, requerimos de una gestión moderna y estas características requieren también de valores y actitudes diferentes a las de antaño.



EJERCICIO 3

Reflexionemos en grupo y tomemos una posición por cada tema:

Qué pasaría, por ejemplo, en un funcionario municipal que ejecuta a la perfección lo que estipula el Reglamento de Organización y Funciones, pero que no toma ninguna iniciativa por miedo a equivocarse.

O, cuáles serían las consecuencias para la municipalidad de un alcalde que centraliza tanto la gestión que no deja autonomía y decisión propia a las gerencias u oficinas municipales.

Y un ejemplo más: imaginemos a un trabajador municipal detrás de una ventanilla que no brinda al público la información que solicita, se la da en forma parcial, no respeta el orden de llegada y atiende primero a sus conocidos.

¿Estas actitudes y comportamiento no resultan más incoherentes con la descentralización?
¿Este proceso no implica a la vez un cambio de actitudes, de nuevos valores, como el respeto que se merece todo ciudadano o la iniciativa que debe ser capaz de tomar un funcionario en el desempeño de sus funciones?

Tema 1:

Tema 2:

Tema 3:

Diversidad de actores y de temas: Otra problemática ligada a la oferta es que se necesitarían ofertas muy específicas para los diversos actores municipales. Si bien es oportuno que el funcionario tenga una visión panorámica de todo el aparato municipal y su funcionamiento y que las gerencias u oficinas municipales trabajen en forma conectada, también es verdad que algunos temas son muy específicos y por ello interesan solo a actores determinados. Por ejemplo, si hablamos de rentas, no necesariamente su manejo especializado será de interés de la gerencia de planificación, salvo en el área precisa en que se entrecruzan justamente en este tema.

En este caso, la pregunta o el desafío mayor de la oferta sería cómo organizar las modalidades educativas para que haya oferta especializada a públicos especializados; cómo hacer –en pleno siglo XXI en donde la información puede ser tan abundante y a la vez tan especializada que abrumba– para que la persona que requiere una oferta especializada pueda tenerla sin caer en generalizaciones.

Por otro lado, se tiende a centralizar la capacitación en unos cuantos, no se involucra a todos. No obstante, una municipalidad cuenta con estamentos profesionales, técnicos, ad-

ministrativos y auxiliares y todos ellos son sujeto de desarrollo de capacidades. Un actor a menudo olvidado de la capacitación municipal es el regidor; pero –se podría pensar– el regidor pertenece a la sociedad civil, no es parte integrante de la municipalidad, no realiza un trabajo de gestión en ella. Sin embargo, el regidor es una autoridad elegida por votación ciudadana y sus decisiones tienen un peso en la gestión del territorio. Como se sabe, la mayor parte de las veces, estos funcionarios llegan sin preparación a las tareas del Concejo, por ello sería importante involucrarlos en la capacitación municipal. En la misma referencia muestral señalada párrafos arriba, podemos identificar que las personas que más se capacitan en las municipalidades son los funcionarios, generalmente los que ocupan puestos medios tales como registradores civiles, formuladores de proyectos, responsables de oficinas de participación ciudadana, defensa civil, entre otros. La frecuencia de capacitación es menor con respecto a los regidores, seguida de los alcaldes y de los profesionales que ocupan cargos de gerencia. Es importante resaltar que mientras el cargo es más político la frecuencia de capacitación es menor.

Por otra parte, los temas de la demanda tienden a centrarse

Cuadro 2
Encuesta de Desarrollo de Capacidades³

Nº	PROVINCIA	DISTRITO	¿QUIENES SE CAPACITAN?			
			GERENTES	OTROS FUNCIONARIOS	REGIDORES	ALCALDE
1	Apurímac		☉	☉		☉
2	Angaraes		☉	☉		
3	Aymaraes	Chalhuanca	☉	☉	☉	☉
4	Huancavelica			☉		
5	Huancavelica	Huando	☉	☉	☉	
6	Huancavelica	Yauli		☉		
7	Huancavelica	Ascencios		☉		
8	Huancavelica	Acoria	☉	☉		
9	Huancayo	Huancayo	☉	☉	☉	☉
10	Huancayo	Hualhuas	☉	☉		☉

³ Referencia muestral de 21 municipalidades del Perú ubicadas en los departamentos de Apurímac, Huancavelica, Junín, Lima y Piura, tomada en la semana del 14 al 20 de julio 2008. Estas municipalidades pueden distinguirse entre provinciales (3) y distritales (18).

11	Huancayo	El Tambo	©	©	©	©
12	Huancayo	San Jerónimo de Tunan	©	©	©	©
13	Concepción	Concepción	©	©	©	©
14	Concepción	Matahuasi		©	©	©
15	Lima	Santiago de surco		©		
16	Lima	Lima Cercado	©	©		©
17	Paita	Paita	©	©		
18	Paita	Colán	©	©		
19	Piura	La Unión		©		
20	Sechura	Vice		©		
21	Sechura	Sechura		©		
TOTAL			13	21	7	9

en lo cotidiano y operativo, pero la oferta debe tener una mirada más amplia y lograr insertar tales demandas en contextos amplios sin los cuales determinadas prácticas, procesos y decisiones carecerían de sentido, como por ejemplo el presupuesto participativo sin el marco de la democracia participativa; la ciudadanía sin el marco de la cultura política democrática; la rendición de cuentas sin el derecho a la información; entre otros.

Entendimiento del desarrollo de capacidades: Una pregunta que surge cuando estamos en el ámbito municipal es qué se entiende finalmente por desarrollo de capacidades. Para algunas municipalidades son solo algunos talleres o cursos cada cierto tiempo los que pueden satisfacer los requerimientos y por tanto deben ser administrados por la oficina o gerencia de personal que, generalmente, proporciona al tema de desarrollo de capacidades un tratamiento administrativo, de expediente o trámite, que es un enfoque muy alejado del proceso que representa. En cambio, en otras municipalidades sí

existe la percepción o incluso la convicción de que la capacitación debe ser sostenida en el tiempo, focalizada y consistente. Mientras no haya una carrera pública o una escuela de administración, un enfoque de este tipo permite una mejor gestión de las capacidades.

Pero aún en los países en los cuales existen escuelas públicas encontramos que esto es insuficiente para la generalidad de situaciones y temas que se presentan en las municipalidades. Y en esto el rol que desempeña la cultura cobra un papel importante: ¿Las leyes, las normas de toda una nación incorporan las diversidades culturales? ¿Existe una conciliación entre culturas distintas y funciones municipales?

Aún no se ha tomado conciencia que el desarrollo de capacidades abarca muchos niveles, desde el individual, hasta las gerencias municipales y el conjunto de la municipalidad. Si capacitamos a un grupo o solo y siempre a determinados funcionarios, la institución no realizará los cambios necesarios.



EJERCICIO 4

Organícense en grupos de 4 y recuerden 3 situaciones en que la identificación de actores para la capacitación dentro de la municipalidad se ha convertido en un hecho anecdótico, en vez de una selección seria. Narren los más llamativos y coméntenlos.



Descoordinación entre los instrumentos de planificación: La Municipalidad es la llamada a gestionar el Plan de Desarrollo Concertado de la localidad.

El Plan de Desarrollo Institucional está referido a las capacidades que la misma institución municipal debe desarrollar para sí misma y para gestionar el plan. Sin embargo, entre estos planes a menudo no existe coordinación y no se desarrollan las capacidades en los funcionarios e incluso en los líderes para la gestión municipal del Plan de Desarrollo Concertado.

Interés y motivación: Cuando el desempeño del funcionario municipal se mide en función de sus méritos y de los resultados y eso le permite un ascenso o mejoras salariales, se asocian aspectos económicos y aspectos de valoración personal, dándose una correlación con el incremento en el interés y la motivación por la capacitación. Estos aspectos, que generalmente son dejados de lado, juegan un rol muy importante en cualquier tipo de actividad formativa.

Formación: En general, observamos en la región que hay una débil formación de funcionarios y autoridades, que se acentúa en la periferia urbana y se hace crítico en las municipalidades rurales más pequeñas y alejadas de los polos importantes de desarrollo, debiéndose desarrollar muchas veces capacidades básicas antes de aquellas propias de la gestión municipal.

