

# GUÍA METODOLÓGICA

**PARA LA FORMULACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS  
PLANES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL - PFI**

---

Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**2023**



## **CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS**

### **SECRETARIO EJECUTIVO**

Juan Sebastián Arias Guamán

### **COORDINADORA GENERAL TÉCNICA**

Myriam Pilar Zarsosa Osorio

### **DIRECTORA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A GAD**

Carolina del Rocío Villagómez Monteros

### **EQUIPO TÉCNICO**

#### **Primera Edición**

PhD. Angelita Zambrano

#### **Segunda Edición**

Diana Cristina Massa Manzanillas

Nelson Sebastián Lucero Villarreal

Miriam Salomé Herrera Pozo

### **DIAGRAMACIÓN**

Dirección de Comunicación Social CNC

---

Primera Edición, 2015

Segunda Edición, 2023

©Consejo Nacional de Competencias

Julio 2023

Av. Amazonas entre Juan José Villalengua y Unión Nacional de Periodistas.  
Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera.  
Bloque Rojo, Tercer Piso, Ala Sur.

La reproducción parcial o total publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

# ÍNDICE

1. Introducción.....	9
2. Antecedentes.....	11
3. Alcance.....	13
4. Etapas para la elaboración y actualización del Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI).....	15
4.1 Etapa 1: Preparación.....	15
4.2 Etapa 2: Formulación del Plan de Fortalecimiento Institucional.....	18
4.3. Etapa 3: Monitoreo, Seguimiento y Evaluación.....	27
4.4. Etapa 4: Aprobación y Socialización.....	30
5. Conclusión: Promoviendo el fortalecimiento de la gobernanza descentralizada a través de la guía para los planes de fortalecimiento institucional.....	31
6. Bibliografía.....	32
7. Anexos.....	33

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Actores y responsabilidades de la mesa .....	17
Tabla 2	Plantilla de Cronograma de Actividades u Hoja de Ruta .....	33
Tabla 3	Plantilla de mapa de actores .....	34
Tabla 4	Plantilla de matriz FODA .....	35
Tabla 5	Plantilla de estrategias FO-FA-DO-DA .....	36
Tabla 6	Plantilla para identificar programas de capacitación y asistencias técnicas .....	38
Tabla 7	Plantilla para la identificación de programas de Formación .....	39
Tabla 8	Plantilla de sistematización de buenas prácticas .....	40
Tabla 9	Plantilla de la matriz de Plan de Acción o Cuadro de Mando Integral .....	41
Tabla 10	Plantilla de matriz de monitoreo .....	46
Tabla 11	Plantilla de matriz de seguimiento .....	46
Tabla 12	Plantilla de matriz de evaluación .....	46

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	Etapas para la elaboración del PFI .....	14
Ilustración 2	Pasos para la elaboración del Plan de Fortalecimiento Institucional .....	18



## Lista de siglas y acrónimos

<b>CNC</b>	Consejo Nacional de Competencias
<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
<b>DFI</b>	Dirección de Fortalecimiento Institucional
<b>DME</b>	Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD
<b>GAD</b>	Gobierno(s) Autónomo(s) Descentralizado(s)
<b>ICO</b>	Índice de Capacidad Operativa
<b>PFI</b>	Plan de Fortalecimiento Institucional
<b>SNC</b>	Sistema Nacional de Competencias
<b>SNP</b>	Secretaría Nacional de Planificación



## Términos clave

- **Análisis FODA:** herramienta de análisis estratégico que permite identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de una organización o proyecto.
- **Capacitación:** proceso mediante el cual se brinda formación y entrenamiento a los miembros de una organización para mejorar sus habilidades y competencias.
- **Competencias:** son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades.
- **Cuerpo colegiado:** grupo de miembros con igualdad de poder y responsabilidad, que colaboran en la toma de decisiones y ejecución de tareas en un tema específico. Trabajan conjuntamente bajo un marco normativo, buscando consensos y garantizando la participación equitativa de todos los integrantes.
- **Evaluación:** se trata de un proceso sistemático y objetivo que implica la valoración integral y basada en evidencia del diseño, ejecución, efectos e impactos de una intervención pública, con el propósito de contribuir a mejorar las políticas públicas. En el contexto de los Planes de Fortalecimiento Institucional (PFI), la evaluación se enfoca en analizar de manera sistemática los resultados obtenidos tras la implementación del plan.
- **Fortalecimiento Institucional:** el proceso de desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos autónomos descentralizados para el ejercicio de sus competencias y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada<sup>1</sup>.
- **Fuente Primaria:** información obtenida directamente del objeto o fenómeno estudiado. Ejemplos incluyen entrevistas, encuestas y observaciones directas.

1. Resolución No. 0005-CNC-2013, Registro Oficial N° 956

- **Fuente Secundaria:** información obtenida indirectamente a través del análisis e interpretación de fuentes primarias. Ejemplos incluyen libros, artículos e informes basados en investigaciones previas.
- **Funciones:** conjunto de tareas y responsabilidades asignadas a los actores de la mesa técnica que participan de la construcción del PFI.
- **Gremios:** son las entidades asociativas que representan las necesidades e intereses de cada uno de los niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- **Mesa Técnica:** grupo de trabajo conformado por delegados institucionales del gobierno central y los gobiernos locales, y opcionalmente, por representantes de la academia y la sociedad civil. Su objetivo principal es desarrollar y garantizar el cumplimiento del Plan de Fortalecimiento Institucional, promoviendo la colaboración y el intercambio de conocimientos entre los distintos actores involucrados.
- **Modelo de Gestión:** son las diferentes formas de organizar los procesos para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.
- **Monitoreo:** es una actividad continua que tiene como objetivo proporcionar información o señales tempranas sobre el progreso o la falta de progreso en la consecución de resultados. Se lleva a cabo dentro de las actividades o acciones orientadas a alcanzar un objetivo específico.
- **Plan de Acción:** documento en formato de matriz que detalla las acciones específicas necesarias para alcanzar un objetivo.
- **Seguimiento:** proceso periódico de recopilación de información sobre indicadores definidos para un objetivo, con el fin de evaluar su avance o logros. Implica una valoración y retroalimentación del cumplimiento de metas asociadas a cada objetivo. Se realiza al finalizar el año de implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI).



# 1

## Introducción

Esta guía es un producto del Consejo Nacional de Competencias (CNC), organismo técnico encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización en el Ecuador. El CNC forma parte del Sistema Nacional de Competencias (SNC), que es el conjunto de normas, políticas, instituciones y actores que intervienen en la transferencia y ejercicio de las competencias de los distintos niveles de gobierno.

El objetivo es orientar a las entidades rectoras de las competencias, a sus gremios asociativos, así también como a la academia, en la planificación e implementación de acciones que fortalezcan las capacidades institucionales de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para el ejercicio eficaz y eficiente de las competencias descentralizadas.

La guía parte de las buenas prácticas y experiencias de los Planes de Fortalecimiento Institucional (PFI) ya elaborados<sup>2</sup> y consta de cuatro etapas:

1. Preparación: prepara las condiciones previas, que incluye la conformación de una mesa técnica que brinde un soporte institucional al proceso, el establecimiento de lineamientos de diálogo y acuerdos sobre la metodología de trabajo y el cronograma correspondiente.
2. Formulación: implica la elaboración de un diagnóstico acerca del estado de la competencia, la elaboración de un cuadro de mando integral, así como la consolidación del PFI en un documento final, que deberá contener en sus elementos el desarrollo del marco conceptual, el levantamiento de la capacidad operativa, el mapeo de actores, el análisis situacional interno y del entorno, la oferta educativa y la propuesta de fortalecimiento con objetivos, metas, actividades y plan de acción.

2. Al momento se encuentran elaborados y publicados los Planes de Fortalecimiento Institucionales de Turismo y Patrimonio en las páginas web institucionales del Ministerio de Turismo y del Ministerio de Cultura y Patrimonio.

PFI Patrimonio: <https://shorturl.at/bhRT2>

PFI Turismo: <https://shorturl.at/bfxLJ>

3. Monitoreo, seguimiento y evaluación: permite la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas del PFI, identificar los logros y desafíos, y proponer ajustes y mejoras.
4. Aprobación y socialización: corresponde a la validación del documento final por parte de las autoridades competentes, así como la difusión de los resultados y compromisos adquiridos entre los actores involucrados.

