

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
VICERRECTORÍA ACADÉMICA
ESCUELA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
Programa de Doctorado en Educación

EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN DIRIGIDO A LOS PUESTOS DE
JEFATURA DEL MOPT EN EL CONTEXTO DEL RÉGIMEN DEL SERVICIO
CIVIL: UN ANÁLISIS EN PERSPECTIVA HACIA UN MODELO DE
CAPACITACIÓN POR COMPETENCIAS

Tesis de Graduación sometida a la consideración
del Tribunal Examinador del Programa de Doctorado en
Educación de la Escuela de Ciencias de Educación
para optar al grado de:

Doctor en Educación

Por

Julio César Suárez Castro

San José, Costa Rica

2017

TRIBUNAL EXAMINADOR

Esta tesis ha sido aceptada y aprobada, en su forma presente, por el Tribunal Examinador del Programa de Doctorado en Educación de la Escuela de Ciencias de la Educación de la UNED, como requisito parcial para optar al grado de: DOCTOR

Dra. Jenny Seas Tencio

**Directora Sistema Estudios
de Posgrado**

Dra. Xinia Cerdas Araya

**Representante Coordinación
Programa Doctorado en Educación**

Dra. Eugenia Rodríguez Ugalde

**Representante Escuela
de Educación**

Dra. Jinny Cascante Ramírez

Directora de tesis

Dra. Yarith Rivera Sánchez

Lectora

Tesis defendida por:

Julio Suárez Castro

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todas las personas que en algún momento de mi proceso formativo formal, no formal y ocasional me han planteado retos que han permitido un desarrollo personal, laboral y profesional.

En particular doy gracias a las personas que en esta etapa final de este programa formativo se ocuparon de dar sus aportes para enriquecer el trabajo investigativo doctoral.

A las personas cercanas que, sin darse cuenta, con su afecto me han impulsado a seguir formándome porque sé que por diferentes motivos esperan algo más de mí.

Al Dios de la vida, que quiere "vida en abundancia", traducido hoy en calidad de vida, que inspira a su búsqueda.

TABLA DE CONTENIDO

TRIBUNAL EXAMINADOR	II
AGRADECIMIENTOS.....	III
RESUMEN.....	XII
SUMMARY.....	XV
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1.2. JUSTIFICACIÓN.....	38
1.3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.....	61
1.3.1. <i>Objetivos generales</i>	61
1.3.2. <i>Objetivos específicos</i>	61
1.3.3. <i>Hipótesis</i>	62
1.4. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS Y ACADÉMICOS.....	62
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	95
2.1. EL UNIVERSO EDUCATIVO Y SU DINÁMICA.....	97
2.1.1. <i>Concepto de educación no formal, sus características y ámbitos</i>	98
2.2. EDUCACIÓN DE ADULTOS Y PERMANENTE: CONCEPTOS, APRENDIZAJES FUNDAMENTALES Y RETOS.....	101
2.2.1. <i>Principios de la educación de personas adultas</i>	107
2.3. LA MODALIDAD DE CAPACITACIÓN: RESEÑA HISTÓRICA, SUS OBJETIVOS Y RASGOS DE CALIDAD.....	115
2.3.1 <i>La capacitación en el sector público: definición, tendencias y tensiones</i>	130
2.3.2. <i>La capacitación por competencias</i>	137
2.4. PROGRAMAS FORMATIVOS EN LAS ORGANIZACIONES Y SUS FASES.....	138
2.4.1. <i>Diagnóstico: análisis de partida, detección y priorización de necesidades</i>	139
2.4.2. <i>Diseño y planificación de las acciones formativas</i>	141
2.4.3 <i>Gestión de los programas</i>	142
2.4.4. <i>Evaluación</i>	142
2.5. MODELO EDUCATIVO Y SUS DIMENSIONES.....	143
2.5.1. <i>La dimensión filosófica</i>	144
2.5.2 <i>La dimensión académica</i>	144
2.5.3. <i>La dimensión organizacional</i>	145
2.6. CURRÍCULUM Y ELEMENTOS PARA UN DISEÑO COMPLEJO Y BASADO EN COMPETENCIAS.....	145
2.6.1. <i>Ejes de trabajo para un currículum complejo</i>	150
2.7. CORRIENTES EDUCATIVAS: EL APRENDIZAJE, EL CONDUCTISMO Y EL COGNITIVISMO.....	154
2.7.1. <i>El conductismo</i>	155
2.7.2. <i>El cognitivismo</i>	158
2.7.3. <i>Balance entre las corrientes educativas</i>	162
2.8. COMPETENCIA LABORAL: CONCEPTO Y FASES.....	164
2.8.1. <i>Análisis complejo de las competencias</i>	169

2.8.2. <i>La identificación de competencias</i>	171
2.8.3. <i>Competencias laborales y gerenciales en la Administración Pública</i>	176
2.8.4. <i>Competencias en el sector público costarricense</i>	185
2.9. A MODO DE SÍNTESIS TEORICA	190
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	198
3.1 PARADIGMA DE INVESTIGACIÓN	199
3.1.1. <i>Perspectiva paradigmática</i>	201
3.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN	205
3.3. MÉTODOS	208
3.3.1. <i>Momento de orientación cualitativa</i>	208
3.3.2. <i>Momento de orientación cuantitativa</i>	210
3.4. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	210
3.5. ACCESO A LA POBLACIÓN	213
3.6. PARTICIPANTES EN LA INVESTIGACIÓN	213
3.6.1. <i>Momento de orientación cualitativa</i>	215
3.6.2. <i>Momento de orientación cuantitativa</i>	217
3.7. TÉCNICAS, INSTRUMENTOS Y VALIDACIÓN	218
3.7.1. <i>Hoja de registro</i>	218
3.7.2. <i>Entrevista</i>	219
3.7.3. <i>Taller participativo</i>	220
3.7.4. <i>Cuestionario</i>	221
3.7.5. <i>Observación</i>	223
3.7.6. <i>Criterio de expertas</i>	224
3.8. ANÁLISIS DE LOS DATOS	227
3.8.1. <i>Momento de orientación cualitativa</i>	227
3.8.2. <i>Momento de orientación cuantitativa</i>	229
3.9. DEFINICIÓN DE CATEGORÍAS Y VARIABLES	230
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LOS DATOS	235
4.1. MARCO POLÍTICO, JURÍDICO Y NORMATIVO QUE FUNDAMENTA EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN	238
4.1.1. <i>Políticas internas de capacitación en el MOPT</i>	238
4.1.1.1. <i>Políticas de capacitación internas anteriores al año 2015</i>	238
4.2. FASES DEL SISTEMA DE CAPACITACIÓN	243
4.2.1. <i>Detección de necesidades</i>	244
4.2.2. <i>Planificación y diseño de la capacitación</i>	245
4.2.3. <i>Organización de la capacitación</i>	246
4.2.4. <i>Ejecución de la capacitación</i>	247
4.2.5. <i>Evaluación de la capacitación</i>	248
4.2.6. <i>Balance de la constitución de la Resolución DG-135-2013</i>	249
4.3. PRÁCTICAS DE CAPACITACIÓN QUE SE ORIENTAN A LOS PROFESIONALES CON PUESTO DE JEFATURA	251
4.3.1. <i>Detección o diagnóstico de necesidades de capacitación</i>	251
4.3.2. <i>Planificación de la capacitación</i>	254
4.3.3. <i>Ejecución de la capacitación</i>	255

4.3.4. <i>Evaluación de la capacitación</i>	258
4.4. ENFOQUE O LOS ENFOQUES EDUCATIVOS EN QUE SE FUNDAMENTA EL SISTEMA DE CAPACITACIÓN	
DIRIGIDO A LOS PROFESIONALES CON PUESTO DE JEFATURA	260
4.4.1. <i>Dimensión filosófica</i>	261
4.4.2. <i>Dimensión Académica</i>	263
4.5. IDENTIFICACIÓN DE SABERES PARA LOS PUESTOS DE JEFATURA	282
4.5.1. <i>Análisis de las entrevistas</i>	283
4.5.2. <i>Análisis del taller con jefaturas</i>	295
4.5.3. <i>Análisis de la reunión para obtener el criterio de las expertas</i> ...	306
4.5.4. <i>A manera de síntesis de la fase cualitativa</i>	312
4.5.5. <i>Análisis del cuestionario</i>	316
4.5.5.1. Identificación y valoración de los saberes.	316
4.5.6. <i>Discusión final sobre los resultados</i>	323
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	330
5.1. CONCLUSIONES	331
5.2. RECOMENDACIONES	339
CAPÍTULO VI: PROPUESTA.....	343
6.1 INTRODUCCIÓN	344
6.1.1 <i>Presentación</i>	344
6.1.2 <i>Justificación</i>	347
6.1.3 <i>Objetivos</i>	350
6.1.3.1 General.....	350
6.1.3.2 Específicos.....	351
6.2 DIMENSIONES DEL MODELO	351
6.2.1 <i>Dimensión filosófica</i>	351
6.2.1.1. Principios filosóficos.....	351
6.2.1.2 Misión y visión.....	353
6.2.1.3 Consideraciones éticas.....	353
6.2.2 <i>Dimensión académica</i>	355
6.2.2.1 Plano social.....	355
6.2.2.2 Plano andragógico.....	357
6.2.2.3 Plano curricular.....	358
6.2.2.3.1 Enfoque complejo.....	359
6.2.2.3.2 El aprendizaje.....	363
6.2.2.3.3 Contenidos.....	363
6.2.2.3.4 Descripción de los saberes (diccionario).....	364
6.2.2.3.5 Relación didáctica.....	372
6.2.2.3.6 Estrategias didácticas.....	373
6.2.2.3.7 Evaluación.....	373
6.2.3 <i>Dimensión organizacional</i>	374
6.2.3.1 Políticas institucionales de capacitación.....	374
6.2.3.2 Normativa vigente y relevante.....	375
6.2.3.3 Gestión de la capacitación.....	376
6.2.3.4 Niveles de planificación.....	378
6.3 CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE LA PROPUESTA	379
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	382
ANEXOS	402