Oferta superpuesta y abundante en algunas zonas, casi ausente o de muy baja calidad en otras: De hecho las actividades formativas no llegan a todas las localidades contribuyendo así a la inequidad al relegar, sin decisión expresa, a varios lugares. En el caso de algunos temas ocurre igual, algunos son dejados de lado. En aquellos países en los cuales no existe una escuela pública o un centro nacional de formación, el hecho se ve agravado, pues no en todos los países de la región el proceso de descentralización ha estado acompañado de políticas públicas orientadas al fortalecimiento municipal, como ha sido por ejemplo el caso de Colombia con una escuela pública o el caso de Ecuador con una fuerte inversión en el tema, aunque aún falte mucho por hacer.

Frente a esta problemática, no estaría mal adoptar para el desarrollo de capacidades la estrategia del sector salud para las vacunas que tiene «mapeadas» las zonas, a fin de cubrir esa necesidad sin omisiones o superposiciones. Un mapeo de necesidades de capacitación es tan necesario como en otros temas y esta herramienta podría orientar a los ofertantes de capacitación. En el Plan de Capacidades, después de recoger la oferta, una estrategia debería ser precisamente observar su distribución en el territorio y qué necesidades quedan descubiertas.

Infraestructura básica: Aparentemente, podría parecer un



EJERCICIO 5

Trabajo de grupo: Reúnanse por provincias y con la información que provea cada uno identifiquen en cuáles lugares hay oferta y sobreoferta de capacitación y en qué temas. Qué lugares están olvidados y que temas, que a su juicio se deberían tratar en relación con el desarrollo local, están ausentes.

Cuadro N°3
Mapeo de capacitación departamental

Departamento				
Provincia	Distritos atendidos	Distritos no atendidos	Temas que se ofertan con frecuencia	Temas que no se ofertan pero son necesarios

Fuente: Elaboración propia.

tema lejano de la capacitación pero no lo es en un enfoque moderno en donde la capacitación no son solamente las horas en el aula, sino también la aplicación posterior, conseguir bibliografía, investigar, comunicarse con los pares, leer, preparar propuestas y difundirlas para recoger opiniones. Para eso sí necesitamos buenos equipos. Sin embargo, conocedores de nuestras realidades, no estamos hablando de equipos de última generación ni de sofisticaciones para «engreir» al funcionario. Pero cuando este se ve obligado a trabajar con herramientas obsoletas, lentas, no compatibles con nuevos programas, no logrando bajar los archivos que se le envían para estudiar, no pudiendo compartir con los demás compañeros de la red de capacitación o de la red de aprendizaje porque no dispone de internet, todo ello le resta un tiempo valioso a los trabajadores y no los incentiva. Pero también sucede a la inversa, equipos sofisticados que no pueden ser operados por falta de capacidades técnicas del personal o que, incluso, tiene excesivas funciones para el uso que se le dará en esa área, no habiéndose racionalizado la entrega de equipos. Definitivamente, hay consenso en que la falta de infraestructura en muchos municipios

dificulta aún más el desarrollo de capacidades, por lo que los gobiernos centrales deben de invertir en las regiones más necesitadas en este rubro.⁴

Y de la mano con este tema tenemos el del ambiente físico de trabajo. ¿Han visto o están ustedes en oficinas en las cuales las paredes de concreto compiten con las paredes de archivos y expedientes? ¿Y el camino del funcionario para llegar al escritorio es un tortuoso viaje entre pilas de papeles? No es una novela, es la realidad.

La simplificación de trámite y el ordenamiento de lo existente –para algunas municipalidades– es esencial. Es el paso previo para una mejor atención al público, para un ordenamiento interno y para trabajar en condiciones laborales que favorezcan el pensamiento creativo, la innovación, la tolerancia y ¿porqué no? la alegría en la labor que desempeñamos.

A propósito, ¿cómo es su oficina? Puede hacer algo con los compañeros que la comparten para mejorarla? Aunque Ud. no lo crea, el ambiente físico en que trabajamos no solo es parte de la salud ocupacional, también es parte de nuestro proceso interno de desarrollo de capacidades.



EJERCICIO 6

De las dificultades mencionadas hasta el momento, defina Ud. cuáles son las más frecuentes y las que más dificultan el desarrollo de capacidades. Asimismo si, a criterio suyo, falta alguna:

- | | |
|----------|----------|
| 1. _____ | 4. _____ |
| 2. _____ | 5. _____ |
| 3. _____ | 6. _____ |

4. Ventajas y desventajas de un diseño centralizado

Este tema nos trae una serie de preguntas que deberían abrir nuestra reflexión acerca de cuál es la mejor solución al diseñar una propuesta de desarrollo de capacidades para los gobiernos locales. Para ello debemos definir qué entendemos por diseño centralizado, porque centralizado puede significar desde un diseño en las capitales de cada región o un diseño centralizado en el gobierno nacional.

Veamos, además, otros puntos de vista. Si el diseño viene desde el Gobierno Nacional, tenemos como ventajas que:

- Ha podido abarcar un mejor levantamiento de la demanda al contar con mayores recursos, instrumentos y personal dedicado al tema.
- Ha podido contar con medios para coordinar la oferta nacional.

⁴ Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina FLACSO Sede Ecuador, Quito del 7 al 8 de agosto de 2007. Principales conclusiones del Seminario Internacional InWent – FLACSO – GTZ – SENPLADES – CONESUP.



EJERCICIO 7

Queremos plantear algunos temas para la reflexión. Organicémonos en grupos mixtos, entre varias provincias y distritos y abramos el debate sobre estas inquietudes y otras que surjan:

¿No será que en la descentralización debemos pensar en una mayor autonomía de las regiones y por lo tanto también en las capacidades que deben generarse para que puedan atender su propia capacitación? ¿Sería preferible mantener autonomía en el diseño con respecto al gobierno nacional? ¿O sería más bien oportuno tener un nivel nacional homogéneo de funcionario con programas diseñados entonces por el Gobierno Nacional?

¿O serán las asociaciones de municipalidades las llamadas a diseñar los programas por el conocimiento cercano que tienen del tema?

Por otro lado, quizás, más allá del diseño, ¿deberíamos pensar también en el marco normativo? Quizás algunas normas de carácter nacional, emanadas desde el gobierno central, puedan pautar y orientar el desarrollo de capacidades y hacia dónde quiere apuntarse y, en base a ello, ¿los diseños podrían ser locales?

Estas y otras reflexiones deberíamos plantearnos antes de dar nuestra respuesta. Anotemos a continuación nuestras principales conclusiones.

- Ha contado con expertos del nivel nacional para procesar la información recogida y organizar el diseño.
- Ha tenido equipos multidisciplinarios para el diseño que entonces resulta más completo, orgánico y desde distintas facetas.
- Se ha subdividido mejor las diferentes tipologías de municipalidades con que contamos.

Desventajas

- Todas las ventajas mencionadas no evitarán que, de todas maneras, el producto final del diseño no sea un «paquete homogéneo» para todo un país que aunque haya considerado tipologías de municipalidades, demandas específicas y necesidades básicas que debe satisfacer una municipalidad en cuanto a capacidades, no podrá tomar en consideración las particularidades específicas de cada territorio y las diferencias culturales que son propias de la región.
- La metodología que acompaña al paquete igualmente deberá contar con profesionales locales que puedan entenderla, adaptarla y aplicarla según la población meta local.
- También cabría preguntarse si el paquete podrá ser fácilmente reestructurado y adecuado a las realidades locales y aquí, una vez más, nos remitimos a la reflexión acerca de la importancia de las redes de aprendizajes y de los sistemas para consultar e intercambiar y después construir en lo local.

En el caso de un diseño centralizado en las provincias, también podríamos hablar de centralización, en contraposición a la descentralización deseada. Pero también debemos situarnos en nuestras realidades y pensar que, salvo escasas excepciones, que las hay, es difícil pretender ahora que cada distrito cuente con las capacidades para elaborar un diseño de capacitación y con los profesionales para llevarlo a cabo. Consideramos que esto es parte de un proceso que debemos lograr, pero que no es automático y que tampoco es atribuible a una norma (como se ha visto con los planes de capacidades), sino a la voluntad de las autoridades, al progresivo empoderamiento en el tema, a la comprensión de su importancia y a la formación de profesionales que se dediquen a ello.