La presente guía busca contribuir al fortalecimiento institucional de los GAD, fomentando su capacidad de brindar servicios de calidad a los ciudadanos y promoviendo un ejercicio efectivo de las competencias descentralizadas. Buscamos que esta guía sea una herramienta valiosa y de utilidad para las entidades rectoras de las competencias, sus gremios asociativos, la academia y todos los actores involucrados en la planificación e implementación de acciones que impulsen el fortalecimiento institucional en Ecuador.

## 2 Antecedentes

El proceso de fortalecimiento institucional de los GAD tuvo su inicio a través de la reforma constitucional y legal plasmada en la Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010. Estas normas establecieron el SNC como el mecanismo encargado de organizar las instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno. El SNC se rige por los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

El CNC desempeña un papel fundamental como órgano técnico en el marco del SNC. Este Consejo está compuesto por un delegado permanente del presidente de la República, quien actúa como presidente del CNC, y por un representante de cada nivel de gobierno. Su función principal radica en la organización e implementación de la transferencia progresiva y ordenada de las competencias exclusivas otorgadas a los GAD por la Constitución.

En el año 2013, el CNC emitió las políticas de fortalecimiento institucional a través de la Resolución No. 0005-CNC-2013. Estas políticas definen el fortalecimiento institucional como un proceso destinado a desarrollar las capacidades institucionales de los GAD, con el fin de que puedan ejercer sus competencias y brindar servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada. Para lograr este objetivo, se llevan a cabo planes de fortalecimiento, se brinda asistencia técnica, capacitación y formación complementaria, así como la gestión del conocimiento en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos y tecnología, entre otras.

Los PFI son herramientas de planificación y gestión fundamentales. Permiten a los actores involucrados en la gestión de las competencias, identificar las necesidades, prioridades, objetivos, metas y acciones necesarias para el desarrollo de las capacidades institucionales de los GAD en el ejercicio de sus competencias y la prestación de servicios públicos. Estos planes se basan en las políticas de fortalecimiento institucional emitidas por el CNC, estableciendo una guía clara y coherente para impulsar la mejora continua de los GAD.

En el año 2015, el CNC desarrolló una guía metodológica destinada a la formulación y actualización de los PFI. Esta guía se convirtió en una valiosa herramienta de apoyo para las entidades involucradas en el ejercicio de las competencias de los GAD. El presente documento constituye una actualización que busca consolidar y aprovechar las lecciones aprendidas y los resultados exitosos obtenidos en la implementación de los PFI.

# 3 Alcance

Esta guía metodológica tiene como propósito orientar la formulación o actualización de los PFI para el ejercicio efectivo de las competencias exclusivas y concurrentes de los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales.

La guía está dirigida a todos los actores<sup>3</sup> que participan en la mesa técnica de los PFI, entre ellos:

- Autoridades y técnicos del gobierno central.
- Ciudadanos que participan activamente en la generación e implementación de la política pública local.
- Instancias asociativas como gremios.
- Academia y otros actores que surjan de alianzas estratégicas.

Se orienta a fomentar el trabajo articulado entre estos actores institucionales, con una visión sistémica e integral de las competencias que requieren una intervención que influya sobre el fortalecimiento institucional de los GAD.

Los PFI deben formularse para un periodo de mediano plazo (cuatro años), con la posibilidad de realizar actualizaciones según el cumplimiento de las metas, las evaluaciones periódicas o los cambios coyunturales.

Los PFI nacen de un proceso de reforma legal o armonización de una resolución de una competencia o función. De igual manera pueden originarse desde una reforma institucional motivada por una voluntad política o una normativa vinculante que encamine cambios institucionales (optimizaciones institucionales, cambios de presencia institucional en territorio, modelos de gestión, reformas en la matriz de competencias, entre otros instrumentos institucionales). Si bien las entidades rectoras suelen requerir

---

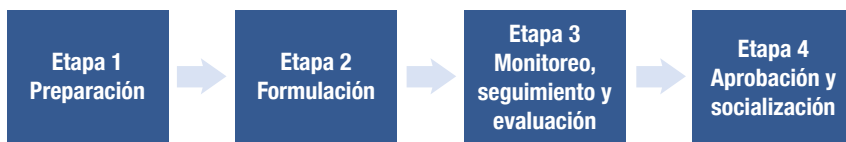
3. Revisar la Tabla 1. Mesa Técnica. Actores y Responsabilidades donde se encuentran los actores que integran la mesa técnica con sus respectivas responsabilidades.

el inicio de la construcción del PFI, el CNC, desde su rol articulador o coordinador para el fortalecimiento institucional a GAD también puede impulsar las actualizaciones necesarias.

Este instrumento plantea una propuesta metodológica para la elaboración del PFI a partir de las siguientes cuatro etapas:

1. Preparación: se define el alcance, los objetivos, los actores y los recursos humanos, tecnológicos y logísticos para el funcionamiento de la mesa técnica que elaborará el PFI.
2. Formulación: se realiza el análisis de contexto, el diagnóstico del estado de la competencia, la priorización, la planificación y el monitoreo, seguimiento y evaluación del PFI a través de los Planes de Acción.
3. Monitoreo, seguimiento y evaluación: se establecen los mecanismos, los indicadores y los instrumentos para verificar el avance, los resultados y el impacto del PFI.
4. Aprobación y socialización: se valida y se difunde el PFI entre los actores involucrados y la ciudadanía.

**Ilustración 1**  
**Etapas para la Elaboración del PFI**



**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

Las directrices proporcionadas pueden adaptarse conforme a las particularidades que presenta cada competencia. En ese sentido, se justifica la importancia de generar nuevos aportes o instrumentos de apoyo que complementen o fortalezcan a los lineamientos e instrumentos propuestos en esta guía.

# 4

## Etapas para la elaboración y actualización del Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI)

### 4.1 Etapa 1: Preparación

La etapa de preparación constituye la base para la toma de decisiones en la elaboración del PFI. Durante esta etapa se propone la conformación de un equipo humano articulado alrededor de una **mesa técnica**, concebida como un espacio de diálogo entre los diversos actores involucrados.

En esta etapa, el CNC en calidad de ente articulador, será el encargado de promover con el ente rector de la competencia, lo siguiente: la conformación de la mesa técnica, convocatorias a las reuniones, levantamiento de las actas con los compromisos por institución, así como también el mantener informado a los participantes de la mesa técnica y velar por el cumplimiento del cronograma de trabajo establecido.

De la etapa de preparación, se buscan los siguientes resultados:

- La conformación de una mesa técnica especializada que llevará a cabo el proceso de formulación del PFI en la competencia definida. (Verificable: Lista de responsables por institución)
- Un espacio de diálogo con representantes de los actores involucrados en la competencia. (Verificable: Actas de reunión)
- Diseño de una metodología con cronograma de trabajo y responsables del proceso. (Verificable: Cronograma de trabajo conforme al Anexo 1).

#### 4.1.1 Acerca de la mesa técnica

La mesa técnica es el espacio de trabajo colaborativo entre los diferentes actores que intervienen en el ejercicio de la competencia. Su objetivo es formular el PFI con una visión sistémica e integral del desarrollo territorial.

La mesa técnica estará integrada por personal especializado y multidisciplinario de los siguientes sectores:

- Ministerios de Estado y entidades adscritas relacionados con la competencia.
- Institutos o cuerpos colegiados que generen información o conocimiento sobre la competencia.
- Instancias asociativas (gremios) que representen los intereses de los actores económicos y sociales vinculados con la competencia.
- Academia que aporte con investigación, asesoría o capacitación sobre la competencia.

Los miembros de la mesa técnica deben ser delegados institucionales permanentes, acreditados mediante oficio al CNC.

Es importante mencionar que la mesa técnica de cualquier competencia en particular, solamente se activa una vez que hayan concluido los procesos de actualización o armonización de las resoluciones de transferencia y gestión de competencias emitidas por el CNC.