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 NIVEL DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA DEL SISTEMA DE COMPETENCIAS EN LOS SERVICIOS CIVILES	59
TABLA 2 RESUMEN DE LOS ASPECTOS HALLADOS EN LOS ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LOS EJES TEMÁTICOS	91
TABLA 3 CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR EDUCATIVO NO FORMAL	100
TABLA 4 ROLES EN EL DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA EN EL APRENDIZAJE	109
TABLA 5 ETAPAS DE APRENDIZAJE POR EXPERIENCIA	111
TABLA 6 <i>ENFOQUES DE LA CAPACITACIÓN EN LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS</i>	133
TABLA 7 COMPARACIÓN DE LOS ENFOQUES TRADICIONAL Y COMPETENCIAS DE LA CAPACITACIÓN	134
TABLA 8 ANÁLISIS FUNCIONAL PARA IDENTIFICAR COMPETENCIAS	153
TABLA 9 COMPONENTES DE LAS COMPETENCIAS EN EL ENFOQUE COMPLEJO	170
TABLA 10 TIPOS DE ANÁLISIS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS	173
TABLA 11 COMPETENCIAS GERENCIALES	182
TABLA 12 COMPETENCIAS DIRECTIVAS	183
TABLA 13 COMPETENCIAS DE LAS PERSONAS FUNCIONARIAS PÚBLICAS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL	185
TABLA 14 PERFIL PROFESIONAL DE LA JEFATURA DEL SERVICIO CIVIL, CATEGORÍA 3	188
TABLA 15 DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPANTES EN LA INVESTIGACIÓN POR DIVISIÓN, FASE CUALITATIVA	217
TABLA 16 DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPANTES EN LA INVESTIGACIÓN POR DIVISIÓN, FASE CUANTITATIVA	218
TABLA 17 RESUMEN ABORDAJE METODOLÓGICO	226
TABLA 18 DEFINICIÓN DE CATEGORÍAS Y VARIABLES	231
TABLA 19 POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN, MOPT, 2013	238
TABLA 20 POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN VIGENTES, MOPT, 2015	241
TABLA 21 DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN, MOPT, 2013	244
TABLA 22 PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DE LA CAPACITACIÓN, MOPT, 2013	245
TABLA 23 ORGANIZACIÓN DE LA CAPACITACIÓN, MOPT, 2013	246
TABLA 24 EJECUCIÓN DE LA CAPACITACIÓN, MOPT, 2013	247
TABLA 25 EVALUACIÓN DE LA CAPACITACIÓN, MOPT, 2013	248
TABLA 26 DISTRIBUCIÓN DEL ARTICULO RESOLUCIÓN DG-135-2013 EN MATERIA DE CAPACITACIÓN	249
TABLA 27 DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN, MOPT, 2013	251
TABLA 28 PLANIFICACIÓN Y SUS COMPONENTES, MOPT, 2013	254
TABLA 29 EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DIRIGIDOS A JEFATURAS, MOPT, 2013	256
TABLA 30 EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS, MOPT, 2013	258
TABLA 31 DIMENSIÓN FILOSÓFICA, MOPT, 2013	261
TABLA 32 DIMENSIÓN ACADÉMICA, PLANO INSTITUCIONAL, MOPT, 2013	264
TABLA 33 DIMENSIÓN ACADÉMICA, PLANO ANDRAGÓGICO, MOPT, 2013	265
TABLA 34 DIMENSIÓN ACADÉMICA, PLANO CURRICULAR, MOPT, 2013	269
TABLA 35 DIMENSIÓN ACADÉMICA, PLANO CURRICULAR, MOPT, 2013	272
TABLA 36 DIMENSIÓN ACADÉMICA, PLANO CURRICULAR, MOPT, 2013	279
TABLA 37 PROCESO DE OBTENCIÓN DEL PUESTO DE JEFATURA, MOPT, 2014	284
TABLA 38 ORGANIZACIÓN DE LOS SABERES IDENTIFICADOS, PUESTOS DE JEFATURAS MOPT, 2014	293
TABLA 39 SABERES IDENTIFICADOS, TALLER DE JEFATURAS, MOPT, 2013	302
TABLA 40 SÍNTESIS DE SABERES SUGERIDOS POR LAS JEFATURAS MOPT	307
TABLA 41 IDENTIFICACIÓN DE SABERES A PARTIR DE ELEMENTOS DEL CONTEXTO LABORAL DEL MOPT	308
TABLA 42 RESUMEN DE LOS SABERES VALIDADOS E IDENTIFICADOS A PARTIR DEL CONTEXTO	310
TABLA 43 RESUMEN DE SABERES NO REFERIDOS POR LAS JEFATURAS Y CONTENIDOS EN DISTINTOS AUTORES	315
TABLA 44 RESUMEN DE CONSIDERACIONES ÉTICAS	354
TABLA 45 EJES Y PASOS PARA EJECUTAR LA PROPUESTA	360
TABLA 46 SABERES IDENTIFICADOS EN EL PROCESO INVESTIGATIVO	363
TABLA 47 DICCIONARIO DE SABERES PARA PUESTOS DE JEFATURA MOPT, 2014	365

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1 VALORACIÓN DE ELEMENTOS DEL CONTEXTO, TALLER JEFATURAS MOPT	303
CUADRO 2 VALORACIÓN DE LOS SABERES, TALLER DE JEFATURAS, MOPT	305
CUADRO 3 IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE SABERES, MOPT, 2014	316
CUADRO 4 IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE SABERES, RESPUESTA ABIERTA, MOPT, 2014	320

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1:	RESUMEN DE ACONTENCIMIENTOS VINCULADOS AL QUEHACER DEL MOPT	21
FIGURA 2:	MISIÓN Y OBJETIVO DE LA DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN, MOPT	27
FIGURA 3:	CANTIDAD DE ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN 2005-2009, MOPT	29
FIGURA 4:	NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN 2005-2009, MOPT	30
FIGURA 5:	RESUMEN DE ASPECTOS RELACIONADOS CON EL QUEHACER EN CAPACITACIÓN, MOPT	36
FIGURA 6:	RESUMEN DE TENDENCIAS PRESENTES EN LA JUSTIFICACIÓN	60
FIGURA 7:	SECUENCIA EN LA IDENTIFICACIÓN DE LOS SABERES REQUERIDOS PARA LOS PUESTOS DE JEFATURA	283
FIGURA 8:	DIMENSIONES DE LA PROPUESTA	346
FIGURA 9:	GESTIÓN DE LA CAPACITACIÓN	377
FIGURA 10:	NIVELES DE PLANIFICACIÓN A LOS QUE DEBE INTEGRARSE LA PROPUESTA	379

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: OFICIO DE APOYO INSTITUCIONAL PARA LA INVESTIGACIÓN	403
ANEXO 2: FÓRMULA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO	404
ANEXO 3: MATRIZ DE REGISTRO DE INFORMACIÓN	407
ANEXO 4: FORMULARIO DE PRIORIZACIÓN DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN	408
ANEXO 5: GUÍA DE ENTREVISTA FUNCIONARIO (A) MOPT DEPENDENCIA DE CAPACITACIÓN	409
ANEXO 6: GUÍA DE ENTREVISTA LA JEFATURA DE LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA	411
ANEXO 7: REUNIÓN - TALLER CON JEFATURAS	413
ANEXO 8: IMAGEN DEL TALLER CON JEFATURAS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 2014	414
ANEXO 9: IMAGEN DEL TALLER CON JEFATURAS DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 2014	415
ANEXO 10: REUNIÓN CRITERIO DE EXPERTAS	416
ANEXO 11: GUÍA PARA IDENTIFICAR SABERES QUE DEBEN SER REQUERIDOS SEGÚN LOS ELEMENTOS DEL CONTEXTO	417
ANEXO 12: GUÍA PARA VALIDAR LOS SABERES IDENTIFICADOS PREVIAMENTE	419
ANEXO 13: REUNIÓN CON PROFESIONALES DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, CRITERIO DE EXPERTAS, 2014	421
ANEXO 14: DISEÑO DEL CURSO OBSERVADO: CÓDIGO DE ÉTICA INSTITUCIONAL: DEL SABER A LA PRÁCTICA	422
ANEXO 15: REGISTRO DE OBSERVACIÓN DE UN CURSO	423
ANEXO 16: CUESTIONARIO SOBRE IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE SABERES PARA LOS PUESTOS DE JEFATURAS EN EL MOPT	424

ÍNDICE DE SIGLAS

CECADES	Centro de Capacitación y Desarrollo
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
DGSC	Dirección General del Servicio Civil
DNC	Diagnóstico de necesidades de capacitación
FOCAP	Formulario de Capacitación
GRH	Gestión de Recursos Humanos
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
JICA	Agencia Internacional de Cooperación de Japón
LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
PCS	Plan de Capacitación Sectorial
PIC	Plan Institucional de Capacitación
POI	Plan Operativo Institucional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNT	Plan Nacional de Transportes
RRHH	Recursos Humanos
SUCADES	Subsistema de Capacitación y Desarrollo

RESUMEN

Los objetivos de este estudio son la explicación del sistema de capacitación dirigido a las personas funcionarias con puesto de jefatura en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el establecimiento de los componentes de un modelo de capacitación por competencias para esos puestos.