Habiendo hecho esta primera reflexión, podríamos decir entonces que el diseño podría darse en las capitales de las provincias, con todo un proceso de consulta y levantamiento de la demanda en los distritos, y que ello tendría algunas ventajas a ponderar que serían las contrarias a las desventajas señaladas para el diseño centralizado por el Gobierno Nacional.

Veamos:

- El diseño se ajusta a las particularidades (cultura, nivel educativo, gradualidad, mayores carencias, entre otros) del territorio y por tanto el diseño se hará en función a ello desde el inicio y no deberá «adecuarse» con el riesgo de que salga un híbrido poco confiable en término de eficacia y calidad educativa.

- El diseño podrá observar más de cerca las características de las municipalidades y cuáles de ellas abundan: si las urbanas o las rurales y en base a ello empezar a dar prioridades en los temas y en el destino de los fondos, lo cual resulta un poco difícil de lograr cuando el paquete es homogéneo y debe ser adaptado.
- Para el diseño metodológico se decidirá si se puede atender con profesionales locales o se recurre al apoyo de instituciones que puedan brindar consultores para hacerlo y asistencia técnica para capacitar a los que implementarán el diseño.

Desventajas

Sin embargo, debemos preguntarnos si desde el nivel provincial podemos garantizar que no se brinden estas desventajas o si estas desventajas no constituyen una limitante difícil de soslayar:

- Que no se pueda hacer un buen levantamiento de las necesidades y la demanda al contar o al destinar menores recursos a la actividad porque no se le da importancia al tema. Asimismo, porque no dispone de instrumentos y personal dedicado a ello.
- No se cuenta con expertos que puedan procesar la información recogida y organizar un diseño ajustado a las necesidades y demandas locales.
- No se ha podido contar con equipos multidisciplinarios para el diseño.
- Si la municipalidad no cuenta con muchos ingresos no puede enfrentar los costos de este estudio previo y deberá recurrir a la cooperación o al Gobierno Nacional y estar a la espera de que sus demandas sean atendidas.

Otros puntos a tomar en cuenta son que encontrándonos en un proceso de reforma del Estado y siendo la descentralización su reforma más importante que apunta a cambios muy profundos, el gobierno nacional, debería contar con diagnósticos claros y organizados acerca de las necesidades de desarrollo de capacidades en el país, cuáles son los departamentos en situación más dramática y con mayor necesidad de aportes, con qué recursos cuenta para apoyarlas y, especialmente, qué capacidades desea generar en función del modelo de Estado que desea organizar. Es decir, sea cual sea la conclusión a la que lleguemos sobre el diseño, pensamos que el hilo conductor, el eje vertebrador del Estado que queremos y por lo tanto de las capacidades que debemos generar o fortalecer, deberían provenir desde las matrices y las políticas públicas que emanen desde el Estado. Desde esta perspectiva, el Estado debería generar normas de carácter nacional que aseguren la direccionalidad del desarrollo de capacidades. De acuerdo a estas, cada gobierno subnacional se organizaría y concordaría con su Plan de Desarrollo Concertado y su Plan de Capacidades.

Asimismo, el Presupuesto Público debería considerar una partida para atender temas que considere básicos de la gestión pública en el ámbito nacional y con particular atención a los ámbitos rurales a los que difícilmente llegan otros actores. La modalidad en que se gestionarían estos fondos depende de cada país; en Bolivia, por ejemplo, es el Centro Nacional de Capacitación de la Contraloría General de la República la que se ocupa de capacitar a los funcionarios públicos, mientras que en Perú, la ex Escuela Nacional de Administración Pública, una vez que dejó de funcionar no ha encontrado aún alternativas viables.



EJERCICIO 8

En base a la reflexión previamente realizada y a partir del estudio de esta Unidad, ¿a qué conclusiones llegaría con su grupo? ¿Desde dónde debe provenir el diseño? ¿Puede haber alternativas mixtas de solución?

Plantee su conclusión:

5. Experiencias de desarrollo de capacidades a ser consideradas

A continuación, presentamos dos experiencias de Buenas Prácticas; una de ellas es de carácter público-privado en la cual se asociaron el Gobierno Regional, ONG y la Universidad Particular para desarrollar una oferta coordinada bajo el nombre de Escuela de Gobernabilidad.

La segunda experiencia es de carácter nacional, está formalmente organizada, es sostenida en el tiempo y es una oferta de la Contraloría General de la República en Bolivia en la cual se capacita para el manejo de los sistemas administrativos.

Ambas experiencias nos presentan modalidades y formas organizativas diferentes para el desarrollo de capacidades destacando la posibilidad de ponerse de acuerdo para una oferta coordinada y la asociación de instituciones públicas y privadas.

Experiencia Regional de carácter público-privado, impulsada por la sociedad civil	
Escuela de Gobernabilidad en Apurímac Perú. Diplomado y Escuela de Líderes	
El desafío:	¿Cómo se puede realizar una oferta interinstitucional de desarrollo de capacidades en la cual las instituciones que deberían liderar están al margen, como observadores o ausentes?
Descripción del desafío	Asumir el desafío consistió en impulsar la iniciativa formativa mientras se seguía apostando por el involucramiento de la Universidad Nacional y del Gobierno Regional. Las instituciones interesadas en impulsar un estilo diferente de gestión en los gobiernos locales y en el regional y en dotar a los líderes de capacidades para una mejor participación, unieron esfuerzos para dar mayor consistencia a sus iniciativas individuales y alcanzar a un mayor número de personas.
La buena práctica	Care-Programa Fortalece; PCS, CBC, Proyecto Arguedas-GVC; Red Perú; APRODEH, Gobierno Regional y Universidad de Los Andes.
Descripción de la buena práctica	<p>El 2006 se empezó a formular el Proyecto de Cultura de Democracia y Paz en Apurímac sumándose cada vez un mayor número de instituciones, la mayoría de ellas ONG. El Proyecto planteó una propuesta educativa que consistía en un Diplomado y una Escuela de Líderes con el objetivo de fortalecer las capacidades de las autoridades educativas y municipales, así como de los funcionarios para una gestión de calidad que trascendiera las operaciones cotidianas de la municipalidad o del sector educación y buscara un verdadero entendimiento entre funcionarios, autoridades, maestros y población. A la vez, se buscaba un liderazgo concertador, orientador de los procesos y con un mayor manejo de herramientas de gestión pública social.</p> <p>Cada institución aportó las necesidades identificadas del público meta con el que trabajaba, así como el segmento con el que se trabajaría y aquí surgieron los primeros debates:</p> <p>¿Con esos públicos resolveríamos el problema de la gestión o se necesitaba otro público?</p> <p>¿Las necesidades del público meta eran compatibles con los objetivos del Proyecto y con la oferta institucional?</p> <p>¿Cómo involucrar más al GR y a la universidad nacional?</p> <p>En el primer caso se definió que ese era en definitiva el público que había que privilegiar en ese momento. Las necesidades y la oferta eran compatibles menos en el tema de proyectos productivos que se dejó de lado el primer año, pero se incorporó al año siguiente como desarrollo económico y minería que es un tema candente en la zona. Para el involucramiento del GR se definieron varias estrategias que dieron un escaso resultado.</p> <p>Pero la iniciativa prosperó. Se diseñó la propuesta educativa en forma participativa y se establecieron igualmente los criterios de selección y convocatoria.</p> <p>Hubo una demanda de más de 400 postulantes en toda la región de los que se seleccionaron a 180 subdivididos en 3 grupos: líderes, maestros y funcionarios.</p>

	<p>Duración del Diplomado y la Escuela de Líderes: 6 meses Índice de deserción: casi nulo</p> <p>Logros: Por el éxito de la iniciativa, se insertó en un concepto trabajado previamente de escuela de gobernabilidad y se siguió el 2008 con un Programa de Formadores y una Escuela de Líderes 2. Lograr una oferta interinstitucional de calidad mostrando que es posible realizar un trabajo conjunto. Combinar la oferta con la demanda, mostrando también en este caso que puede darse. Realizar trabajos de grupo entre maestros, líderes y funcionarios, en los cuales se sinceraban los puntos de vista, las posiciones de cada uno y los consensos que en los procesos sociales son difíciles de lograr porque no hay entendimiento y hay desconfianza recíproca. Unir en una misma actividad a todas las provincias de Apurímac (los mismos alumnos reconocían este aspecto como un logro que se había dado por primera vez). Institucionalizar una iniciativa formativa que pudo seguirse al año siguiente bajo otras modalidades. Actualmente, se busca darle sostenibilidad a la iniciativa que se mantuvo durante el 2007 y siguió el 2008 con formadores que han replicado la experiencia en sus comunidades y provincias, pero hay demanda de un proceso ininterrumpido. Por ejemplo, un segundo diplomado en Buen Gobierno y seguir con la Escuela de Líderes.</p>
Preguntas	¿Qué le parece más interesante de la experiencia? ¿Qué actores cree que faltaron? ¿Le pareció bien el público seleccionado?