La mesa técnica debe definir su metodología y sus instrumentos de trabajo, así como sus mecanismos de funcionamiento interno y sus estrategias de comunicación externa. La mesa técnica debe analizar la competencia como parte de un sistema, evaluar sus requerimientos entre los actores involucrados, optimizar actividades de fortalecimiento y establecer responsabilidades compartidas.

Las preguntas orientadoras en esta etapa son las siguientes:

- ¿Hacia dónde queremos ir?
- ¿Quiénes deben iniciar este proceso?
- ¿Cómo vamos a iniciar el proceso de formulación del PFI?

Posteriormente, se invitará a formar parte de la mesa técnica a otros especialistas de otras instituciones que se vinculen con el desarrollo territorial y que tengan conexión con el ejercicio de la competencia.



## 4.1.2 Funcionamiento de la mesa técnica

La mesa técnica será el espacio donde se discutirán y acordarán las acciones a desarrollarse durante la formulación del PFI. Estará conformada por el ente rector de la competencia, la entidad asociativa de los GAD correspondientes al nivel de competencia y el CNC, el cual coordinará la mesa técnica.

Después del análisis inicial con la mesa técnica, se incorporarán otros actores relacionados con el ejercicio de la competencia con la finalidad de que puedan aportar a la gestión de los GAD. La mesa técnica tendrá los siguientes roles:

- Establecer los mecanismos de funcionamiento interno.
- Designar los responsables de la construcción del PFI.
- Brindar seguimiento y apoyo en todo el proceso de construcción del PFI.
- Acompañar permanentemente y dar asistencia técnica en la implementación del PFI.

Cada uno de los actores de la mesa técnica cumplirá con las siguientes funciones:

**Tabla 1**  
**Actores y Responsabilidades de la mesa técnica**

ACTOR	RESPONSABILIDAD
<b>Consejo Nacional de Competencias (CNC)</b>	En coordinación con el ente rector: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocar a la mesa técnica.</li> <li>• Coordinar y acompañar en la formulación y ejecución del PFI.</li> <li>• Monitorear y dar seguimiento al plan de acción o cuadro de mando integral del PFI.</li> </ul>
<b>Ente rector</b>	Formular, ejecutar y evaluar el PFI.
<b>Entes asociativos de los GAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantar la capacidad operativa de las competencias.</li> <li>• Participar en la formulación e implementación del PFI.</li> <li>• Monitorear, dar seguimiento y evaluar la ejecución del PFI.</li> </ul>

**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

### 4.1.3 Acerca de la metodología y cronograma de trabajo

La mesa técnica definirá su propia metodología de trabajo, tal como: los plazos, frecuencia de reuniones, distribución de roles y tareas, mecanismos de validación de avances, elaboración de un cronograma para la consecución del PFI, consolidación y redacción del documento final. Para esta finalidad se propone la construcción de una Matriz de Actividades con Plazos y Responsables (Ver Anexo 1).

En resumen, en esta Etapa 1, se deben obtener los siguientes resultados:

- Mesa técnica conformada (Acta de conformación).
- Matriz de Actores de la Mesa Técnica y Responsabilidades.
- Cronograma de Actividades de la Mesa Técnica.

## 4.2 Etapa 2: Formulación del Plan de Fortalecimiento Institucional

En la formulación del PFI, se propone un trabajo por fases que consiste de cuatro etapas fundamentales:

1. Tener claridad acerca de los aspectos generales de la competencia, tal como, los fundamentos legales y normativos que sentarán las bases y legitimarán el proceso.
2. La elaboración de un diagnóstico más de tipo cuantitativo acerca de la situación actual de la competencia.
3. Elaboración de un plan de acción o cuadro de mando integral y,
4. Elaboración del documento del PFI.

**Ilustración 2**

**Pasos para la formulación del Plan de Fortalecimiento Institucional**



**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

## 4.2.1 Elaboración de los aspectos generales

La elaboración de los aspectos generales es el primer paso para la formulación del PFI. Abarca los parámetros que enmarcan la elaboración del plan para la gestión efectiva de competencias por parte de los GAD. Su propósito es brindar un contexto legal, programático, conceptual y metodológico; así como la caracterización de la competencia, los ámbitos de intervención, el modelo de gestión y los productos y servicios que ofrece, con la finalidad de orientar el proceso de diagnóstico específico y la formulación de estrategias y acciones de fortalecimiento.

### 4.2.1.1 Pasos para la elaboración de los aspectos generales:

- a. **Mapeo de actores:** los actores sociales son las diferentes personas e instituciones que actúan e inciden en la mesa técnica del PFI. En tal sentido, en el mapeo de actores se identificará los diversos actores relacionados con la competencia, realizando un análisis y categorización desde los roles e intereses por institución.

Durante esta etapa se identificarán actores cuyas atribuciones se encuentren relacionados con la competencia mediante un análisis de las siguientes actividades:

- Organización de actores por sectores a los que pertenecen.
- Identificación y categorización de actores.
- Reconocimiento de las principales roles o actividades.
- Caracterización de intereses y aspiraciones.

La información se sistematizará mediante la construcción de un mapa de actores y de establecimiento de vínculos o relaciones entre ellos. El análisis podría considerar lo detallado en el Anexo 2.

- b. **Elaboración del contexto:** este paso implica el levantamiento y procesamiento de información de los marcos normativo o legal, programático, conceptual y metodológico que rigen el ejercicio de la competencia descentralizada. En tal sentido, se busca conocer: el fundamento, el alcance, los procedimientos y las responsabilidades de los actores involucrados en la gestión de la competencia; las políticas, normas, planes y programas que orientan y regulan la competencia; y, los conceptos, principios y criterios que la sustentan. Para ello, se recomienda

realizar las siguientes acciones:

### **b.1) Marco normativo o legal**

- Identificar las normas que regulan la descentralización y la transferencia o regularización de competencias a los GAD.
- Resumir los principales contenidos de cada norma, destacando los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno en relación con la competencia descentralizada.
- Organizar las normas en una matriz o un cuadro sinóptico que facilite su consulta y comprensión.

### **b.2) Marco programático**

- Se evidencia las herramientas de programación y planificación a nivel sectorial, nacional e internacional, según corresponda la competencia.
- Identificar los planes, programas y proyectos que orientan la planificación y gestión de las competencias descentralizadas, tanto a nivel nacional como local. En este proceso, es fundamental considerar las alineaciones al Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Agenda 2030 - Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y la Planificación Nacional de la Competencia (por ejemplo: Plan Nacional de Riego y Drenaje 2021-2026), entre otros que se considere necesario. Este enfoque permitirá establecer un hilo conductor de alineación que asegure la coherencia entre las diferentes estrategias y acciones.
- Resumir los principales contenidos de cada plan, programa o proyecto, destacando los objetivos, metas, indicadores y resultados esperados en relación con la competencia descentralizada.
- Organizar los planes, programas y proyectos en una matriz o un cuadro sinóptico que facilite su consulta y comprensión.

### **b.3) Marco conceptual**

- Identificar las teorías aplicables al problema de la gestión de la competencia descentralizada y que se usarán para orientar el análisis y la propuesta del PFI.

- Resumir los principales contenidos y aportes de cada teoría o enfoque teórico, explicando su relevancia y pertinencia para el problema.
- Buscar fuentes documentales de distinto tipo que respalden las teorías y enfoques teóricos seleccionados. Clasificar las fuentes según sean primarias, secundarias o terciarias, según el grado de cercanía con el problema.

#### **b.4) Marco metodológico**

- Explicar la metodología que se seguirá para elaborar el PFI, justificando su pertinencia y coherencia con el objetivo del plan.
- Especificar las fases, actividades, actores, instrumentos y productos del proceso metodológico, indicando los tiempos, recursos y responsabilidades de cada uno.
- Elaborar un cronograma o un diagrama de flujo que ilustre el proceso metodológico de forma clara y ordenada.

Los productos esperados del diagnóstico de aspectos generales son:

- Información procesada de fuentes secundarias y primarias que muestre el estado situacional y la capacidad de los GAD para el ejercicio de la competencia.