Metodológicamente se optó por una perspectiva mixta de carácter secuencial.

El momento cualitativo de la investigación se abordó desde una posición hermenéutica y fenomenológica, mientras que el momento cuantitativo se concibió desde un punto de vista exploratorio y descriptivo.

Para la recopilación de los datos se emplearon: la hoja de registro, la entrevista, el taller, el criterio de personas expertas, el cuestionario y la observación.

Las personas participantes en la investigación fueron jefaturas, personas funcionarias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de la sede central y sedes regionales y otras destacadas en las dependencias de Recursos Humanos y de Capacitación del mismo Ministerio. En la fase cualitativa participaron 35 personas y 106 en la fase cuantitativa.

Para el análisis de los datos en la fase cualitativa, la información se presentó de forma textual en cuadros para

compararla y tomar las expresiones verbales de cada persona y de subgrupos de participantes, creando una estructura descriptiva que expresa la forma en que la realidad es vivida y percibida por las personas informantes.

El dato cuantitativo, se mostró en cuadros donde se indicaron las frecuencias absolutas y relativas y su construcción se realizó de manera automática utilizando Microsoft Excel que proviene del formulario Google aplicado.

En línea de las principales conclusiones, se obtuvo que:

Las políticas de capacitación del MOPT vigentes de reciente promulgación (octubre, 2015) no reúnen las características requeridas en su formulación y se limitan a mencionar aspectos que se encuentran definidos en la normativa del Régimen del Servicio Civil.

El cuerpo normativo enfatiza lo concerniente a las diferentes fases de un proceso de capacitación, aunque se identifica que existe una mayor preocupación en aspectos de carácter administrativo, con ausencia de elementos que sitúen el proceso educativo.

En el MOPT no se diseñan programas dirigidos a las personas que cumplen funciones como jefaturas para el desarrollo de sus competencias y a nivel del Ministerio y del Régimen del Servicio Civil, no existe un modelo educativo- andragógico explícito que

oriente el quehacer de la capacitación.

En la práctica hay una tendencia de un enfoque conductista, que no responde a la necesidad de la resolución de los problemas que enfrentan los puestos de jefatura en su contexto laboral.

Los saberes identificados en el MOPT en áreas del saber, ser y conocer, fueron considerados como válidos y necesarios de desarrollar en las personas que se desempeñan como jefaturas.

A partir de esta identificación se formuló una propuesta en perspectiva de un modelo de capacitación por competencias, cuyo objetivo es orientar el quehacer del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en torno a la formación y desarrollo de competencias para los puestos de jefatura.

El documento contiene una estructura por dimensiones denominadas: filosófica, académica y organizacional.

Por la forma en que está normado y estructurado el subsistema de capacitación del Régimen del Servicio Civil, esta propuesta puede ser generalizada a las demás instituciones, considerándose como un modelo para la capacitación del Sector Público en sus dimensiones filosófica parcialmente y académica en su totalidad.

Palabras claves: educación, formación, enseñanza, capacitación, perfeccionamiento, instrucción.

SUMMARY

The objectives of this study were oriented towards giving an explanation of the training system for officers holding positions as office heads at the Ministry of Public Works and Transportation, and setting up the components of a competence-based training model for these positions.

In terms of methodology, a mixed perspective of a sequential nature was chosen.

The qualitative moment of the research is addressed from a hermeneutic and phenomenological position, whereas the quantitative moment is conceived from an exploratory, descriptive point of view.

Tools employed for data collection were the record sheet, the interview, the workshop, the opinion of experts, the questionnaire and observation.

Participants in the research were office heads, officers in the Ministry of Public Works and Transportation at the head office and regional offices, and other people deployed in the Ministry's Human Resources and Training sections. There were 35 participants in the qualitative phase, and 106 in the quantitative one.

For the analysis of data in the qualitative phase, the information was presented textually in charts in order to compare

it by taking the verbal expressions of each person and participant subgroups, thus creating a descriptive structure that expresses the way reality is experienced and perceived by the informants.

The quantitative data were shown in charts presenting the absolute and relative frequencies, and its construction was carried out automatically through the Microsoft Excel application based on the Google form that was applied.

In terms of the main conclusions, the following was found:

MOPT's current training policies that have been recently enacted (October, 2015) do not meet the required characteristics in their formulation, and are limited to mentioning items that are defined in the regulations of the Civil Service System.

The normative corpus emphasizes matters concerning the different phases of a training process, even though it is possible to identify the existence of a greater concern in aspects of an administrative nature, in the absence of elements situating the educational process.

At MOPT, no programs are designed that are addressed at people in roles such as office heads in order to develop their competences. At the level of the Ministry and of the Civil Service System, an explicit educational-pedagogic model does not exist to guide the training work.

In practice, the tendency is to follow a behavioral approach

that is not consistent with the need of problem resolution faced by headship positions in their work context.

The knowledge competences identified at MOPT in the areas of know-how, being and knowledge were considered as valid and necessary for development in the people holding headship positions.

On the basis of this identification, a proposal was formulated in the perspective of a competence-based training model, whose objective is to guide the activities of the Ministry of Public Works and Transportation in the area of formation and development of competences for headship positions.

The document is structured following the lines of three dimensions—philosophical, academic and organizational.

Due to the way in which the training subsystem of the Civil Service System is regulated and structured, this proposal may be generalized to other entities, and can be considered as a model for Public Sector training, partially in its philosophical dimension, and wholly in the academic one.

Key words: education, teaching, training, improvement, instruction.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

En este capítulo se expone el planteamiento del problema, la justificación para llevar a cabo la investigación, los respectivos objetivos que la orientan y los antecedentes investigativos relacionados con el tema en estudio.

El planteamiento del problema se realizó fundamentándose en que la capacitación de las personas que ocupan puestos de jefatura debe ser pertinente para lograr un efecto positivo e incidir en la gestión que efectúan en las organizaciones. En este sentido, se estructuraron una serie de aspectos obtenidos de los planes nacionales de desarrollo de distintos períodos, que resaltan la importancia de la labor que debe asumir el MOPT de cara al desarrollo del país. Por otra parte, se reseñaron debilidades de la gestión del MOPT, haciendo señalamientos provenientes de informes oficiales y algunos acontecimientos que tuvieron relevancia a nivel nacional.

Además, se estableció la importancia del rol de las personas que ocupan los puestos de jefatura en las organizaciones y lo necesario de que sean competentes. Posteriormente, de forma preliminar se mencionan aspectos vinculados con lo realizado por la dependencia de capacitación en el MOPT en el marco de sus objetivos y misión respecto a este grupo laboral.

La justificación resalta lo fundamental que resulta la capacitación en un contexto donde la globalización presiona a una pérdida de vigencia de los saberes en períodos cortos. Sin embargo, los procesos de capacitación presentan una serie de

limitaciones que son descritas. La tendencia es que el enfoque de competencias se desarrolle cada vez más al considerarse como más adecuado ante la velocidad de los cambios que experimenta la sociedad.

De cara a este contexto, al efectuarse esta investigación, se busca caracterizar el sistema de capacitación desarrollado en el MOPT en el marco de la normativa y directrices del Régimen del Servicio Civil; también conocer la manera en que se lleva a la práctica y desde cuáles enfoques educativos se realiza; cómo se podrían implementar nuevas visiones más pertinentes y cómo son las competencias y la capacitación bajo esta visión novedosa.

La presentación de los antecedentes se desarrolló indagando sobre ejes temáticos vinculados con el tema central del estudio.

Un eje se refiere a la capacitación de adultos y andragogía. La revisión de publicaciones en esta línea temática permitió conocer factores que intervienen en los procesos de capacitación, particularmente dirigidos a las personas adultas. Otro eje temático asociado con esta investigación es el de las competencias laborales y educación.

1.1. Planteamiento del problema

La formulación del problema se estructura bajo la lógica de que las acciones acertadas o desacertadas en la gestión de una organización están vinculadas, aunque no de forma exclusiva, a la labor que realizan las personas que ocupan

puestos de jefatura o gestión directiva y que esta, a su vez, se encuentra relacionada con la capacitación y las competencias requeridas para ejercer el cargo.

Ahora bien, el sistema de capacitación debe ser pertinente para que pueda incidir en el mejor desempeño de quienes deben ejercer un rol protagónico en las organizaciones, de lo contrario, ante un desempeño ineficiente de las organizaciones y un sistema de capacitación que no tiene las condiciones necesarias para rectificar la marcha organizacional, lo que se puede esperar es un recrudecimiento del escenario en el cual se desenvuelve. A continuación, se hacen los planteamientos en este sentido.

La capacitación se visualiza como una herramienta muy importante para el desarrollo tanto de las personas, las organizaciones y la sociedad en general, de ahí que su adecuada utilización garantizará que sea efectiva o, por lo contrario, se convierta en un gasto más y no en la inversión que se pretenda que sea.