Información: Colectivo Interinstitucional Escuela de Gobernabilidad: redperu@redperu

Experiencia nacional de carácter público	
El Centro Nacional de Capacitación de la Contraloría General de la República de Bolivia (CENCAP)	
El desafío:	¿Cómo se puede orientar la oferta de la capacitación en las necesidades existentes de los funcionarios públicos y las exigencias institucionales?
Descripción del desafío	El levantamiento sistemático de la demanda de capacitación ya puede ser un desafío per se. Sin embargo, el análisis y la priorización de las necesidades, su comparación con las exigencias institucionales (en base a leyes, etc.) y por fin la traducción en programas y afines de capacitación, requiere un sistema con procesos y criterios bien definidos.
La buena práctica	El Centro Nacional de Capacitación de la Contraloría General de la República de Bolivia (CENCAP).
Descripción de la buena práctica	EL CENCAP es El CENCAP cuenta con una oferta cuya estructura curricular responde a un modelo de administración acorde a las necesidades y demandas de capacitación en aspectos normativos, conceptuales e instrumentales con un enfoque práctico de competencias (Conocimiento, habilidades, destrezas y actitudes) en su modalidad presencial. Está en proceso de consolidación de las modalidades semipresenciales y virtuales. El CENCAP opera como uno de los sub-sistemas del Sistema de Administración de Personal (SAP) el sub-sistema de la «Capacitación Productiva». La capacitación productiva se define como «el conjunto de procesos a través de los cuales los funcionarios adquieren nuevos conocimientos, desarrollan habilidades y modifican actitudes».

Los objetivos de la capacitación productiva son de:

- Mejorar la contribución de los servidores públicos al cumplimiento de los fines de la entidad.
- Contribuir al desarrollo personal del servidor público y prepararlo para la promoción de la carrera administrativa.

El Sub-Sistema de Capacitación Productiva consiste en 5 elementos:

1. La detección de necesidades.
2. La programación de la capacitación.
3. La ejecución de la capacitación.
4. La evaluación de la capacitación.
5. La evaluación de los resultados de la capacitación.

Para la detección de las necesidades el CENCAP opera con los siguientes 4 pasos:

1. Distribución de un formulario de detección de necesidades. Se toma contacto con las instituciones públicas y se aplica el DNC generalmente cada año.
2. Llenado del formulario por el funcionario. Se remite el formulario y se prioriza según la oportunidad de capacitación; es decir, puede ser a través de un acuerdo o convenio. La diferencia es que en el acuerdo se utiliza el presupuesto de la institución y a veces la infraestructura mientras que en el convenio se ejecuta la capacitación con el presupuesto del CENCAP.
3. Análisis, clasificación y priorización de necesidades de capacitación. La institución que aplica el DNC, establece las necesidades más urgentes de capacitación en función a una categoría ya establecida, es decir, Superior Directivo, Técnico Operativo o Apoyo Administrativo. Referente a las ofertas para municipios, al momento solo existen currícula para Superior Directivo y Técnico Operativo.
4. Elaboración de un informe de detección de necesidades. Los formularios son remitidos al CENCAP para su evaluación. Si se trata de un convenio, CENCAP ve el presupuesto. En caso de un acuerdo generalmente aplica la capacitación según requerimiento de la institución.

En base al informe, resumiendo las necesidades, el CENCAP sigue con la programación de la capacitación. La programación de la capacitación es el conjunto de acciones que se prevén para llevarlas a cabo en la ejecución de la capacitación.

1. Se traduce en el Programa Anual de Capacitación (P.A.C.).
2. Aprueba o rechaza la MAE (Máxima Autoridad Ejecutiva).
3. Se realizan modificaciones finales.
4. Sociabilización del Programa de Capacitación. RRHH es el responsable de socializar el programa de capacitación entre los servidores públicos de su institución.

El Programa Anual de Capacitación debe establecer una diferencia entre el Programa Anual de Capacitación del CENCAP y los PAC de cada institución. En lo que refiere a la Programación Anual del CENCAP se tiene lo siguiente:

- a) Directrices para la programación.
- b) Currícula de capacitación.
- c) Presentación de los programas.
- d) Horas hombre destinadas a actividades de capacitación en el caso de la Contraloría.
- e) Modelo de notas para difusión.
- f) Estrategias
- g) Base de datos docentes habilitados
- h) Formularios que se pueden aplicar.



	El diseño curricular de los cursos en la gestión 2008 tiene el enfoque de programas de capacitación, estructurado como un conjunto de cursos y seminarios orientados a satisfacer necesidades institucionales de capacitación y de manera complementaria por una serie de eventos individuales.
Preguntas	¿Qué ventajas tiene el sistema del CENCAP para Bolivia? ¿Observa Ud. alguna limitación del sistema? ¿Cuáles(es)?

Contacto o documento para mayor información: www.cgr.gov.bo-CENCAP.

Unidad 2. Los actores y sus roles

1. Actores involucrados en la oferta de desarrollo de capacidades

En realidad, hay una variedad de actores involucrados en la oferta de capacitación. Cada institución, pública y privada, en la medida que encuentra una necesidad para su desarrollo o el desarrollo de sus programas, la atiende a través de la capacitación y lo hace en forma directa, es decir, organizándolo la misma institución, o encargándose a una institución especializada como puede ser una universidad, un instituto superior o técnico, una ONG u otros.

Desde el Estado, los ministerios se preocupan por sus funcionarios y por el público al que tienen que llegar; las universidades estatales tienen programas de diverso tipo que hemos detallado en el Módulo 1. En el caso de Bolivia, hemos observado en las Buenas Prácticas que es la Contraloría el organismo encargado del desarrollo de capacidades a través del CEN-CAP, pero se circunscribe a los sistemas administrativos. En Perú, en cambio, en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) se encuentra la Secretaría de Descentralización que ha sido la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública para los gobiernos regionales y

Autoridad Nacional del Servicio Civil

En Perú por Decreto Legislativo 1023 ha sido creada la Autoridad Nacional del Servicio Civil, como organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil. Esta autoridad tiene competencia nacional sobre todas las entidades de la administración pública y están sujetas al Sistema todas las municipalidades del país.

Fuente: Elaboración propia.

locales (D.S. 063-2007- PCM), habiéndose concluido su elaboración en agosto del 2008.

Otro actor que desde siempre se ha dedicado a la capacitación son las ONG que tienen toda una experiencia, metodologías y programas diversos. Lo mismo sucede con las universidades privadas, que en estos últimos años están implementando programas de postgrado y cursos de extensión en diversos campos, relacionados a los temas de descentralización y desarrollo local.

Otros actores de peso son las asociaciones de municipalidades. En Perú, se cuenta con REMURPE (Red de Municipalidades Rurales del Perú) que tiene algunos diplomados en desarrollo económico local y otros temas; en Bolivia está la FAM (Federación de Asociaciones Municipales) que se dedica también a la capacitación y cuyo Proyecto EnLaRed ha hecho todo un levantamiento de las necesidades y capacidades de las municipalidades en aspectos tecnológicos, en TICs. Asimismo, la AME en Ecuador. Todos estos actores han visto la necesidad de avanzar en la capacitación municipal y cada uno a su manera ha desarrollado programas y formas diversas para resolver el tema. En este caso, son actores que conocen a fondo la problemática y el tema municipal y han debido desarrollar, paralelamente, experiencias interesantes para el desarrollo de capacidades.