## **4.2.2 Elaboración del estado de la competencia**

Es la sección que analiza la situación actual de la competencia descentralizada que se desea fortalecer. Para lo cual, se identifican los avances, problemas, necesidades y brechas que afectan su ejercicio efectivo. Su propósito es establecer un diagnóstico situacional que permita definir los objetivos, metas e indicadores del PFI, así como las líneas de intervención y las actividades prioritarias para alcanzarlos.

**Levantamiento y análisis de información del estado de la competencia:** refiere a la sistematización de información estadística y cualitativa sobre los avances y problemas identificados en la competencia. Este levantamiento de información debe realizarse consultando las fuentes oficiales tales como: registros administrativos, cuentas nacionales, encuestas de hogares. Dicha información es esencial y será utilizada para la elaboración del documento del Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI) en la sección del Estado de la Competencia, específicamente en la subsección de Levantamiento de la Capacidad Operativa.

De igual manera, se realiza una exhaustiva identificación de los programas y proyectos ejecutados o en marcha que están relacionados con la competencia. Finalmente, es importante identificar la oferta de programas de fortalecimiento institucional, así como también los casos exitosos y expectativa ciudadana relacionados con la competencia descentralizada.

En esta **etapa**, se **busca** identificar lo siguiente:

- El problema central que afecta al ejercicio de la competencia y explicar sus causas y efectos mediante un análisis causal.
- Las fortalezas y debilidades internas y las oportunidades y amenazas externas que se presentan en el contexto mediante un análisis FODA (Anexo 3).
- Las brechas y necesidades que se deben cubrir para mejorar el ejercicio de la competencia mediante un análisis de oferta educativa en territorio (Anexo 4).
- Los casos exitosos en la gestión de la competencia (Anexo 5).

Los productos esperados en esta **etapa del estado de la competencia** son:

- Análisis de problemas y soluciones con identificación de causas y efectos acerca del ejercicio de la competencia.
- Análisis FODA para el ejercicio de la competencia.
- Análisis de oferta y demanda educativa.
- Análisis de casos exitosos en la gestión de la competencia.
- Diagnóstico de la capacidad operativa de la competencia.

### 4.2.3 Elaboración del Plan de Acción

Esta etapa consiste en definir las acciones que se impulsarán para mejorar las condiciones institucionales relacionadas con el ejercicio de la competencia descentralizada, a partir de la situación diagnóstica levantada en la etapa anterior. Estas acciones deben ser coherentes, pertinentes, factibles y viables, y deben contar con el consenso de los miembros de la mesa técnica.

La metodología participativa sugerida para la elaboración del plan de acción o cuadro de mando integral es a través de la técnica grupal participativa de talleres donde los miembros de la mesa técnica del PFI podrán reflexionar, analizar y construir el plan de acción.

Cabe indicar que la organización de los talleres tiene como objetivos guiar, plantear y acompañar en la construcción de los siguientes componentes del plan de acción:

**a) Planificación:** es el conjunto de elementos que definen el "qué", "cómo" y "quién" de la intervención del PFI. Establece los ejes estratégicos, los objetivos generales y específicos del eje, las actividades de fortalecimiento a GAD por objetivo específico, los niveles de gobierno sobre los cuales se realizarán las actividades y los responsables por cada actividad.

**b) Seguimiento y evaluación:** se refiere al conjunto de elementos que permiten medir el progreso y el impacto de la intervención del PFI. Establece los indicadores por objetivo específico, las líneas base por indicadores, los periodos anuales (4) y las metas de cada objetivo específico.

En el Anexo 6, se colocará el modelo de matriz de plan de acción o cuadro de mando integral junto con las definiciones de como completar cada campo requerido.

### **Pasos previos a la elaboración del Plan de Acción:**

En el componente de **planificación:**

- **Ejes estratégicos:** plantea las áreas prioritarias de intervención que se derivan de la visión y misión del PFI. Deben responder a la pregunta: ¿En qué aspectos o ámbitos vamos a enfocarnos para lograr el fortalecimiento institucional de los GAD en el ejercicio de la competencia?
- **Objetivo general del eje:** determina los fines que se quiere alcanzar en el PFI. De manera particular, el objetivo general, es el fin que se persigue con el eje estratégico. Para describir el objetivo general se debe responder a la pregunta: ¿Qué queremos lograr con el eje estratégico?
- **Objetivos específicos por eje:** Los objetivos específicos, a diferencia del objetivo general, son metas más detalladas y segmentadas que contribuyen directamente al cumplimiento del objetivo general. Estos responden a los fines particulares que se persiguen con cada aspecto del eje estratégico. Para formular un objetivo específico se debe responder a la pregunta: ¿Qué metas concretas y específicas queremos lograr dentro del eje estratégico?

Para redactar tanto el objetivo general como los objetivos específicos es necesario iniciar con un verbo en infinitivo que explique de manera concreta la acción que contribuirá al logro deseado. Algunos ejemplos de verbos en infinitivo son: Diagnosticar, Desarrollar, Sistematizar, Evaluar, Realizar, Determinar, entre otros.

- **Actividades de fortalecimiento a GAD por objetivo específico:** Determina el conjunto de acciones o tareas específicas que se realizan para alcanzar los objetivos específicos para el fortalecimiento institucional a los GAD. Es una suerte de síntesis a manera de lineamiento de las acciones o tareas específicas. Deben responder a la pregunta: ¿Qué conjunto de acciones vamos a realizar para alcanzar los objetivos específicos? Se deben diferenciar de las acciones o tareas específicas que corresponden al nivel o unidad más pequeño y específico de la actividad y que se reportarán en los instrumentos de Monitoreo y Seguimiento.
- **Actividades dirigidas a (niveles de gobierno):** plantea el nivel de gobierno (GAD provincial, GAD metropolitano y municipal y GAD parroquial rural) sobre el cual se realizará cada actividad de fortalecimiento.
- **Responsables del PFI:** asigna a las personas o instituciones (entidad rectora, entidades adscritas o dependientes, CNC u otro cuerpo colegiado), que tienen a su cargo la realización de las actividades de fortalecimiento a los GAD. Los responsables deben tener la capacidad, autoridad y compromiso para llevar a cabo las actividades asignadas. Se debe establecer una coordinación efectiva entre los responsables, así como mecanismos de comunicación, seguimiento y evaluación. Deben responder a la pregunta: ¿Quiénes se encargan de hacer las actividades? Se deben especificar los responsables según el tipo de entidad.

Para el componente de **seguimiento y evaluación**:

Se busca medir los avances de la ejecución de las actividades planificadas, con el propósito de verificar y evaluar el progreso del trabajo de la mesa técnica. Para ello, estableceremos metas e indicadores específicos por cada objetivo estratégico, que nos permitan tener un control y una visión clara de nuestro progreso y desempeño. Contiene los siguientes campos de información:

- **Indicadores por objetivos específicos:** determina la medida que permite verificar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del PFI. Debe responder a la pregunta: ¿Cómo sabremos si hemos logrado lo que nos propusimos? Debe ser cuantitativo o cualitativo, según corresponda.



- **Línea base por indicador:** establece el valor del indicador antes de iniciar la implementación del PFI. Debe responder a la pregunta: ¿Cuál es la situación actual del indicador?
- **Periodo (Anualización de la meta):** planifica el lapso en el que se medirá el indicador meta por cada año. Debe responder a la pregunta: ¿Cuál es el avance anual de la meta?
- **Meta por objetivo específico:** señala al valor esperado del indicador al finalizar la implementación del PFI. Debe responder a la pregunta: ¿Cuál es la situación deseada del indicador?

Finalmente, se sintetiza toda la información generada en los pasos anteriores en el plan de acción o cuadro de mando integral que se encuentra en el Anexo 6. Este cuadro constituirá una herramienta de gestión que permitirá monitorear, dar seguimiento y evaluar el avance y cumplimiento del plan.

## 4.2.4 Elaboración del Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI)

A continuación, se encuentran los aspectos de referencia que se podrán considerar al momento de redactar el PFI. Si bien los miembros de la mesa podrán decidir los contenidos finales que tendrá el documento, se recomienda utilizar la estructura propuesta y sobre ella, incluir, -en el caso que sea necesario-, los contenidos complementarios. Para una orientación específica de lo que se espera en cada uno de los contenidos propuestos, revisar el Anexo 7.