Quién crea que la capacitación es un fin, está muy equivocado, es solamente el medio para lograr las mejoras que permitirán el crecimiento, en todos los sentidos, de los trabajadores, de las empresas u organizaciones y de la nación (Reza, 2007, p.16).

De la misma manera en que se hace necesario tener claridad en cuanto a que la capacitación es el medio y no fin, también lo es el hecho de que esta: "[...] debe alinear a los colaboradores con los resultados y estrategias de la empresa,

esto es, debe basarse en el negocio y para el negocio [...]” (Reza, 2007, p.50).

Como medio, la capacitación puede colaborar en diferentes áreas del quehacer humano para procurar una mejor respuesta a la diversidad en las demandas de las personas y la sociedad.

Esta investigación está orientada a la capacitación que se plantea desde la Administración Pública y en particular a la que se formula y ejecuta desde el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y que pretende incidir en las personas que ocupan puestos de jefatura o tienen la responsabilidad de la gestión directiva, como institución dedicada a unas áreas estratégicas como son la infraestructura y transportes del país.

Por lo anterior, la gestión de la capacitación en este estudio tiene sentido, en tanto sea un mecanismo que contribuya a la buena marcha del Ministerio en función de sus objetivos de desarrollo socioeconómico y competitividad.

El bienestar y desarrollo nacional depende en gran medida de la calidad de la infraestructura de transportes, representada en sus rutas nacionales, cantonales, aeropuertos y puertos. Por esto, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes plantea en su misión, según su página web: “Somos la Institución que apoya al Ministro en el ejercicio de la rectoría del Sector Transporte; responsable de regular y controlar el transporte, así como de ejecutar obras de infraestructura del transporte, seguras y eficientes, con el

objetivo de contribuir al crecimiento económico-social en armonía con el ambiente" (s.f.).

Sin embargo, el país muestra grandes deficiencias en ese ámbito y ha sido permanente la preocupación de los diferentes Gobiernos, que a continuación se detallan en los siguientes párrafos.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, de la red vial nacional, un 20% se reportaba en buenas condiciones y el 50%, en mal o muy mal estado. De forma similar, la red vial cantonal se mostraba en un 46% en deficientes o muy deficientes condiciones y el restante 44% en un regular estado.

En ese mismo sentido, el retraso de obras importantes como la carretera San José a Puerto Caldera, se tardó veinte años en iniciarse y en esa misma cantidad de años los puertos habían experimentado una desatención y pérdida de productividad en detrimento del comercio con el exterior. Igual suerte tuvo la modernización del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, que mostró considerables contratiempos en sus obras.

En este orden de ideas, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se comprometió en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 a incrementar la red vial nacional en buenas condiciones, tener una mayor cobertura de la red cantonal, aumentar las operaciones aéreas, reducir la flota vehicular de buses que ingresan a San José, disminuir la tasa de mortalidad

por accidentes, aumentar las toneladas de descarga en los puertos y duplicar la inversión del sector transportes.

Con la conclusión del período de gobierno de la Administración Arias Sánchez (2006-2010) y el triunfo electoral de la candidata del partido oficialista Laura Chinchilla, existió un reconocimiento en su Plan de Gobierno de que la infraestructura y los sistemas de transporte tendrían una importancia estratégica para el país.

Respecto a la movilización de las personas, se declaró: "[...] el énfasis de nuestro trabajo estará en el desarrollo de los sistemas de transporte público colectivo, sin dejar de lado los cambios y adecuaciones en la infraestructura vial necesarios para que estos sistemas funcionen adecuadamente" (Partido Liberación Nacional, sf, p.28).

En lo referente al transporte de mercaderías, se propuso: "[...] debemos prepararnos para ejecutar un gran programa nacional de inversiones en la construcción, mantenimiento y, en algunos casos, ampliación de carreteras y puentes en todo el territorio nacional" (Partido Liberación Nacional, sf, p.28).

Este interés fue retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, al reconocer que un factor fundamental para el mejoramiento de la competitividad es la inversión en mantenimiento y desarrollo de infraestructura de transporte. No obstante, según estudios de LANAMME, "más del 50% de la red vial nacional presenta deficiencias" (Partido Liberación

Nacional, sf, p.86).

Ante este escenario en el eje competitividad e innovación del Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014), se estableció que:

Las acciones estratégicas, metas y proyectos de inversión en materia de infraestructura y transporte, están dirigidas a que el país cuente con un sistema de transporte de carga y pasajeros seguro, que sea eficiente e integrado en sus distintas modalidades y que contribuya a mejorar la competitividad y generar un mayor desarrollo económico y social. Estos incluyen entre otros, la modernización portuaria y aeroportuaria, la construcción de obras de infraestructura vial como la carretera a San Carlos, bajos de Chilamate-Vuelta Cooper, el impulso del plan maestro de Circunvalación y el arreglo de puentes en la red vial nacional, a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010, p. 89).

Con el traspaso de Gobierno en mayo del 2014, el nuevo presidente de la República, Luis Guillermo Solís Rivera, en su plan formuló como primer pilar: "Desarrollar y mejorar la infraestructura de transporte" (Partido Acción Ciudadana, 2013, p.13); al igual que sus antecesores hace un balance negativo del estado de la red vial, del transporte público, del sistema portuario y de los aeropuertos, lo que coloca al país en desventaja competitiva.

Algunas de las acciones que propuso el mandatario Solís Rivera para el fortalecimiento del MOPT son:

Gestionar el cierre del CONAVI, el Consejo Nacional de Concesiones y el Consejo de Transporte Público.

Fortalecer el MOPT en su competencia rectora, planificadora, fiscalizadora de la infraestructura nacional.

Avanzar en la creación del Instituto Nacional de Infraestructura y Transportes (INIT) (Partido Acción Ciudadana, 2013, p.13).

No obstante los planteamientos de cada Administración, surgieron informes y acontecimientos noticiosos en todos los períodos, lo cual refleja que los compromisos adquiridos no se han cumplido, en particular en el período 2006-2014.

A continuación se hace referencia a estos:

En el Informe N° DFOE-OP-IF-17-2009 de la Contraloría General de la República, remitido a la exministra González Carvajal en agosto del 2009, se evaluó el sector infraestructura y transportes sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, período 2008, y se determinó que no se alcanzó la meta de atender 18.345,7 km de la red vial cantonal con recursos del MOPT en convenio con las municipalidades ni reducir a 12,10 la tasa de mortalidad por accidente de tránsito por 100 mil habitantes.

Una situación que se mantiene a la fecha, calificada como un signo de la ineficiencia y negligencia nacional y que se inició en este período, fue el desprendimiento de una rejilla metálica (platina) en la losa de rodamiento colocada en el puente sobre el río Virilla de la autopista General Cañas, ruta que se ha intervenido en varias ocasiones de parte del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) sin que se haya podido resolver el problema.

El editorial de la Prensa Libre publicó el 5 de agosto del 2009: "Una platina como sinónimo de vergüenza para un país", indicando:

Desde la ministra de Obras Públicas y Transportes hasta los responsables directos de la ejecución de los trabajos han terminado por tomarle el pelo a los costarricenses con la serie de cosas sin sentido que han llegado a decir en torno a este problema [...] Eso es una vergüenza, y todos deberían de renunciar inmediatamente [...] pero está claro que una pequeña platina terminó por demostrar las enormes debilidades que hay en el Ministerio en materia de planificación y ejecución de obras.

Con el acontecimiento del 22 de octubre del 2009, que fue de amplia crítica nacional, al derrumbarse un puente de hamaca que comunicaba a Orotina y Turrubares con un saldo de cinco muertos y numerosos heridos, se provocó la renuncia de la ministra Karla González Carvajal, con una anticipación de siete meses a su período de gestión, después de una gran presión de diversos sectores políticos y sociales. Al respecto, se atribuyó el accidente a distintas razones como: la antigüedad de la estructura, la irresponsabilidad del conductor y los empresarios autobuseros y a una cadena de negligencias del Ministerio de Obras Públicas de Transportes.

Con la designación y presentación del nuevo equipo de trabajo, el ministro Francisco Jiménez anunció "una fuerte reestructuración en el Ministerio" (Herrera, 2010). Este proceso de reestructuración no era nuevo, sino que se fundamentaba en varios análisis anteriores de parte de la Contraloría General de la República.

En el Informe No. DFOE-OP-27-2006 de fecha 22 de diciembre del 2006, la Contraloría General de la República concluyó acerca de la evaluación de la estructura orgánica,

planificación y organización de los recursos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes que:

[...] el MOPT ha contado con problemas de dirección, prevalece una estructura orgánica anacrónica, desarticulada, confusa y parcialmente autorizada, que requiere reorientar su filosofía estratégica, y a partir de ese esquema lograr una reforma general tanto de la normativa como de su estructura organizacional (p. 36).

En esa misma fecha, el ente contralor emitió el Informe N°DFOE-OP-28-2006, referido a la gestión de rectoría orientada al análisis de la eficacia de las políticas públicas en el sector transportes, el cual determinó que:

a nivel del sector transportes existe imprecisión y desconocimiento en cuanto a los alcances e implicaciones propias del concepto de rectoría, además de utilizarse con poco rigor técnico y jurídico, lo cual ha venido afectando el accionar de las instituciones y la eficiencia del sector e incide negativamente en el alcance de los objetivos sectoriales (p. 40).