2. Rol de los actores clave en la oferta de desarrollo de capacidades

Según D. Horton, el éxito de muchos esfuerzos de desarrollo de capacidades se ha visto limitado debido al hecho de que éstos se enfocan en factores técnicos y se ignoran las barreras críticas sociales y políticas. Es así que podemos señalar actores clave, pero si no tomamos en cuenta la realidad local y nacional, así como los aspectos sociales y políticos, no se podrá avanzar mucho⁵.

En este sentido, para garantizar el manejo de competencias básicas de parte de autoridades y funcionarios, el rápido adecuamiento a nuevas normas, la direccionalidad hacia el

⁵ Douglas Horton. ¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades? Briefing Paper del ISNAR 64. Febrero del 2004.

tipo de Estado que se busca y las actitudes que ello requiere, cobertura nacional, así como el papel del Estado como actor clave para el desarrollo sostenido de capacidades. Su rol permitirá precisar aspectos importantes como el marco legal, los enfoques del desarrollo de capacidades, tipo de competencias, público meta y el organismo público que se haga cargo de su cumplimiento. En un Estado descentralizado el desarrollo de capacidades no debería centralizarse en una institución. Sin embargo creemos que sí hace falta un organismo que haga un seguimiento al tema e institucionalidad.

Pero no todo debe recaer en las esferas del Estado. Por ejemplo, en Chile existe una fuerte Asociación Nacional de Funcionarios Municipales que junto con la Asociación de Municipalidades gestiona programas municipales interesantes y apropiados. Esta misma situación no se da en Colombia. Allí, es la Escuela Nacional de Administración Pública la encargada principal de llevar adelante los programas de desarrollo de capacidades.

La Asociación de Municipalidades de Chile, por ejemplo, cuenta con una plataforma tecnológica de aula virtual en el portal de la web de la asociación, la cual contiene en su Sistema Nacional de Capacitación un registro de la oferta y demanda de capacitación, manual de registro de organismos capacitadores y guía de la malla curricular y específica si la modalidad es presencial y/o semipresencial. Desde la modalidad e-learning (semi-presencial) la plataforma implementa comunidades de aprendizaje, banco de experiencias y buenas prácticas, entre otros.

Definitivamente las asociaciones de municipalidades pueden ser parte de los actores clave y han demostrado que no solo pueden cumplir un rol de identificación de la demanda sino que pueden desarrollar también programas sostenidos en el tiempo. Pero habría que preguntarse si todas las asociaciones de municipalidades en la región tienen la consolidación institucional, recursos, representatividad y la preparación técnica para atender a todo el territorio que abarcan. En el caso que la tuvieran, como parece ser en Chile con alcance nacional, sus roles van desde recoger la demanda, procesarla e implementar su atención a través de distintas modalidades. Sin embargo, cuando las asociaciones no son suficientemente fuertes, debemos recurrir a otros actores.

Las universidades podrían tener el doble rol de investigar para ofrecer las mejores metodologías, los acercamientos interculturales, la elaboración de programas que conciten interés acercando la academia al desarrollo local y, a la vez, certificar.

Pero quiénes serían los llamados a elaborar planes de capacidades, a realizar un levantamiento de las demandas, a diseñar e implementar políticas públicas para el desarrollo de capacidades, son los gobiernos subnacionales. Y es que, en realidad, el liderazgo debería surgir desde dentro de la organización y los miembros de la organización deben hacer la mayor parte del trabajo que se requiere. No obstante, una organización se puede beneficiar del conocimiento y consejos externos, pero en el fondo, los propios gerentes de la organización son los que deben llevar las riendas del cambio.⁶



EJERCICIO 9

Ponemos a continuación un conjunto de roles, decida Ud. quién debe cumplirlo y colóquelo en el casillero correspondiente. Algunos roles pueden ser cumplidos por uno o más actores, no son excluyentes, también pueden añadir otros roles que no están en la lista. Buen trabajo.

Roles

- Diseñar políticas públicas que fomenten y favorezcan el desarrollo de capacidades
- Delinear qué capacidades requerimos para el modelo de estado que la reforma del Estado persigue
- Definir público meta
- Levantamiento de necesidades de la demanda

⁶ Douglas Horton. ¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades? Briefing Paper del ISNAR 64. Febrero del 2004.

- Organizar oferta y demanda.
- Coordinar oferta de capacitación de universidades, institutos, ONG y otros.
- Definición del perfil esperado del funcionario, autoridad y ciudadano.
- Diseñar los programas.
- Implementación de los programas.
- Certificar a los participantes.
- Acreditación de entidades de capacitación que cumplan con los requisitos que el sistema universitario o el gobierno nacional ha puesto como exigencia y llevar un registro de las mismas
- Definir los costos anuales de la implementación del Plan de Capacidades, del Sistema de Capacitación o, simplemente, del programa.
- Plan de Monitoreo y Seguimiento del avance de los desempeños y de los impactos.

Cuadro N° 4

Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local	Asociación de Municipalidades	ONG	Universidades

Fuente: Elaboración propia.

3. Identificación de actores y procesos

Si partimos de que la municipalidad es la institución encargada por mandato de ley de ocuparse del desarrollo de capacidades, sería la encargada de hacer un registro o levantamiento de los ofertantes de su territorio. Así como se lleva un registro de organizaciones sociales, también debería haber un


registro de ofertantes el cual debería estar en el Plan de Capacidades.

La información debería ser no muy abundante, pero la esencial para saber en qué temas y lugares del territorio opera, como consta en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 5

Nombre	Dirección, telf, correo electrónico	Localidades en que trabaja	Público meta	Temas que aborda en el desarrollo de capacidades	Proyectos en curso (Título, localización, destinatarios, tema)	Procesos en que se encuentra
Institución 1.						
Institución 2.						
Institución 3.						
Institución 4.						

Fuente: Elaboración propia.



La modalidad para recoger esta información puede ser variada, desde una carta de la municipalidad solicitando la información a las instituciones que usualmente se dedican a ello, un taller de intercambio de experiencias que se aproveche para llenar las fichas y a la vez que la municipalidad haga conocer qué piensa hacer en capacidades. Con el casillero sobre procesos hay que tener cuidado, puesto que será necesario explicar qué entendemos por proceso social. Generalmente, las personas se encuentran inmersas en procesos sociales y no lo reconocen, los asumen o abordan como un conjunto de actividades cuando, en realidad, son procesos. El conjunto de proyectos, pero también de procesos, son los que nos van a dar un panorama claro de la situación regional o local acerca de la situación de las capacidades y esta visión, junto con la demanda, nos va a servir para construir la oferta, pues los procesos también necesitan de capacidades para desarrollar y generalmente no son tomados en cuenta.

Otra información que puede resultar de interés para una oferta o para un Plan de Capacidades es formar un directorio de consultores en los temas de nuestro interés. Las mismas instituciones nos pueden proporcionar información la cual podemos solicitarla a través de cartas, virtualmente o simplemente

informar a través de un medio de difusión que se está elaborando un directorio y cuáles son los requisitos para formar parte de éste (por ejemplo: tema de su especialidad, zonas en que trabaja, últimos trabajos realizados, personas de referencia, entre otros).

Una fuente rica en información son las páginas web de las instituciones, especialmente de las privadas, que nos pueden proveer de información importante acerca de lo que están realizando. Menos frecuente y menos utilizada, pero también accesible, son los encartes de algunos periódicos o revistas que eventualmente presentan las ofertas, aunque generalmente están muy sesgadas a la educación formal, de alto costo; pero también se reportan las noticias actualizadas de lo que se está realizando.

Si cruzamos los proyectos en curso con los procesos y el Plan de Desarrollo Concertado, observaremos cómo las instituciones se cruzan en una serie de temas, objetivos y públicos meta comunes. Este reconocimiento y análisis previo nos facilitará la gestión posterior para trabajar con las instituciones una oferta conjunta mostrándoles los resultados de nuestro análisis y cómo muchas de las capacidades que hacen falta para los procesos o para alcanzar los objetivos comunes que se persiguen se alcanzarían mejor si hay un trabajo de conjunto.