### 4.2.4.1 Tabla de Contenidos sugerida para el Plan de Fortalecimiento Institucional:

*Portada:* (Título: Incluir “Plan de Fortalecimiento Institucional de [Nombre de la Competencia]”, Subtítulos: Incluir Nombres o Logotipos de Instituciones que participaron en la Mesa Técnica; Fechas: Incluir Mes y Año de publicación.

*Páginas preliminares:*

- Página de Título (requerido)
- Dedicatoria (opcional)
- Agradecimientos (opcional)
- Prefacio (opcional)
- Tabla de contenidos (requerido)

Lista de Tablas (requerido)  
Lista de Figuras (requerido)  
Lista de Abreviaciones, Símbolos, Nomenclaturas (opcional)  
Glosario de términos (opcional)

*Contenido:*

Introducción (Puede referirse como al Capítulo 1). Tendrá las siguientes secciones:

- Antecedentes
- Objetivos
- Marco legal
- Marco metodológico
- Marco conceptual
- Marco programático

Estado de la competencia (Puede referirse como al Capítulo 2)

- Levantamiento de la capacidad operativa
- Mapeo de actores
- Análisis de la situación. Factores internos y externos
- Disponibilidad de instrucción formal
- Experiencias exitosas

Propuesta (Puede referirse como al Capítulo 3).

- Metas
- Políticas
- Lineamientos estratégicos
- Plan de acción

Monitoreo, seguimiento y evaluación (Puede referirse como al Capítulo 4).  
Anexos.

Finalmente, el PFI se consolidará en un solo documento con la información levantada en cada uno de los componentes descritos anteriormente. Es importante mantener la estructura propuesta al momento de sistematizar el documento.

### 4.3. Etapa 3. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación

En la etapa de monitoreo, seguimiento y evaluación se busca establecer vínculos claros entre las intervenciones y los resultados pasados, presentes y futuros. Su propósito es ayudar a la mesa técnica a extraer, de las actividades pasadas y en curso, información pertinente que pueda utilizarse posteriormente como base para el ajuste, la reorientación y la planificación. Sin un adecuado ejercicio de monitoreo, seguimiento y evaluación, sería imposible realizar un análisis y entendimiento del progreso o los resultados de la implementación de las acciones para así, valorar el cumplimiento de los objetivos y encontrar alternativas de solución. Por tanto, su incorporación en las mesas técnicas que desarrollan los PFI es crucial.

El monitoreo, el seguimiento y la evaluación permitirán a las mesas técnicas determinar la efectividad y la eficacia de las acciones emprendidas, lo que a su vez informará y orientará la implementación de futuras intervenciones. Además, estos procesos permitirán al CNC determinar si los PFI están en línea con sus objetivos estratégicos y si los resultados esperados se están alcanzando. El propósito general de esta sección es la medición y valoración del rendimiento de los resultados de fortalecimiento establecidos en el PFI con el fin de gestionar de manera más efectiva las acciones establecidas en los objetivos y ejes estratégicos.

El PFI plantea un plan de acción o cuadro de mando integral que contiene los elementos necesarios para realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de las metas establecidas. Estos elementos son los siguientes: ejes estratégicos, objetivos generales y específicos por eje, actividades, responsables e indicadores meta anualizados.

En este contexto, la guía insta a las mesas técnicas que desarrollan los PFI a adoptar un enfoque de monitoreo, seguimiento y evaluación centrado en el rendimiento y los resultados. Este enfoque permitirá a las organizaciones demostrar de manera efectiva el progreso y el éxito en la consecución de sus objetivos. Asimismo, permitirá un análisis más completo y profundo de los factores que contribuyen a los resultados de desarrollo, lo que puede informar y mejorar las intervenciones futuras.

A continuación, se presentan algunos lineamientos generales para orientar la etapa de monitoreo, seguimiento y evaluación. Cabe indicar que estos lineamientos están fundamentados en el documento titulado "Lineamientos para el Monitoreo y Seguimiento de los Planes de Fortalecimiento Institucional" del 2023<sup>4</sup>. En términos generales, se recomienda revisar este documento para desarrollar adecuadamente cada una de estas etapas.

---

4. Enlace al documento: <http://www.competencias.gob.ec/biblioteca/>

De manera específica cada fase de esta etapa se definirá de la siguiente manera:

**Monitoreo:** se refiere al ejercicio permanente para proporcionar a la mesa técnica indicaciones tempranas de progreso, o falta de este, en la consecución de resultados. Esta actividad continua puede estar vinculada a un proyecto, un programa u otro tipo de acción orientado a la consecución de un resultado. El monitoreo se implementará siguiendo la planificación anual establecida en la mesa técnica sectorial, enfocándose en verificar el cumplimiento de las acciones emprendidas por cada una de las instituciones involucradas y por los participantes en las estrategias de fortalecimiento. En términos de temporalidad, el proceso de monitoreo se llevará a cabo de manera regular. En cuanto al alcance de esta fase de monitoreo, se centrará en el avance y cumplimiento de las actividades planeadas para lo cual, se recomienda utilizar la Tabla de monitoreo del Anexo 8.

**Seguimiento:** Esta etapa se ejecutará una vez finalizado el año de implementación del PFI. Es el proceso anual de recopilación de información sobre indicadores y metas definidos en las actividades de fortalecimiento a GAD, con la finalidad de establecer su avance o logros. Va más allá del análisis descriptivo, ya que implica un ejercicio de valoración y retroalimentación del cumplimiento de las metas atadas a cada objetivo. El alcance del seguimiento se centrará en el avance y cumplimiento de los objetivos y metas de cada eje estratégico, para lo cual se recomienda utilizar la Tabla de seguimiento del Anexo 8.

**Evaluación:** corresponde al “proceso de valoración sistemática, integral y objetiva del diseño, ejecución, efectos o impactos de una intervención pública, basado en evidencia y destinado a contribuir a mejorar las políticas públicas” (Guía de Evaluación de Políticas Públicas elaborada por la Secretaría Nacional de Planificación, 2022).

En este sentido, la evaluación se refiere a un análisis sistemático y objetivo de los resultados obtenidos tras la implementación de una intervención, en este caso, los PFI. Acorde a la Guía metodológica para la evaluación de la descentralización (2023), este tipo de evaluación es conocida como evaluación por resultados, se centra en comparar los productos o servicios finales y su uso con los planificados, para determinar si se han alcanzado los objetivos del PFI. Sin embargo, la entidad rectora que lidera el PFI debe implementar una evaluación de impacto, pues mediante esta metodología se puede evaluar la efectividad de un programa o intervención pública en comparación de la ausencia de esta, su principal objetivo es medir la relación causa y efecto, es decir, se busca responder a la pregunta ¿Cuál es el impacto (efecto causal) de un programa o intervención en un resultado de interés? (SNP, 2022).

La evaluación del PFI se realizará al finalizar la implementación del plan, con la entidad rectora como responsable del proceso. En términos de temporalidad, la evaluación se realizará al finalizar la ejecución del plan de acción, que tiene una duración prevista de 4 años; y su alcance se centrará en la valoración del cumplimiento del objetivo general del PFI para lo cual, se recomienda utilizar la Tabla de evaluación del Anexo 8.

De igual manera, se recomienda consultar la Guía Metodológica para la Evaluación de la Descentralización (2023) para un mayor detalle de cómo realizar adecuadamente la evaluación en todo su ciclo: programación, diseño y ejecución.

Identificación de actores y roles según etapas del monitoreo, seguimiento y evaluación por temporalidad.

### **Monitoreo:**

*Actores:*

- Equipo de monitoreo: CNC (Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - DME y Dirección de Fortalecimiento Institucional) en coordinación con la entidad rectora.
- Proveedores de información: todos los miembros de la mesa técnica.
- Temporalidad: se recomienda que sea cada 4 meses, sin embargo, queda en potestad de la mesa técnica definir sus plazos de monitoreo.

### **Seguimiento:**

*Actores:*

- Equipo de Seguimiento: CNC (DME en coordinación con la Dirección de Fortalecimiento Institucional). Puede requerir apoyo de la entidad rectora.
- Proveedores de información: Todos los miembros de la mesa técnica.
- Temporalidad: anual.