En otro informe de la Contraloría General de la República, N° DFOE-OP-IF-8-2010, se consignaron los resultados del estudio realizado sobre la evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, período 2009, en relación con el sector infraestructura y transportes trasladado al ministro Francisco Jiménez Reyes en mayo del 2010, donde se concluyó que la ejecución del proyecto concesión San José-San Ramón no mostró ningún nivel de avance durante el 2009; no se redujo la tasa de mortalidad por accidente de tránsito a 12.67 por mil habitantes aunque sí alcanzó una pequeña disminución y la meta vinculada con el proyecto de concesión del TREM fue ejecutada

en un 88.89 %.

En el informe DFOE-OP-IF-12-2010, con fecha de agosto 2010, de la Contraloría General de la República, en particular acerca de la gestión de puentes que efectuaba el MOPT, se determinó:

El problema básico con la gestión de administración de puentes en Costa Rica es la falta de mantenimiento oportuno. La debilidad radica en el hecho de que no se atienden las estructuras existentes oportunamente en aras de brindar un adecuado mantenimiento y rehabilitación a los puentes, sino que las fallas detectadas en ellos se agravan y se convierten en problemas estructurales. Lo anterior hace que el monto a invertir al momento de la intervención para llevar a la estructura a un nivel de servicio aceptable, se incremente sustancialmente (p. 42).

Otros señalamientos de este informe son:

-No existe planificación en el MOPT-CONAVI para el mantenimiento periódico y rutinario de los puentes.

-El conocimiento acerca del tema de puentes está concentrado en pocas autoridades administrativas y técnicas en el MOPT-CONAVI.

-No hay una estrategia con las organizaciones académicas para ampliar los conocimientos sobre puentes.

-El 52 % de las capacitaciones recibidas por funcionarios de la Dirección de Puentes no se ajusta a los temas recomendados por la Agencia Internacional de Cooperación de Japón (JICA).

-No existe una operación efectiva del Sistema de Administración Estructural de Puentes SAEP, lo cual provoca

que la Administración no disponga de información para realizar una toma de decisiones eficiente y oportuna.

-Los materiales para puentes se encuentran apilados en las sedes del MOPT a la intemperie y con una baja rotación.

-Asimismo, en los años 2008, 2009 y 2010 no se ejecutó el presupuesto de materiales para puentes.

-La donación de materiales por parte del MOPT a las municipalidades es un proceso muy lento con gran cantidad de participantes y múltiples revisiones.

En otro informe de la gestión del MOPT, N° DFOE-IFR-IF-2-2011, de fecha 15 de marzo del 2011, la Contraloría General de la República determinó lo siguiente sobre el modelo de gestión de políticas públicas en el sector de infraestructura y transportes:

[...] el actual modelo de gestión del Sector Infraestructura y Transportes no posee los atributos que caracterizan al modelo de gestión por políticas públicas, entre ellos, orientación a resultados; flexibilidad de normas, estructuras y funciones; coordinación; innovación; calidad; sostenibilidad; evaluabilidad; transparencia; rendición de cuentas y legitimidad (p. 43).

En particular, la Contraloría (2011) indicó sobre el recurso humano que:

[...] es uno de los ejes fundamentales para la gestión eficiente de la función pública, forma parte de la red de actores con capacidad para apoyar u obstaculizar el logro de las políticas públicas (p. 24).

Una de las tareas indispensables, según el criterio del mismo informe, que deben enfrentar los responsables de dirigir las organizaciones es:

(...)asegurar el apoyo y asesoría de un equipo de trabajo interdisciplinario que brinde los insumos suficientes y oportunos para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Además de lograr la incorporación de profesionales que posean las capacidades suficientes para el desempeño de sus labores (Contraloría General de la República, 2011, p.25).

Una opinión similar a la de algunos de los informes mencionados se encuentra en el Grupo Consenso para el Rescate de la Red Vial Nacional, integrado por el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), la Cámara Costarricense de la Construcción, la Cámara de Consultores en Arquitectura e Ingeniería y la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica, el cual señala la falta de planificación en el MOPT "prioriza mal los proyectos de infraestructura vial y además, ejecuta sin propiedad el presupuesto para las obras" (Herrera, 2011).

En mayo del 2012, la presidenta Laura Chinchilla le pidió la renuncia al titular de Obras Públicas y Transportes, Francisco Jiménez, luego de que este le advirtiera de una denuncia de recepción de dádivas por parte de dos funcionarios del Consejo Nacional de Vialidad CONAVI, en las obras de la vía fronteriza Juan Rafael Mora Porras, conocida como la trocha, cuya construcción se había iniciado desde setiembre del 2010 a raíz del conflicto fronterizo con Nicaragua en Isla Calero. En su lugar, se nombró al Dr. Pedro Castro, quien había fungido como viceministro en el período 2006-2010.

En junio del 2013, un hundimiento por la falta de mantenimiento de alcantarillas se presentó en la Autopista General Cañas, ocasionando serios problemas viales por la importancia de la ruta. Esta situación había sido advertida años antes por el propietario de una finca aledaña a la autopista, quien avisó al Concejo Municipal de Heredia, que a su vez notificó al Consejo Nacional de Vialidad.

Otro hecho que provocó gran convulsión social y generó que la presidenta Chinchilla anunciara en abril del 2013 la ruptura del contrato con la empresa OAS para la construcción de la ruta San José-San Ramón, fue el supuesto conflicto de intereses del ministro Pedro Castro por haber sido asesor de esa empresa cuando Autopistas del Valle, ganadora inicial de la licitación para la ampliación, se la transfirió.

En un esfuerzo por reorientar el sector transportes, con el Decreto N°37738-MOPT, la presidenta de la República y el ministro de Obras Públicas y Transportes de turno, en La Gaceta del 15 de julio del 2013, oficializaron el Plan Nacional de Transportes 2011-2035, para darle un rumbo político al sector, bajo el siguiente concepto:

El Plan Nacional de Transportes, constituye el marco orientador del Sector Transporte, para la programación y definición de programas y proyectos estratégicos de mediano y largo plazo, mediante los cuales el Sector guiará la política pública de inversión en transportes (infraestructura y servicios). Asimismo, será el instrumento que garantizará una adecuada rendición de cuentas, de conformidad con lo dispuesto en nuestro ordenamiento Jurídico (p. 3).

Esta oficialización se realiza dos años después de que el plan se había hecho público y aunque se reconoce como una herramienta flexible que se debe ir adecuando con el paso del tiempo, plantea un rol rector.

No obstante, este PNT es y debe ser, tanto en el presente como en el futuro, el único instrumento de planificación a medio y largo plazo, para el sistema de transportes. Cualquier actuación o iniciativa que pretenda ser emprendida deberá ser incluida dentro del mismo (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2011, p.7).

Para el mes de agosto del 2013, se presentó un incidente similar al ocurrido en la Autopista General Cañas, con un hundimiento en el sector de Hatillo 8 en una vía de alto tránsito, por la falta de mantenimiento de unas alcantarillas, lo cual inclusive obligó a un cambio de horario de ingreso y salida durante dos meses de las personas que laboran en el sector público, como medida para descongestionar la circulación de vehículos. Este suceso, al igual que otros, cuestionaron a nivel nacional la capacidad de gestión del MOPT en materia vial.

Debido a que dentro de las reformas estructurales que comprende el primer capítulo del Plan Nacional de Transportes para un primer período 2011-2018, se encuentra el programa "Capacitación y Tecnología", la presidenta de la República y el ministro de Obras Públicas y Transportes emitieron la Directriz N°061-MOPT en La Gaceta del 27 de febrero del 2014, para que se elaborara el Plan de Capacitación Sectorial (PCS) en un plazo de 90 días a cargo de la dependencia de

Capacitación y Desarrollo, la Dirección de Planificación Sectorial y las unidades de capacitación de las instituciones que componen el sector transportes.

Esta directriz dejó en claro cuál debía ser la orientación a partir de ese momento de las acciones que se tomaran en materia de capacitación: "En virtud de la necesidad de un uso racional de los recursos públicos, se requiere priorizar las actividades de capacitación, según los requerimientos detectados en el Plan Nacional de Transportes 2011-2035" (Directriz N°061-MOPT, 2014).

El plan define para los primeros siete años, 2011-2018, la capacitación de todos los equipos del Ministerio que se encargan de labores de dirección, de planificación y de gestión, así como de los niveles técnicos dedicados a las tareas de conservación y de diseño de las infraestructuras. Lo anterior para que el Ministerio recupere la autoridad o rectoría en su campo.

El ministro designado en el MOPT para el período 2014-2018, Carlos Segnini Villalobos, tuvo la siguiente impresión inicial respecto al área de los recursos humanos:

El MOPT es muy grande. Me encontré personal muy bueno, pero también me encontré desmotivación. Esto ha sido por la fama que ha tenido en este tiempo. Curiosamente hay departamentos que son cruciales, pero los dejaron muy debilitados. Hay lugares donde falta personal. Por eso una de las primeras acciones que tomé fue pedir un estudio de los funcionarios que tenemos y qué funciones hacen para ver si hay duplicaciones con otras instancias o no para acomodar bien el personal y ver lo que necesitamos (Leandro, 2014).

Pero con el avance de la gestión, la nueva administración tampoco ha estado exenta de los señalamientos de la Contraloría General de la República, aunque por hechos de la anterior gestión. En agosto del 2014, este ente indicó en su Informe N°DFOE-IFR-IF-08-2014 que en el MOPT se cancelaron 643 millones en pago de horas extras por labores rutinarias, apartando de lo normado en este aspecto.