Unidad 3. La calidad de la oferta

1. Los requerimientos de la población meta en concordancia con la oferta

Un paso importante es poder articular la demanda recogida con la oferta institucional. Si hasta el momento se ha inclinado la balanza hacia la oferta descuidando la demanda, ahora no se puede invertir el peso inclinando todo hacia la demanda porque hay aspectos del desarrollo de capacidades que las labores diarias no permiten observar ni percibir. Por ello consideramos de suma importancia aplicar algunas estrategias que nos permitan coordinar el requerimiento de la población meta con la oferta presente en el territorio. Sin embargo, no es solo cuestión de estrategias sino también de flexibilidad de los actores, de su disposición para llegar a acuerdos buscando objetivos comunes. Algunas estrategias sugeridas son:

La observación: observación detenida de la demanda que hemos recogido y de la oferta, los ofertantes y los procesos que se encuentran encaminados o encaminándose. En realidad, observaremos que existen dos tendencias muy marcadas: 1) las demandas por los temas propiamente municipales de gestión (manejo de rentas, de gestión por resultados, elaboración de planes operativos, de planificación, entre otros) y unos pocos de gestión participativa (presupuesto participativo, planes concertados, liderazgo, etc.), y 2) ofertas en temas de reforma del Estado, derechos humanos, justicia y reparación, buen gobierno, salud, educación, resolución de conflictos, entre otros).

Los puntos de encuentro: Si escudriñamos un poco más, nos vamos a encontrar que en algunos casos la oferta y la demanda coinciden (y nos atrevemos a adelantar que segura-

mente será el caso de liderazgo, de resolución de conflictos, por ejemplo). Entonces, ya habremos encontrado un punto de encuentro. Pero el punto de encuentro no estará solo en los temas sino también en los procesos, pues veremos que la municipalidad, el gobierno regional y muchas de las instituciones están participando en el mismo proceso, por tanto tendrán varios objetivos comunes a alcanzar que se traducen en capacidades a desarrollar. Buscaremos entonces en la demanda cuáles capacidades solicitadas pueden contribuir al mejor desarrollo de varios de los procesos, e igual haremos con la oferta. Anotaremos nuestros hallazgos.

El ensamblaje: En este momento debería organizar los temas grandes y tomar decisiones: ¿Los descompongo en varios cursos, en un solo curso largo de varias etapas, en uno o dos diplomados, en programas más especializados, por ejemplo maestrías? ¿Por cuáles temas opto? Depende de la cantidad y especificidad de la demanda, depende de los fondos disponibles, de la colaboración de los ofertantes que puedan colaborar en una misma oferta. Para apoyar la decisión aplico algunos criterios:

La urgencia: Los temas instrumentales municipales son temas urgentes para el trabajador municipal, no pueden ser dejados de lado, más aún si son parte de la demanda. Si no aparecen como temas comunes en el cuadro elaborado, debo observar: 1) cuáles de los temas comunes necesitan de sustento y los temas instrumentales que justifiquen su incorporación; 2) cuál es la frecuencia (ver más abajo) con que se demanda el tema para justificar su incorporación.

Cuadro N° 6

Temas de la demanda	Temas de la oferta	Procesos afines a oferta y demanda	Temas comunes

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque: Si el interés de la oferta va más allá que un funcionario sea un ejecutor eficiente y eficaz, no se podrá dejar de lado el contexto político, social y económico del país y de la localidad o sus actitudes. Entonces, por ejemplo, podría definirse por combinar los temas instrumentales con temas como reforma del Estado y descentralización, o por un análisis de la situación nacional. El jefe de rentas, tributos, impuestos, podrá manejar su gerencia si desconoce el desarrollo humano sostenible? Sí lo hará, pero ¿cuáles serán sus criterios en ese manejo? Los puramente técnicos, formales y operativos. Los que están en gerencia social y desean conocer todas las herramientas para la relación con las organizaciones sociales, empadronarlas, monitorearlas, convocarlas, ¿podrán desconocer el tema de los Derechos Humanos, más en los países de la región con altas tasas de población indígena y de discriminación?

La frecuencia: La cantidad de veces que un tema es solicitado ya sea por los ofertantes o por la demanda, nos sugiere su importancia, ya sea para unos que han visto su importancia, ya sea para los otros que lo necesitan en su trabajo. Este criterio debe llamar nuestra atención y orientar nuestra decisión. A la vez, hay que reflexionar con qué otro tema debe ir combinado y que de pronto no ha resultado con claridad en el listado de temas comunes. Por ejemplo, puede ser que desde la oferta y la demanda se reclame el tema de presupuesto participativo, que es un hito en la región, pero nadie lo asocia a los temas de participación, concertación y transparencia que son algunas de las bases conceptuales del tema. ¡Atención entonces!

Coyuntura nacional/local: Otro criterio de importancia para la priorización de los temas es si el país o la localidad atraviesa un momento importante que requiere de una atención especial. Este aspecto también marcará los temas que se seleccionen.

Los fondos disponibles: Determinará la gradualidad del programa, no que se descarten temas. En este sentido, se combinará la urgencia y la frecuencia de los temas para que sean considerados como prioridad. Sin embargo, los temas irán siempre acompañados de un enfoque pertinente acorde con lo necesario en la localidad y/o con la coyuntura.

El área que abarca el programa. Si se ha podido consensuar una oferta conjunta de varias instituciones para trabajar en varias municipalidades a la vez, se considerarán como prioritarios los temas que son comunes a todas las áreas involucradas. Si la oferta presenta temas que no resultan en el listado de temas comunes, igualmente hay que analizar cómo ese tema puede aportar a otros temas municipales presentados en la demanda o en el listado de temas comunes.

La efectividad con la que se ha organizado la demanda en relación con las prioridades de las instituciones ofertantes propicia que los participantes en la capacitación cobren interés a medida que van encontrando en ésta las respuestas a sus necesidades y a cómo resolver, implementar, abordar los temas que son de su interés. Incluso, aquellos que usualmente podrían tener poco o ningún sentido para ellos, podrían cobrarlos si están debidamente entretendidos con los intereses de las personas. Es así que si el tema de género no ha sido solicitado en ningún momento en la demanda, pero se aborda como parte del presupuesto participativo –que sí ha sido requerido– y se enfoca como tema de salud pública, podrán tocarse aquellos aspectos no presentes en la demanda y que, sin embargo, resultan de importancia para aquellas instituciones que privilegian el tema pero –más allá de eso y aquí radica lo importante– para un desarrollo armónico y con equidad de género. Evidentemente, no obtengo los mismos resultados si dedico varias horas a definir y teorizar en clase, con los alumnos, sobre el tema género que no ha sido solicitado y que, generalmente, genera cierta resistencia.

Entonces las instituciones debemos aprender a entretener y organizar los contenidos que consideramos de primera prioridad con los intereses del público meta. No creemos que para desarrollar «ciertos contenidos» (derechos humanos, equidad, desarrollo humano sostenible y otros) debemos primero desarrollar los básicos que demandan las personas sino que debemos saber demostrar cómo los requerimientos técnicos del manejo de la municipalidad deben estar enmarcados en estos enfoques y consideraciones para poder desarrollarse con amplitud y para que los funcionarios puedan ver más allá del aspecto técnico y tener puntos de reflexión, propuestas innovadoras, aspectos que les ayuden a pensar, a cuestionarse para mejorar lo que hacen. Para que su trabajo pueda elevarse por encima de «lo cotidiano y rutinario» y para generar propuestas que se encaminen hacia la calidad y la innovación.

En definitiva, como lo veremos más adelante para el diseño del programa, son muchos los factores que entran en juego, pero cuando estemos frente a la cantidad de temas surgidos de la oferta y de la demanda, no busquemos recetas mágicas, observemos las coincidencias y enhebreemos hábilmente los temas técnicos con los temas valorativos y actitudinales en una secuencia lógica que no debe perderse.

2. Estrategias de cooperación interinstitucional para el diseño de la oferta y su ejecución

La puesta en marcha de acuerdos interinstitucionales para consensuar la oferta constituye un proceso social de relevan-



EJERCICIO 10

Vaya al Anexo N° 2 y realice los ejercicios de combinación de oferta y demanda que allí se proponen.

cia que hay construir tomando en cuenta que todas aportan de acuerdo a su experiencia y posibilidades y tienen visibilidad.