### **Evaluación:**

*Actores:*

- Equipo evaluador: Entidad rectora de la competencia. Puede requerir apoyo de expertos evaluadores, así como de la SNP.
- Proveedores de información: Todos los miembros de la mesa técnica.
- Temporalidad: Al finalizar la ejecución del PFI, que es de 4 años.

## 4.4. Etapa 4. Aprobación y Socialización.

Una vez concluido el PFI, se procederá de la siguiente manera:

1. La entidad rectora compartirá un borrador del PFI con los miembros de la mesa técnica y con otros actores relevantes para la competencia, en caso de que sea necesario.
2. Los miembros de la mesa técnica tendrán un plazo no mayor a 30 días para revisar el borrador y remitir sus observaciones a la entidad rectora.
3. Con base en las observaciones recibidas, la entidad rectora realizará los ajustes necesarios y preparará el informe final del PFI. Este será remitido a las entidades pertinentes para su aprobación, que deberá ser manifestada explícitamente a través de un oficio remitido desde la máxima autoridad en un plazo no mayor a 30 días.
4. La entidad rectora convocará a los delegados de la mesa técnica y a diversos actores de la academia y la sociedad civil relacionados con la competencia para la socialización del PFI. Se llevará a cabo la difusión del PFI aprobado y validado para conocimiento de todos los actores involucrados y del público en general. Para el proceso de difusión, se recomienda realizar un evento presencial en el que se realice la entrega de documentos diagramados del Plan de Fortalecimiento Institucional. Adicionalmente, cada miembro de la mesa deberá coordinar con sus áreas de comunicación, o quien haga sus veces, la difusión del documento a través de sus canales institucionales oficiales y redes sociales.

# 5

## Conclusión: Promoviendo el fortalecimiento de la gobernanza descentralizada a través de la Guía para los Planes de Fortalecimiento Institucional

La presente guía para los PFI ha sido concebida como una herramienta fundamental para impulsar el desarrollo y la mejora continua de los GAD en el ejercicio de sus competencias y la prestación de servicios públicos eficaces y eficientes. A lo largo de este documento, hemos recorrido las distintas etapas que conforman un proceso integral de fortalecimiento institucional, basándonos en las buenas prácticas y experiencias exitosas de las mesas técnicas que han desarrollado los PFI.

En esta actualización de la guía metodológica, hemos aprovechado las lecciones aprendidas y los resultados exitosos obtenidos en la formulación y actualización de los PFI. Nos hemos centrado en fortalecer el marco conceptual, el levantamiento y análisis de información del estado de la competencia (capacidad operativa, el análisis situacional interno y del entorno, la oferta educativa) y la propuesta de ejes, objetivos y actividades para el mejoramiento institucional relacionado con el ejercicio de las competencias descentralizadas. Además, hemos incorporado un enfoque de monitoreo, seguimiento y evaluación para garantizar la verificación del cumplimiento de los objetivos y metas de la mesa técnica, y proponer ajustes y mejoras necesarias.

La intención con la presente guía para la elaboración de los PFI es proporcionar directrices y lineamientos claros para la definición y aplicación de acciones estratégicas que permitan fortalecer aún más la capacidad institucional de los gobiernos locales en todo el territorio nacional. El proceso de elaboración de este instrumento invita a un intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas entre las entidades rectoras, los gremios, la academia y todos los demás actores involucrados en los procesos de descentralización de competencias.

# 6 Bibliografía

Asamblea Nacional. (2015). Constitución de la República del Ecuador. Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011 y las Enmiendas Constitucionales publicadas en el: Registro Oficial N° 653.

Asamblea Nacional, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial N° 303.

Consejo Nacional de Competencias. (2013). Resolución 005, Políticas de Fortalecimiento Institucional para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Ministerio de Cultura y Patrimonio. (2022). Plan de Fortalecimiento Institucional de Patrimonio, Quito, disponible en: <https://shorturl.at/bhRT2>

Ministerio de Turismo. (2018). Planes de Fortalecimiento Institucional de Turismo, Quito, <https://shorturl.at/bfxlJ>

Secretaría Nacional de Planificación. (2022). Guía de Evaluación de Políticas Públicas, Quito.

Secretaría Nacional de Planificación. (2023). Consejo Nacional de Competencias, Guía Metodológica para la Evaluación de la Descentralización, Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). Guía metodológica de planificación institucional, Quito.

Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). Guía para la formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal, Quito.



# 7 Anexos

## Anexo A01. Ejemplo de Cronograma de Actividades u Hoja de Ruta

**Tabla 2**  
Plantilla de Cronograma de Actividades u Hoja de Ruta

ID	NOMBRE DE LA ACTIVIDAD	ACTIVIDAD PREDECESORA	RESPONSABLE	FECHA DE INICIO	FECHA DE FIN	DURACIÓN
			Ministerio Rector			
			Entidad Asociativa			

**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

Las sugerencias para llenar cada uno de los campos son:

- ID: es un identificador numérico correlativo que asigna a cada actividad un código único.
- Nombre de la actividad: es una descripción breve y clara de lo que se va a realizar en cada actividad.
- Actividad predecesora: son las actividades que deben realizarse antes de iniciar la actividad actual. Se indican mediante los ID correspondientes, separados por comas si hay más de una.
- Responsable: es la persona o el equipo encargado de realizar cada actividad, asignando roles y responsabilidades.

- Fecha de inicio: es la fecha en la que se prevé comenzar cada actividad, teniendo en cuenta las predecesoras y la disponibilidad de recursos.
- Fecha de fin: es la fecha en la que se prevé terminar cada actividad, sumando la duración a la fecha de inicio.
- Duración: es el tiempo estimado que se necesita para completar cada actividad, expresado en días, horas o semanas según la escala del proyecto.

## Anexo A02. Mapa de actores

**Tabla 3**  
**Plantilla de mapa de actores**

SECTOR	ACTOR	ROLES/ ACTIVIDADES	INTERESES/ ASPIRACIONES
Gobierno Central	Ministerios, entidades adscritas o dependientes y empresas públicas		
Entidades asociativas GAD	Gremios provinciales, municipales y parroquiales rurales		
Sociedad civil	ONG, organizaciones territoriales de base, sector privado		
Academia	Universidades, Institutos de educación superior		

**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

**Actores:** personas o instituciones que tienen relación directa o indirecta con la competencia.

**Roles / actividades** que los actores cumplen en sus espacios de actuación.

**Intereses / aspiraciones** que pueden tener los diversos actores.

## Anexo A03. Análisis de situación interno y de entorno.

Se realizará un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la situación interna de cada GAD, así como del entorno o situaciones externas que enfrentan, la que permitirá reconocer potencialidades y debilidades que exhiben los GAD en el ejercicio de la competencia, así como identificar oportunidades y amenazas que se presentan en el ambiente externo nacional e internacional, enfocado desde el sector al cual pertenece la competencia.

El análisis FODA propuesto es una herramienta de análisis estratégico que permite, a través de una exploración del ambiente interno y externo de los GAD, obtener un diagnóstico preciso de la situación actual de la competencia, y tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formuladas.

La información se lleva a una matriz FODA (Ver Tabla no 4) y se realiza un ejercicio de cruce con el objetivo de avanzar en la formulación de ejes estratégicos FO, FA, DO, DA (Ver Tabla 5 de Estrategias FO-FA-DO-DA).

**Tabla 4**  
**Plantilla de matriz FODA**

		FACTORES	
		FACTORES INTERNOS	FACTORES EXTERNOS
Favorable	<b>Fortalezas:</b> Son los aspectos positivos para la gestión de las competencias de los GAD.	<b>Oportunidades:</b> Son los factores facilitadores externos que potencializan la intervención en la gestión de la competencia de los GAD.	
Desfavorable	<b>Debilidades:</b> Son los factores limitantes o problemas para la gestión de las competencias de los GAD.	<b>Amenazas:</b> Son aspectos negativos externos que pueden afectar el buen desempeño del ejercicio de las competencias de los GAD.	