Adicionalmente, dicha práctica no permite evidenciar que el personal competente planifica y organiza sus recursos en procura de la más adecuada y eficiente prestación del servicio; y mejores ventajas en el costo económico de su operación y funcionamiento, para que se autorice y pague el tiempo extraordinario solo en casos de excepcionalidad y temporalidad, ya que las justificaciones no detallan la información necesaria (p.5).

Además, entre el período 2013-2014, 625 personas funcionarias acumularon períodos de vacaciones, lo cual también es contrario a la legislación.

La práctica señalada según la Administración se debe a que las jefaturas inmediatas no realizan la programación ni el control de las vacaciones, lo que ha permitido que se paguen las sumas correspondientes a esos períodos de vacaciones cuando los funcionarios se pensionan, ya que no las disfrutaron cuando correspondía, lo que conlleva a un gasto por parte de la Administración y que los funcionarios trabajen de manera continua sin descanso, esto podría afectar su salud, así como la productividad y la calidad de las labores que ejecutan (Contraloría General de la República, 2014, p.15).

En octubre del 2014, el ministro de Obras Públicas y Transportes, Carlos Segnini, estableció la instauración de un nuevo viceministerio de Proyectos y Reformas, que debería transformar el Consejo Nacional de Vialidad y el Consejo

Nacional de Concesiones en el Instituto Nacional de Infraestructura (INI).

No obstante, ante la transformación institucional anunciada, se realizaron advertencias si no se lleva a cabo de manera integral.

Sin embargo, y tal como sucedió con la creación del CONAVI en 1998, la reforma por sí sola no garantiza que se obtendrán los resultados deseados si no se acompaña de una adecuada gestión institucional que elimine o minimice los obstáculos que han estado presentes por muchos años (Academia de Centroamérica, 2014, p. 5).

Mientras todo lo mencionado aconteció, para el período 2014-2015, en el Informe de Competitividad Global, de 144 economías, Costa Rica se ubicó en el puesto 51, sin embargo en el segundo pilar relacionado con la infraestructura ocupó el lugar 73 y en materia de infraestructura de transporte bajó al puesto 108 (World Economic Forum, 2014).

Con un año y medio del Gobierno Solís Rivera, se iniciaron los reclamos por la débil labor en el campo de las obras y la infraestructura de parte del MOPT. La contralora general de la República, Marta Acosta, advirtió del rezago y los atrasos en la ejecución de obras públicas e infraestructura vinculados con los créditos externos aprobados por la Asamblea. De manera similar, el Grupo Consenso, integrado por expertos de distintas instituciones públicas y privadas, hizo un llamado tanto al presidente de la República como al jerarca del MOPT, para que se concluyan 14 proyectos viales que tienen poco nivel de ejecución.

Acerca de la incapacidad para construir obra pública en el país, el representante del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), integrante del Grupo Consenso, Luis Guillermo Loría, indicó que "funcionarios de escritorio, esos mandos medios dejan pendientes por meses y años, los proyectos, planes y permisos sobre sus escritorios" (Madrigal, 2015).

A inicios del 2016, el ministro del MOPT presentó su renuncia argumentando un desgaste en las relaciones con los distintos sectores de la sociedad y desmintiendo que el Ministerio se encontrara paralizado.

A continuación se muestra un esquema donde se resumen aspectos anteriormente reseñados en torno al quehacer del MOPT, con el fin de contar con una visión general de su situación institucional.

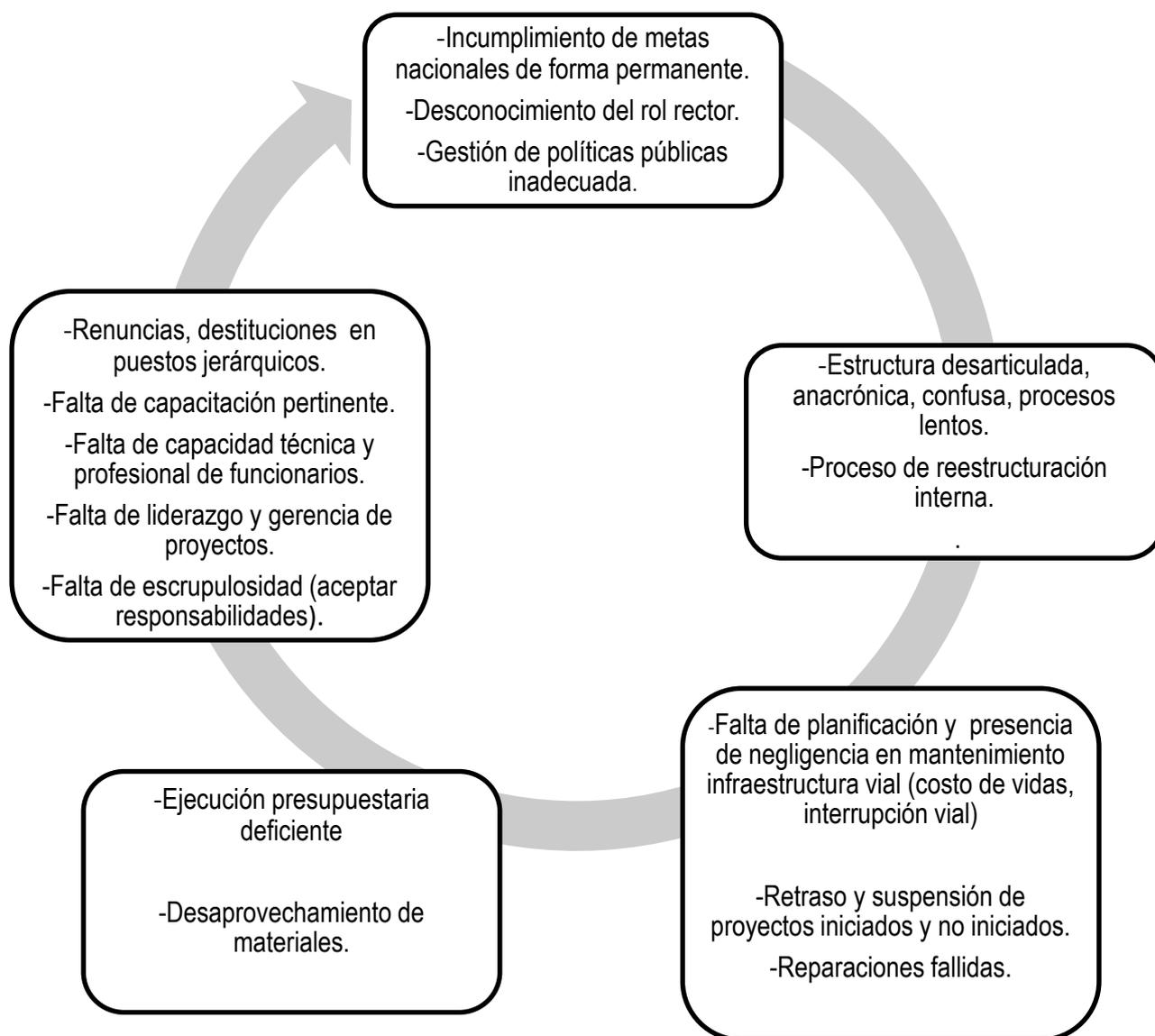


Figura 1: Resumen de acontecimientos vinculados al quehacer del MOPT
Fuente: Elaboración propia

Aunque las causas son muchas, variadas y complejas respecto al incumplimiento de las metas y responsabilidades de parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se puede inferir que la gestión de las personas que ocupan puestos de jefatura en la estructura organizativa incide en los resultados y si estas no tienen todas las competencias necesarias para desempeñarse satisfactoriamente, se verá

reflejado en los mismos en su nivel operativo, situación que no tendría una perspectiva de mejora, sino existen programas de capacitación orientados a desarrollar esas competencias.

En este sentido, la capacitación es fundamental para quienes ocupan puestos directivos, de modo que puedan fortalecer sus competencias y enfrentar los retos que demanda el rol que desempeñan y las tareas que les corresponde desarrollar.

Varios puntos de vista coinciden en la necesidad de la gestión directiva para promover los cambios en las organizaciones y responder a las demandas del entorno.

Ante los nuevos enfoques managerenciales y ante la explosión de nuevos modelos organizativos, los gerentes públicos no pueden permanecer indiferentes. Al contrario, el reto de desaparecer y adoptar las nuevas formas organizativas y las nuevas tecnologías gerenciales son cada vez más apremiantes, para estar sintonizado con el cambio e impulsar este en sus organizaciones hacia la productividad, la eficiencia, la eficacia y la calidad en sus productos y servicios, teniendo como centro de gestión al cliente. El recurso gerencial por lo tanto, es indispensable, para impulsar cualquier cambio organizacional, tanto a nivel microorganizacional como a nivel macroorganizacional como es el Estado (Navarro, sf, p.8).

La movilización de los recursos institucionales para hacer las modificaciones que requiere la realidad es posible gracias al ejercicio de un liderazgo desde la gestión directiva.

Hacer política, llevar a cabo una acción de gobierno o, sencillamente, garantizar la prestación eficaz y eficiente de un servicio público, siempre implican transformar la realidad, es decir cambiar (se supone que para mejorar) esta realidad. Transformar la realidad pasa por movilizar los recursos que tenemos para poder impactar en esta realidad y transformarla: para conseguirlo se acepta que el liderazgo (político o directivo) es muy necesario. Por

el contrario, cuando no conseguimos movilizar estos recursos, o no lo hacemos suficientemente, acudimos a una misma excusa: hay falta de liderazgo (Losada, 2008, p.222).