El contar con gobiernos subnacionales interesados en el tema, que lo lideren y que tengan voluntad política de gestionar programas de capacidades facilitaría su diseño, colaboración institucional público-privada e implementación. Las estrategias de construcción en los niveles locales, para tener éxito, deben variar y adecuarse al medio porque si se plantean recetas rígidas y prefijadas, que no leen la coyuntura o las condiciones sociopolíticas del lugar, posiblemente no tendrán éxito. Otro elemento a tomar en cuenta está constituido por las personas que gestionan. A menudo la institucionalidad es tan endeble que la voluntad política depende del funcionario o autoridad de turno.

En este sentido, invitamos a los participantes, antes de asumir cualquier estrategia, a hacer una lectura de las condiciones de su localidad para decidir cuál es la mejor vía. Sería bueno responderse a estas preguntas:

¿Hay voluntad política del alcalde para impulsar un programa de desarrollo de capacidades?

¿Esta voluntad llegaría a expresarse en un Acuerdo de Concejo en algún momento? o ¿En una política pública?

¿El alcalde encontrará eco en su propuesta con los gerentes municipales?

¿Hay una tradición o tendencia en la localidad de trabajo conjunto de las ONG o las agencias de cooperación?

¿Hay una tradición o tendencia en la localidad de trabajo conjunto de instituciones públicas y privadas?

¿Existe costumbre de trabajar en red? ¿Son mayormente redes virtuales o presenciales?

Según la respuesta que nos demos a estas preguntas, podremos plantear nuestra estrategia de intervención.

Como formas de institucionalizar el trabajo interinstitucional podemos plantear el Acuerdo Interinstitucional, el Convenio, el Acuerdo o Resolución de Concejo en la Municipalidad, entre otros. Pero estos se quedarán en el papel si no hay

verdadera voluntad de realizar un trabajo conjunto. Veamos juntos algunas estrategias.

Estrategia 1. Trazando objetivos comunes: Un primer paso, después de la identificación de actores, podría ser una actividad de conjunto con éstos, cuyo objetivo puede ser:

- Intercambio de experiencias.
- Mapeo de las intervenciones en el territorio para ver cuáles zonas no están cubiertas.
- Informar acerca de las actividades que piensa hacer el gobierno regional o local en el tema de capacidades y cómo se articulan los diversos actores.

Es decir, escoger un objetivo para la reunión de trabajo o taller que sea el más pertinente y que pueda ser interesante para la mayoría de las instituciones, lo cual garantizará su asistencia. Según cada localidad, a menudo la convocatoria debe ir precedida de visitas a las instituciones públicas y privadas más importantes para explicar con mayor detenimiento la iniciativa y despertar su interés.

Otro aspecto a considerar es que cuando el que convoca es la autoridad pública (gobierno subnacional) el interés por asistir es mayor, sea del sector público o del privado. Aquí estamos apostando que el gobierno local tiene interés y por lo tanto es el que convoca.

Esta primera convocatoria puede ser organizada para generar grupos o mesas de trabajo dedicadas a levantar la demanda unos y a organizar la oferta los otros, en un trabajo organizado y conectado. Si el interés fuera solo de unos pocos, entonces ambos trabajos recaerían en un solo grupo.

Sin embargo, este es solo el inicio de un trabajo interinstitucional, pues una vez hecho el levantamiento de la demanda o, si ya se contara con ésta, habría que tomar acuerdos acerca de:

Qué público meta privilegiar o trabajar con toda la institución municipal.

Establecer un programa estructurado con todos los temas y desarrollarlos por módulos, en partes, o preparar un programa

por temas que se desarrolle en diferentes momentos, empezando por los más urgentes.

Cuáles serían las fuentes de financiamiento y responsabilidades de cada institución participante.

Estas decisiones demoran, por lo general, pero es preferible debatir los temas hasta llegar a un consenso, que imponer decisiones desde el gobierno local que al final no son bien recibidas y no contarán con el apoyo esperado. Formar un grupo para la oferta y su implementación significa que el mismo grupo se convierta en sujeto de aprendizaje de tolerancia, de escucha, de ceder terreno, de debatir por los principios irrenunciables y de la capacidad de llegar a acuerdos. Y, recordemos, si bien contaremos con una demanda, cada institución tendrá no solo un público meta sino un tema prioritario. Pero, al fin y al cabo, si observamos bien, ningún tema –técnicamente– escapa a la gestión municipal, depende solo de cómo los organizamos y prioricemos.

Estrategia 2. Capacitación Estratégica: Otra alternativa, menos ambiciosa, pero que ha demostrado ser efectiva y útil⁷, es seleccionar del gobierno regional y de los provinciales a los gerentes y funcionarios principales y capacitarlos en los temas que ellos mismos han detectado como fundamentales y a la vez problemáticos en sus áreas de trabajo.

En este caso, la coordinación interinstitucional puede ser en red y debe estar dada por las zonas de trabajo y los temas. Es decir, se diseña el programa concertando oferta y demanda, pero se distribuyen los temas según la especialidad de cada institución y las zonas de trabajo en función de la mayor presencia de cada institución, de manera que en cada zona la institución presente se hace responsable de la organización de la capacitación. En cuanto al tema, la institución que lo tiene a su cargo, enviará sus expertos a cada zona. Debe haber uno o dos responsables de coordinar la capacitación. Sin embargo, una forma de realizar lo mismo con menor costo es hacerlo a través de una red virtual distribuyéndose las tareas: designando a una institución para que haga la capacitación y las demás aportan con el diseño del programa, los temas o módulos completos según su especialidad y el financiamiento.

Estrategia 3. Capacitación Centralizada: Es una variante de la estrategia anterior, lo que varía es que los estudiantes se concentran en la capital de provincia más cercana o equidistante de todas las localidades. Eso sin duda, facilita la organización y el seguimiento, pero debe preverse que los asistentes puedan asumir los costos de traslado y que sus instituciones

les brinden el permiso respectivo.

Estrategia 4. Desarrollo de Capacidades al Presupuesto Participativo: Esta estrategia está más referida al financiamiento que a la cooperación interinstitucional. Al final, resulta también una forma de consolidar grupos alrededor del tema de la oferta. Y es que una opción recomendable que compromete al gobierno local y a los líderes sociales es preparar un proyecto para que ingrese al Presupuesto Participativo, de manera que el desarrollo de capacidades se convierte públicamente en un tema que entra a la agenda pública y al presupuesto público. Ya no es tema solo de privados y de unos cuantos. Los fondos del PP, sin embargo, no son suficientes, también es necesario sumar aportes de la cooperación y otros recursos para contar con ingresos suficientes que permitan realizar un buen programa.

Estrategia 5. La firma de acuerdos: Esta estrategia sería una conclusión de los pasos anteriores y si bien no garantiza el éxito de la coordinación interinstitucional, de todas maneras es vinculante y permite hacer precisiones acerca de los roles de cada institución. Cuando los procesos están en marcha resulta difícil identificar quién cubre los aspectos que han quedado sin responsables, es preferible prever desde el principio las obligaciones y derechos de cada institución.

Estrategia 6. Institucionalizando el desarrollo de capacidades: Por otro lado, en lugares en los cuales el tema de las capacidades es muy endeble, es necesario hacer esfuerzos para institucionalizarlo. Por eso, es necesario el diseño de un Sistema de Desarrollo de Capacidades (entendido como la estructura que adoptaría la forma de capacitar en la cual cada elemento tiene su lugar) al cual articularse. Es importante que el gobierno local o el regional refrende las iniciativas con resoluciones⁸; que las apoye con políticas públicas; de lo contrario, el gran esfuerzo de los organizadores de la capacitación empezará y se agotará con un curso, con un diplomado: todos creerán haber cumplido con el objetivo y pocos se darán cuenta que recién han dado el primer paso.

En los países en los cuales se cuenta con Escuelas Nacionales de Capacitación no resulta difícil articularse a la iniciativa nacional en curso para las particularidades locales y dar oficialidad e institucionalidad a las actividades formativas que se emprendan, para darle seguimiento y sostenibilidad. Entonces, los sistemas podrán apoyarse en lo ya existentes y a partir de ello, elaborar para las necesidades locales profundizando y centrando la capacitación.