**Fuente:** Senplades, 2012, p. 21.

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

Preguntas que direccionan la formulación de las estrategias FO-FA-DO-DA:

**Tabla 5**  
**Plantilla de estrategias FO-FA-DO-DA**

ESTRATEGIAS FO - FA - DO - DA	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<b>Favorable</b>	<b>Estrategias FO:</b> ¿Con nuestras fortalezas cómo aprovechamos las oportunidades para el pleno ejercicio de la competencia?	<b>Estrategias FA:</b> ¿Con nuestras fortalezas cómo neutralizamos o disminuimos las amenazas que limitan el ejercicio de la competencia?
<b>Desfavorable</b>	<b>Estrategias DO:</b> ¿Cómo aprovechamos las oportunidades para superar nuestras debilidades en el cumplimiento de la competencia?	<b>Estrategias DA:</b> ¿Cómo superamos nuestras debilidades para enfrentar las amenazas en el ejercicio de la competencia?

**Fuente:** Senplades, 2012, p. 26.

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

Algunos ejemplos de estrategias son:

- Estrategias de crecimiento: se basan en aprovechar las fortalezas internas para explotar las oportunidades externas. Por ejemplo: lanzar un nuevo producto al mercado que tenga una alta demanda y que se diferencie de la competencia por su calidad o innovación.
- Estrategias de defensa: se basan en utilizar las fortalezas internas para enfrentar o evitar las amenazas externas. Por ejemplo: mejorar la atención al cliente o la fidelización para retener a los clientes ante la entrada de nuevos competidores o la baja de precios.
- Estrategias de adaptación: se basan en aprovechar las oportunidades externas para superar o reducir las debilidades internas. Por ejemplo: formar alianzas estratégicas con otros actores del sector para acceder a nuevos mercados o recursos que se necesiten para mejorar el negocio o el proyecto.
- Estrategias de supervivencia: se basan en minimizar las debilidades internas y evitar o reducir las amenazas externas. Por ejemplo: reestructurar el negocio o el proyecto, reducir costos, diversificar los ingresos o buscar nuevas fuentes de financiación.

## Anexo A04. Oferta educativa para el fortalecimiento de capacidades institucionales

De acuerdo con el artículo 152 del COOTAD, el diseño del proceso de fortalecimiento institucional le corresponde al CNC, en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos locales, para lo cual es necesario contar con información pertinente y actualizada que permita definir y articular programas y acciones encaminadas a la formación, capacitación y asistencia técnica de las autoridades y funcionarios de los GAD.

El CNC emitió la Resolución 0005-CNC-2013, sobre políticas de fortalecimiento institucional de los GAD, definiéndolas como “el proceso de desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos autónomos descentralizados para el ejercicio de sus competencias y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada”

Se pone en consideración las modalidades de fortalecimiento, entre otras, que se pueden desarrollar:

**Capacitación:** implica la adquisición, actualización y ampliación de conocimientos, habilidades y competencias. Está diseñado para mejorar la eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones de los servidores públicos. Las capacitaciones pueden incluir una variedad de cursos formativos, todos orientados a mejorar la gestión de competencias específicas. (MDT, 2014)

**Asistencia Técnica:** es un conjunto de acciones estratégicas que responden a necesidades específicas, proporcionando conocimientos, recursos técnicos y tecnológicos, y gestión de apoyo a los servidores públicos en instancias locales. Su objetivo es implantar, optimizar, evaluar y orientar el ejercicio de sus competencias de manera eficaz y eficiente (CNC, s/f).

**Formación:** se refiere a la participación en estudios de nivel superior y programas de especialización que otorgan titulaciones a los servidores públicos. A través de la formación, los servidores públicos pueden adquirir competencias especializadas que les permiten mejorar su rendimiento y contribuir de manera más efectiva a sus funciones. (MDT, 2014)

**Gestión del Conocimiento:** se refiere al conjunto de procesos que permiten transformar la información existente en conocimiento para generar valor. Los procesos clave en esta gestión incluyen la divulgación académica, la transferencia del

conocimiento y la valorización de los conocimientos tradicionales y ancestrales. Las instituciones implicadas en este proceso aseguran la circulación del conocimiento para fortalecer los planes, programas y proyectos propuestos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en beneficio de la ciudadanía. Como parte de este eje, se generan guías metodológicas, manuales y otros instrumentos que apoyen la gestión del conocimiento.

En tal sentido, para lograr identificar la oferta educativa es necesario contar con un banco de información que recopile la oferta educativa en temáticas que pueda reforzar y actualizar los conocimientos en cada una de las competencias y de la misma manera en temas generales que refuercen la gestión del GAD.

La oferta educativa puede tomar como base la información que cuenta la SENESCYT en la misma que se considera los niveles de formación de la educación superior que se reconocen legalmente y la información que se puede investigar en otras instituciones que ofertan servicios educativos, con relación a ofertas de capacitación, programas de nivel técnico y tecnológico; carreras de tercer y cuarto nivel.

La información se puede registrar en el siguiente formato, con las sugerencias de los integrantes de la mesa técnica de la competencia:

**Tabla 6**  
**Plantilla para identificar programas de capacitación y asistencias técnicas**

CIUDAD/ ALCANCE	INSTITUCIÓN	TEMAS	FECHA DE INICIO	ENLACE
NACIONAL	MINTUR	Gerente de Operadora Turística	30-10-2023	<a href="http://www.enlacealcurso.com">www.enlacealcurso.com</a>

**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

**Tabla 7**  
**Plantilla para la identificación de programas de Formación.**

CIUDAD	INSTITUCIÓN	TÍTULO
Guayaquil	Escuela Superior Politécnica del Litoral	Maestría en Marketing de destinos y productos turísticos
Santo Domingo	Instituto Superior Tecnológico Tsáchila	Tecnología en planificación y gestión del transporte terrestre

**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

## Anexo A05. Experiencias exitosas en la gestión de la competencia

El PFI procurará el intercambio de experiencias y buenas prácticas de la competencia a nivel local e internacional para dotar a los GAD de suficiente información y herramientas para la generación de planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo local.

En este espacio se solicitará el apoyo de las entidades asociativas, quienes recogerán las mejores prácticas en cada nivel de gobierno, para lo cual pueden utilizar el siguiente instrumento:

**Tabla 8**  
**Plantilla de sistematización de buenas prácticas**

CIUDAD/ALCANCE	
NOMBRE DE LA BUENA PRÁCTICA	
INSTITUCIÓN LÍDER	
OTROS ACTORES/ INSTITUCIONES INVOLUCRADAS	
LUGAR DE EJECUCIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA	
TIPO Y NÚMERO DE CIUDADANOS PARTICIPANTES O BENEFICIARIOS	
DURACIÓN DE LA EXPERIENCIA	
RECURSOS UTILIZADOS	
PROCESO	
DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE ORIGEN	
IDENTIFICACIÓN DE LA SOLUCIÓN	
IMPLEMENTACIÓN (CÓMO SE EJECUTA LA EXPERIENCIA)	
TRANSFORMACIÓN LOGRADA	
RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN	

**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias



## Anexo A06. Plan de Acción o Cuadro de Mando Integral.

**Tabla 9**  
Plantilla de la matriz de Plan de Acción o Cuadro de Mando Integral

PLANIFICACIÓN								SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN						
EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVO GENERAL DEL EJE	OBJETIVOS ESPECÍFICOS POR EJE	ACTIVIDADES DE FORTALECIMIENTO A GAD, POR OBJETIVO ESPECÍFICO	ACTIVIDADES DIRIGIDAS A			RESPONSABLES POR ACTIVIDAD	INDICADOR POR OBJETIVO ESPECÍFICO	LÍNEA BASE POR INDICADOR	PERIODO				META POR OBJETIVO ESPECÍFICO
				GAD PROVINCIALES	GAD MUNICIPALES	GAD PARROQUIALES RURALES				AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	

**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

**Enlace al documento en Excel:** <https://rb.gy/hjtx1>

La Tabla 9 está pensada para el caso de competencias concurrentes. En el caso de que se trate de una competencia exclusiva, se recomienda modificar la columna de Actividades eliminando las columnas de nivel de gobierno y dejando una sola columna.