⁷ Ver la experiencia de INICAM en Buenas Prácticas del Módulo 1.

⁸ Variantes: Resolución de Gobierno Regional; Acuerdo del Consejo Regional; Consejos de Coordinación Regionales o locales; otros.

3. La calidad de la oferta

En los diversos pasos que se dan para arribar a una oferta de desarrollo de capacidades, es importante ir comprobando su calidad. Desde este punto de vista la oferta también debe tener un standard de calidad. Para comprobarlo, proponemos los siguientes criterios de verificación:

Corresponde a la demanda. Como hemos ido notando, un problema recurrente de la oferta es que responde más a las prioridades institucionales, de mercado o gubernamentales que a las demandas de los interesados; por lo tanto un primer criterio de calidad de la oferta será comprobar que realmente responda a la demanda. Esto lo verificaremos observando si se realizó oportuna y adecuadamente el levantamiento de la demanda y su análisis, según lo indicado en Módulo 1.

Combinación oportuna de oferta y demanda. Si bien es cierto que la demanda tiene un lugar prioritario en el conjunto de la oferta, tampoco podemos dejar de lado temas de las instituciones ofertantes que son de relevancia para éstas y que quizás no son sentidas como necesarias por el público meta pero que, sin embargo, pueden producir cambios en el largo plazo o pueden conducir a un cambio de actitudes para la aplicación de una política pública de interés nacional, por ejemplo la descentralización o la seguridad alimentaria. En este sentido, será oportuno observar si hay una equilibrada combinación entre la oferta y la demanda (ver Módulo 1).

Los participantes en la capacitación toman interés a medida que van encontrando en ésta las respuestas a sus necesidades y a cómo resolver e implementar los temas que son de su incumbencia. Incluso, aquellos que usualmente podrían tener poco o ningún sentido para ellos, podrían tenerlo si están debidamente entrelazados con los beneficios de las personas. Es así que si el tema de género, por ejemplo, no ha sido solicitado en ningún momento en la demanda, pero se aborda como parte del presupuesto participativo -que sí ha sido requerido- y se

enfoca como tema de salud pública, puede generar interés.

Entonces las instituciones deben aprender a entretener y organizar los contenidos que consideran de primera prioridad con los intereses del público meta; no creemos que para desarrollar «ciertos contenidos» (derechos humanos, equidad, desarrollo humano sostenible y otros) se deba primero desarrollar los básicos que demandan las personas sino que se debe demostrar cómo los requerimientos técnicos del manejo de la municipalidad deben estar enmarcados en estos enfoques y consideraciones para poder desarrollarse con amplitud y para que los funcionarios puedan ver más allá del aspecto técnico y puedan tener puntos de reflexión, propuestas innovadoras, aspectos que les ayuden a pensar y a cuestionarse para mejorar lo que hacen. Para que su trabajo pueda elevarse por encima de «lo cotidiano y rutinario» para generar propuestas que se encaminen hacia la calidad y la innovación.

Análisis de la demanda. La demanda no puede limitarse a ser recogida a través de los instrumentos de recojo y después hacerse un listado para su atención. Debe ser analizada y procesada antes de convertirse en programas de desarrollo de capacidades.

Municipalidad y sociedad civil. Para que la oferta sea integral debe involucrar a personas clave de la sociedad civil: líderes de opinión, líderes sociales, ciudadanos que participan en espacios de cogestión, entre otros. La oferta debe contemplarlos entre su público meta.

Activa colaboración interinstitucional. Una oferta de calidad debe ser capaz de articular activamente a las instituciones ofertantes públicas y privadas presentes en el territorio. Cada una de ellas debe poner a disposición sus recursos para el logro de una oferta de calidad. Esta colaboración activa permitiría actuar en red y aliviar los costos del levantamiento de la demanda, su procesamiento y la formulación de los programas.



Bibliografía

1. **Capella, J. y otros.** Estilos de aprendizaje. Serie: Cuadernos de Educación. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial 2003. CISE.
2. **CARE, Fortalece, Red Perú, PCS, APRODEH, CBC, Proyecto Arguedas, Dirección Regional de Educación.** Escuela de Gobernabilidad. Programa de Formadores 2008. Documento de trabajo.
3. **Centro IDEAS.** Formación de Facilitadores de la Concertación 2007. www.centroideas.org.pe
4. **Manuel E. Contreras.** Aprender a desaprender en la búsqueda de un aprendizaje transformativo. Apuntes sobre la capacitación de gerentes sociales. Banco Interamericano de Desarrollo. Abril 2005. Serie de Documentos de Trabajo I-54
5. **Miriam González Pérez.** Revista Pedagogía Universitaria 2000 Vol. 5 N° 2 Evaluación del Aprendizaje en la Enseñanza universitaria. Centro de Estudios para Perfeccionamiento de la Educación Superior. Universidad de la Habana.
6. **Harvard Business School.** 1998. Harvard Business Review on change. Boston: Harvard Business School Press. Huberman, A.M. and M. Miles. 1984. Innovation up close: How school improvement works. New York: Plenum Press.
7. **Douglas Horton.** ¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades? Briefing Paper del ISNAR 64. Febrero del 2004.
8. **InWEnt – FLACSO – GTZ – SENPLADES – CONESUP.** Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina FLACSO Sede Ecuador, Quito 7 al 8 de agosto de 2007 Principales conclusiones del Seminario Internacional.

Anexos

Cuadro N° 1

PROBLEMAS Y NECESIDADES FORMULADAS EN FORMA ESPONTÁNEA POR LOS MISMOS INTERESADOS EN CAPACITACIÓN		
Regidores	Gerentes Municipales	Alcaldesa
Conocer mis funciones en el Concejo Municipal	Desconocemos las nuevas herramientas de gestión del Sistema Integrado (SIAF)	Los gerentes no aceptan un trabajo en equipo. Solo dan órdenes y la población quiere participar en todo
Desconocemos la nueva ley de municipalidades	Queremos una gestión técnica y no partidaria	Confunden decisión política con política partidaria
A las regidoras mujeres no nos hacen hablar	Mis funcionarios no saben elaborar un Plan Operativo de Gestión Por Resultados	Los procesos de concertación para el PP y el Plan de Desarrollo quitan mucho tiempo para el trabajo
Las reuniones de Concejo terminan en discusiones	En las organizaciones sociales hay muchos conflictos y la gerencia de desarrollo social no los maneja y la población solo sabe pelearse	Estamos activando un proceso de desarrollo económico con varias ONG y productores, pero aún no tenemos una Oficina de Promoción Económica

Cuadro N° 2

OFERTA RECOGIDA DE LAS FICHAS LLENADAS POR LAS INSTITUCIONES		
Proyecto Gestión	Defensoría del Pueblo	ONG
Curso de Reforma del Estado y Buen Gobierno.	Programa de Resolución de Conflictos y Género.	Programa de gestión empresarial y Programa de salud ocupacional (estos programas van juntos, no los separan).
Programa de Gestión Pública y Derechos Humanos.	Programa de Normatividad: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Ley de Igualdad de Oportunidades.	Programa de desarrollo agrícola
Herramientas de gestión pública	Gestión educativa	Desarrollo territorial

Proponga una fórmula para compatibilizar en un curso la oferta con las necesidades planteadas por la municipalidad.

InWEnt – Competente para el futuro

InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional) es una institución que opera a nivel mundial en los campos de recursos humanos, capacitación profesional y diálogo. Nuestros programas que apuntan al desarrollo de personal y organizaciones (Capacity Building) están dirigidos a profesionales y cuadros ejecutivos de la política, la administración pública, la economía y la sociedad civil. Por encargo del Gobierno Federal trabajamos en la puesta en práctica de los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas. Además, asesoramos a la economía alemana en proyectos de Cooperación Público-Privada (Public Private Partnership). Ofrecemos a jóvenes procedentes de Alemania la oportunidad de adquirir experiencias en el mundo entero mediante la participación en programas de intercambio.

InWEnt
Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
Capacity Building International, Germany
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Alemania
Teléfono +49 228 4460-0
Fax +49 228 4460-1766
www.inwent.org