## Anexo A07. Contenidos recomendados del Plan de Fortalecimiento Institucional.

### Páginas preliminares

- *Página de título (requerido)*: es la primera página del plan y contiene el nombre del documento, el nombre de la institución que lo elabora, el logotipo, la fecha y el lugar de publicación.
- *Dedicatoria (opcional)*: es una página donde se puede expresar el reconocimiento o la gratitud a una o varias personas que han apoyado o inspirado la elaboración del plan.
- *Agradecimientos (opcional)*: es una página donde se puede agradecer a las personas o entidades que han colaborado o contribuido de alguna manera al desarrollo del plan.
- *Prefacio (opcional)*: es una página donde se puede presentar el propósito, el alcance, la metodología y los principales hallazgos del plan. También se puede incluir una breve introducción al tema y a la institución que lo aborda.
- *Tabla de contenidos (requerido)*: es una página donde se muestra la estructura y organización del plan, indicando los títulos y subtítulos de cada capítulo o sección, así como el número de página donde se encuentran.
- *Lista de tablas (requerido)*: es una lista donde se enumeran las tablas que se incluyen en el plan, indicando el número, el título y la página donde se ubican.
- *Lista de figuras (requerido)*: es una lista donde se enumeran las figuras que se incluyen en el plan, indicando el número, el título y la página donde se ubican.
- *Lista de abreviaciones, símbolos, nomenclaturas (opcional)*: Es una página donde se explican las abreviaciones, los símbolos y las nomenclaturas que se utilizan en el plan, siguiendo un orden alfabético o temático.
- *Glosario (opcional)*: es una página donde se definen los términos técnicos o especializados que se emplean en el plan, siguiendo un orden alfabético o temático.

## Contenido:

Introducción (Puede referirse como al Capítulo 1): es la parte donde se presenta el contexto, el propósito y el alcance del plan. Contiene las siguientes secciones:

- *Antecedentes:* es donde se describe la situación actual de la competencia que se quiere fortalecer, los problemas o desafíos que se enfrentan, las oportunidades o ventajas que se tienen y la justificación o relevancia del plan.
- *Objetivos:* es donde se establecen los resultados esperados del plan, tanto generales como específicos, y los indicadores que permitirán medir su cumplimiento.
- *Marco legal:* es donde se identifican y analizan las normas, leyes, reglamentos y políticas que regulan o influyen en la competencia que se quiere fortalecer.
- *Marco metodológico:* es donde se explica la metodología que se ha seguido para elaborar el plan, los criterios y herramientas que se han utilizado para recopilar y analizar la información, y las fuentes y referencias que se han consultado.
- *Marco conceptual:* es donde se definen y aclaran los conceptos clave que se utilizan en el plan, así como las teorías o modelos que sustentan el enfoque o la propuesta de fortalecimiento.
- *Marco programático:* se evidencia las herramientas de programación y planificación a nivel sectorial, nacional e internacional, según corresponda la competencia. Se pueden incluir las distintas Agendas y Planes de Acción institucional, tales como: Agenda para el Desarrollo Sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo, Planes, estrategias y políticas sectoriales. En el desarrollo, se debe evidenciar que la competencia definida se encuentre alineada con toda la política pública pertinente.

*Estado de la competencia (Puede referirse como al Capítulo 2):* es la parte donde se realiza un diagnóstico de la situación actual de la competencia que se quiere fortalecer, identificando sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Contiene las siguientes secciones:

- *Levantamiento de la Capacidad Operativa:* es donde se evalúa el nivel de desarrollo y desempeño de la competencia en términos de recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y organizativos. El objetivo del levantamiento de la capacidad operativa de los GAD es identificar las condiciones y potencialidades del ente descentralizado para la gestión competencial para

así determinar el grado de desarrollo de capacidades institucionales, técnicas y operativas, optimizar los procesos y recursos y mejorar la prestación del ejercicio efectivo competencial.

En el mismo documento, se hace énfasis que la capacidad operativa permite medir el ejercicio competencial de manera eficaz, eficiente y articulada, generalmente, a través de los siguientes componentes:

- *Estructura institucional:* analiza la disponibilidad de una unidad, dependencia y/o personal específico para generar el portafolio de productos y servicios relacionadas para cada una de las competencias.
- *Rectoría y planificación:* este componente evidencia la capacidad del GAD para emitir instrumentos de planificación para el ejercicio de la competencia, en función de los requerimientos del territorio.
- *Regulación:* evidencia la capacidad del GAD para generar normativa local.
- *Gestión:* establece los procesos e implementación para definir estrategias para mejorar la eficiencia en el ejercicio competencial.
- *Control:* es la adopción de mecanismos que garanticen la transparencia, eficiencia y eficacia del ejercicio competencial de los GAD.
- *Articulación:* es la capacidad para incorporar mecanismos y espacios de coordinación multiactor y multinivel.
- *Mapeo de actores:* es donde se identifican y caracterizan los actores involucrados o interesados en la competencia, tanto internos como externos, y se analiza su rol, influencia, expectativas y necesidades.
- *Análisis de la situación:* factores internos y externos: Es donde se examinan los factores internos y externos que afectan o condicionan el fortalecimiento de la competencia, tanto positiva como negativamente, y se determinan las causas y consecuencias de los problemas o desafíos que se enfrentan.
- *Disponibilidad de instrucción formal:* es donde se verifica la existencia y calidad de la oferta educativa formal relacionada con la competencia, tanto a nivel básico, medio como superior, y se identifican las brechas o necesidades de capacitación o formación.
- *Experiencias exitosas:* es donde se recopilan y describen las buenas prácticas o lecciones aprendidas de otras instituciones o países que han logrado fortalecer la competencia de manera efectiva y sostenible.

Propuesta (Puede referirse como al Capítulo 3): es la parte donde se plantea una estrategia o plan para fortalecer la competencia, basada en el diagnóstico realizado y en los objetivos establecidos en el plan de acción. Contiene las siguientes secciones:

- *Plan de acción:* es donde se detallan las actividades específicas que se realizarán para ejecutar cada actividad o eje de intervención, indicando el cronograma, actividades los responsables y los indicadores por cada objetivo específico. De manera específica, la matriz de plan de acción está dividida por dos componentes: Planificación y Seguimiento y Evaluación.

*Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (Puede referirse como al Capítulo 4):* es la parte donde se establecen los mecanismos y herramientas que se utilizarán para verificar el avance y el impacto del fortalecimiento de la competencia, así como para identificar y resolver los problemas o dificultades que puedan surgir. Contiene las siguientes secciones:

- *Monitoreo:* es donde se define el conjunto de indicadores, fuentes de información y métodos de recolección y análisis de datos que permitirán medir el cumplimiento de las metas, objetivos y resultados del fortalecimiento de la competencia.
- *Seguimiento:* es donde se establece la frecuencia, los responsables y los formatos de los informes o reportes que se elaborarán para comunicar el avance y los logros del fortalecimiento de la competencia, tanto a nivel interno como externo.
- *Evaluación:* es donde se determinan los criterios, los momentos y los actores que participarán en la valoración de los resultados, así como las recomendaciones o acciones correctivas que se propondrán.

*Anexos:* es la parte donde se incluyen los documentos o materiales complementarios que apoyan o amplían la información presentada en el plan, tales como cuestionarios, matrices, formatos, casos de estudio, referencias bibliográficas, etc.

## Anexo A08. Matrices de Seguimiento y Evaluación

**Tabla 10**  
**Plantilla de matriz de monitoreo**

OBJETIVO ESPECÍFICO	ACTIVIDADES DE FORTALECIMIENTO A GAD, POR OBJETIVO ESPECÍFICO	ACCIONES PLANIFICADAS	FECHA DE CUMPLIMIENTO	ESTADO DE CUMPLIMIENTO	REPROGRAMACIÓN	OBSERVACIONES

**Fuente:** Dirección de Monitoreo y Seguimiento a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

**Tabla 11**  
**Plantilla de matriz de seguimiento**

OBJETIVO ESPECÍFICO	INDICADORES	LÍNEA BASE	META PLANIFICADA AÑO 1	META ALCANZADA AÑO 1	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO	NIVEL DE CUMPLIMIENTO

**Fuente:** Dirección de Monitoreo y Seguimiento a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

**Tabla 12**  
**Plantilla de matriz de evaluación**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CRITERIO	PREGUNTAS	FUENTE DE INFORMACIÓN

**Fuente:** Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias