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública del año 2008, firmada por Costa Rica, resalta el papel clave de las personas que se desempeñan en puestos directivos en el Sector Público, relacionándolas con la calidad de los servicios que se deben prestar.

La gestión pública de calidad exige una alta cualificación de los directivos, que deberán destacar por sus elevadas competencias para la conducción de los órganos y entes públicos, su especial vocación por el servicio público y una concepción ética del ejercicio de sus funciones. Asimismo, deberán rendir cuentas y someterse a control por los resultados obtenidos, e impulsar activamente el cambio, definiendo visión, misión, objetivos y metas, de conformidad con la Ley. También, deberán reforzar y ser impulsores de la calidad en las prestaciones y servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, poniendo en marcha los procesos y sistemas que se requieran para tal propósito; y motivar a los funcionarios públicos, apoyándolos, facultándolos y otorgándoles el reconocimiento merecido (Dirección General del Servicio Civil, 2009, p.102).

El papel mediador que deben asumir los puestos directivos entre los políticos de cada período con la ciudadanía, materializando los servicios que esta requiere, es fundamental, ya que en la mayoría de los casos las jefaturas permanecen en la gestión, mientras los políticos ocupan cargos transitorios.

El segmento directivo tiene una relevancia estratégica para las capacidades estatales. Tiene a su cargo funciones ejecutivas indispensables para el diseño y la implementación de las políticas públicas, y funciona como mecanismo articulador entre los políticos electos y la administración pública. Además de su relevancia

estratégica, la adecuada gestión del segmento directivo requiere establecer un equilibrio entre los atributos de calidad del sistema de servicio civil: responsabilidad (ante las autoridades electas, de manera que las políticas respondan al mandato otorgado por los ciudadanos), autonomía (frente a los intereses políticos y de los grupos de poder, a fin de resguardar la neutralidad de la acción del Estado y garantizar los derechos ciudadanos ante la posible arbitrariedad de los gobernantes) y capacidad técnica (indispensable para ejercer adecuadamente la función ejecutiva) (Cortázar, Lafuente, y Schuster, 2014, p. 78).

No obstante, el rol protagónico que debe cumplir este nivel de puestos todavía presenta limitaciones en cuanto a su profesionalización y capacitación.

Los directivos públicos profesionales aún constituyen un bien escaso en la región. Por eso, los esfuerzos por definir y regular adecuadamente el segmento directivo deben ir acompañados de estrategias y políticas de RR.HH. (capacitación, compensación, etc.) que se propongan y faciliten la ampliación del *stock* de capital humano disponible en este segmento crucial para el éxito de las reformas (Cortázar, Lafuente, Longo, Schuster, 2014, p. 127).

Sobre el nivel de responsabilidad de las jefaturas en el sector público costarricense, el director del Servicio Civil de la Administración Solís Rivera plantea:

Cuando el trabajador público no hace bien su trabajo el no se ajustan a los procedimientos, a un régimen disciplinario, que no da su mejor esfuerzo, que no sabe lo que tiene que hacer. El tema está en la gestión general de las administraciones públicas, ahora, podríamos asumir la responsabilidad en tanto que no teníamos un programa de formación gerencial que ya lo estamos trabajando (Castillo, 2014).

En razón de lo anterior, es indiscutible la gran responsabilidad de las jefaturas en el marco del quehacer de las instituciones del sector público y la urgencia de un

fortalecimiento de sus competencias.

En este orden de ideas, la Subdirectora General de Servicio Civil recientemente señaló

No se debe perder de vista que, en la medida que logremos disponer de un cuerpo calificado de funcionarios y funcionarias con las capacidades administrativas requeridas para liderar el cambio y la transformación institucional, estaremos en posibilidad de propiciar y mantener en el tiempo, una cultura de innovación, que permita agregar valor a la acción pública. De ello depende, además, la calidad de los servicios entregados a la ciudadanía (Piedra, p.2, 2016).

En respuesta a esa necesidad el CECADES a nivel del Régimen del Servicio Civil definió dos programas de actualización semipresenciales con una duración total de 210 horas, uno en Gestión Estratégica de las Organizaciones Públicas y otro en Liderazgo y Gestión Pública Responsable que darán inicio en setiembre del 2016 mediante la firma de una Adenda al Convenio de Colaboración entre la Dirección General de Servicio Civil y GOBERNA-América Latina, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

En torno a los esfuerzos de capacitación del personal, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) tiene el soporte de la División Administrativa, creada en el año 2001 que se plantea como objetivo "la efectiva y eficiente administración de los recursos de la institución" para lo que cuenta con cuatro Direcciones: Capacitación y Desarrollo, Planeamiento Administrativo, Recursos Humanos y Servicios Generales y Transportes.

En respuesta a la misión institucional y la eficiente y

efectiva administración de los recursos, la Dirección de Capacitación y Desarrollo enuncia como su misión la siguiente: "Ser la dependencia de transformación que mediante programas innovadores y realistas de capacitación permitan el desarrollo y fortalecimiento técnico-cultural de los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para la prestación de servicios con eficiencia y calidad" (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2008, p. vii).

Como resultado de la anterior misión, se define a continuación el objetivo general de esa dependencia:

Desarrollar el factor humano de la Institución, mediante la capacitación, formación y adiestramiento necesarios a todos los servidores de la Institución que así lo requieran, para que el Ministerio pueda enfrentar, de la mejor manera, los constantes cambios del entorno y determinar las soluciones óptimas a los distintos problemas y asuntos que son de su competencia (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2006, p. 4).

En el siguiente diagrama se resumen los postulados que definen a la Dirección de Capacitación y Desarrollo:

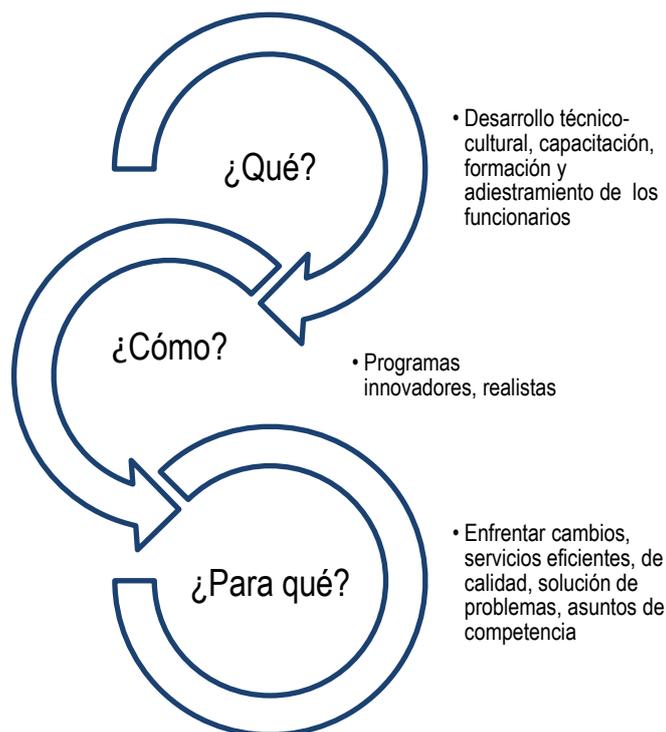


Figura 2: Misión y objetivo de la Dirección de Capacitación, MOPT
Fuente: Elaboración propia

La formulación anterior, representa el marco filosófico del ser y quehacer de la capacitación en el MOPT, según el cual, debe capacitar en diferentes áreas al personal, mediante programas realistas e innovadores que generen servicios de calidad y promuevan la solución de problemas que le competen a la organización.

Además, la labor de la Dirección de Capacitación y Desarrollo debe responder al Plan Operativo Institucional (POI) del MOPT, donde se concretan los propósitos anuales. El documento está a cargo del Departamento de Planes y Proyectos Operativos de la Dirección de Planificación Sectorial en coordinación con el Departamento de Formulación presupuestaria con información aportada por los ejecutores de programas.

Para operacionalizar la doctrina institucional de parte de la Dirección de Capacitación y Desarrollo, el Manual de Organización, Funciones y Procedimientos del MOPT (2006) establece como productos, los siguientes:

- Factor humano óptimamente desarrollado, conforme a las prioridades institucionales.

- Plan de capacitación a corto, mediano y largo plazo para los servidores del Ministerio.

- Programas de capacitación, debidamente desarrollados y evaluados.

El último nivel de planificación del Plan Institucional de Capacitación (PIC), en el que interviene la Dirección de Capacitación y Desarrollo, es concebido por la Dirección General del Servicio Civil desde su Centro de Desarrollo y Capacitación (CECADES) (2009) como:

[...] un proceso de toma de decisiones anticipadas en materia de capacitación del personal de las instituciones reguladas por el Régimen del Servicio Civil, en el cual se prevén las acciones que éstas deberán realizar a partir de los planteamientos gubernamentales formulados en el Plan Nacional de Desarrollo, así como de los Planes Estratégicos y Planes Operativos Anuales de las instituciones, el análisis de la realidad nacional y el diagnóstico de las necesidades de capacitación (p. 99).

Como se observa, esta herramienta de planificación establece el nexo con el Plan Operativo Anual de la institución, que a su vez se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo.

Revisando preliminarmente y a nivel general algunos aspectos sobre la dinámica de la capacitación en el Ministerio

de Obras Públicas y Transportes, se obtienen los siguientes datos:

Los gráficos a continuación demuestran el comportamiento de ejecución de las actividades de capacitación durante el quinquenio 2005-2009, información que se encuentran en los planes de capacitación e informes de labores.

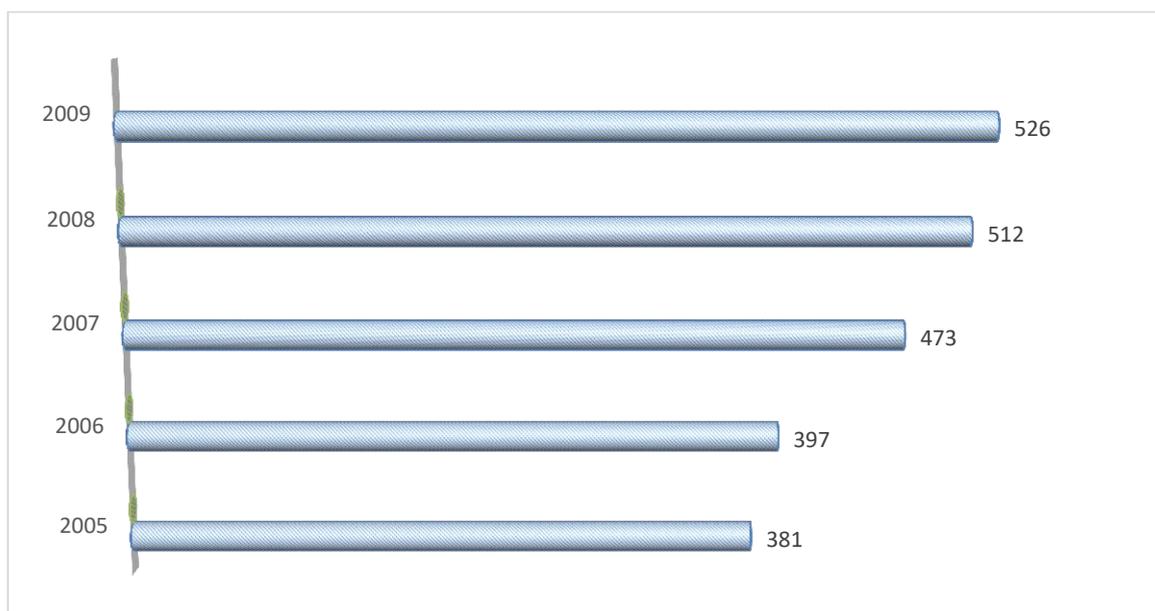


Figura 3: Cantidad de actividades de capacitación 2005-2009, MOPT
Fuente: Elaboración propia

Se observa que en este quinquenio existió una tendencia creciente en cuanto a la cantidad de actividades de capacitación ejecutadas en cada período, dándose el incremento más importante del 2006 al 2007. Nótese que se habla de actividades y no de programas de capacitación.

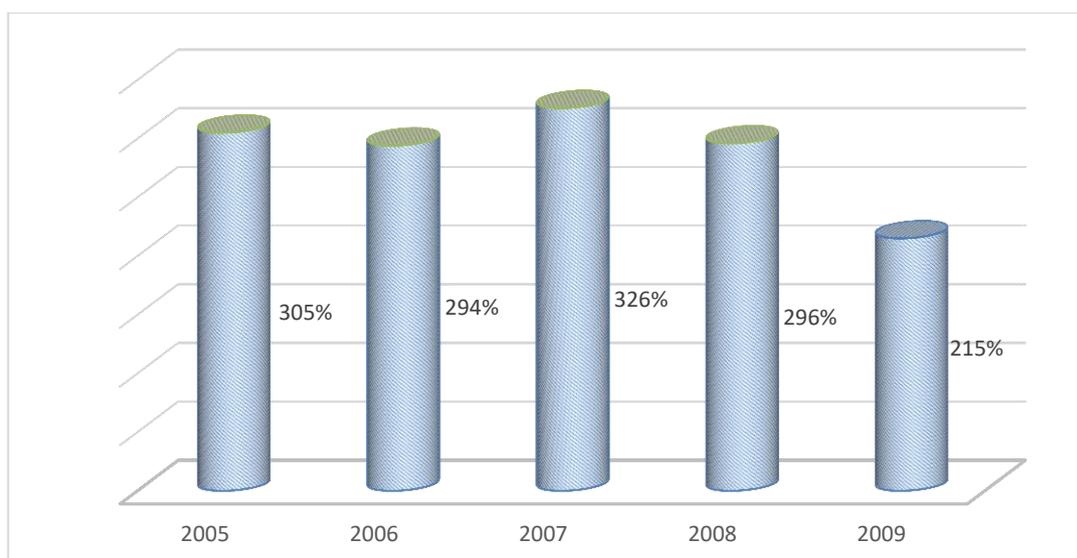


Figura 4: Nivel de cumplimiento de las actividades de capacitación 2005-2009, MOPT
Fuente: Elaboración propia

Según la cantidad de actividades programadas en los respectivos planes de capacitación y las actividades ejecutadas reportadas en los informes, en todos los períodos existió un nivel de cumplimiento que sobrepasó las cantidades meta. En el 2005, el nivel fue superior en un 205 %, en el 2006 fue un 194 %, en el 2007 fue un 226 %, en el 2008 fue un 196 % y en el 2009 fue un 115%.

Ahora bien, en la ejecución de estas acciones no se distingue si las actividades tienen una duración de una o dos horas como una charla, o es un curso de aprovechamiento de 40 horas o más, por lo que cualquier acción se registra como capacitación ejecutada. Por otra parte, la meta por cumplir se ha mantenido sin modificaciones durante el paso del tiempo, sin considerar la cantidad que se logra en el período anterior a la fecha que se planifica (el dato histórico), de ahí los

indicadores de cumplimiento que siempre superan lo establecido.

Para el mes de julio 2009, la Auditoría General del MOPT emitió el Informe de Control Interno N°AG-I-26-2009, denominado Evaluación Integral de la Dirección de Capacitación y Desarrollo, en el cual se recomendó realizar acciones relacionadas con: las herramientas empleadas en la evaluación de los cursos contratados por caja chica (no ejecutados internamente), obligación de las personas participantes en los cursos de transmitir los conocimientos al personal, acceso a espacios físicos adecuados para ejecutar la capacitación, análisis de las causas por las cuales no se utilizó todo el presupuesto asignado, el mantenimiento o incremento del presupuesto para la capacitación y la atención oportuna de los requerimientos de las dependencias en materia de capacitación.

Aunque este análisis se calificó de integral, se observa que no abarcó factores relevantes y propios del proceso de capacitación, dentro de estos la existencia de programas, sus temáticas y la pertinencia de estos respecto al modelo andragógico y diseño curricular que se emplea.

En el mes de julio del 2015, se llevó a cabo una nueva auditoria bajo el Informe de control interno N° AG-I-20-2015 denominado Evaluación de la gestión de la Dirección de Capacitación y Desarrollo.

En este análisis se hicieron conclusiones respecto a que los cursos respondían a los objetivos institucionales, que los

procedimientos de esta dependencia se encontraban desactualizados, no se aplicaba la normatiga que regulaba la capacitación en el exterior, el reglamento de adjudicación de becas estaba desactualizado y la conformación de la comisión responsable no era la correcta, entre otros hallazgos.

No obstante que en esta oportunidad se reconoció que los cursos que se ofrecen están en coherencia con los objetivos institucionales, no se avanzó en determinar la existencia de programas de capacitación y de conocer si la oferta en consecuente con un estilo de enseñanza- aprendizaje orientado a las personas adultas.

A nivel de la capacitación de las personas que ocupan puestos de jefatura, en los planes institucionales de capacitación (PIC) del período 2010-2012 se puede encontrar lo siguiente en cuanto a la oferta que podía resultar de su interés:

En el PIC 2010 se programaron 144 actividades, de las cuales 17 tenían reservados cupos o participaciones para puestos de jefatura en un total de 74, aunque solamente 38 habían solicitado acciones vinculadas a la temática de gestión directiva, según el registro del diagnóstico contenido en el mismo plan.

En el PIC 2011 se registraron 194 acciones de capacitación, de las cuales, siete actividades se consideraron 151 cupos para las personas que ocupan puestos de jefatura, no obstante, se solicitaron 36 en el tema de gestión directiva.

Para el período 2012, el PIC contempló la ejecución de 205 actividades de capacitación, sin embargo, ninguna consideró la participación de puestos de jefatura en la denominada área temática de gestión directiva, aunque sí hubo una solicitud de 34 cupos identificada en el diagnóstico.

Para períodos recientes en las memorias institucionales, se reportaron 399 actividades y 3105 personas capacitadas en el 2014 y 384 actividades y 3273 personas participantes durante el 2015. Se continuó así con la misma dinámica de años anteriores, de resaltar indicadores cuantitativos pero sin conocerse el impacto de dichas acciones, destacando en dichos informes que la meta de cada año se superó en dos y tres veces, la cual, por casi una década ha permanecido invariable.

No obstante esta oferta de acciones de capacitación que fue realizada, el MOPT sigue presentando necesidades en las áreas sustantivas o estratégicas de la institución que no han sido cubiertas. En torno a la ejecución de las obras viales, se afirma:

Las Unidades Ejecutoras de Proyectos UEP tienen limitaciones institucionales para fiscalizar las obras, negociar y supervisar contratos, y ejercer una efectiva distribución de los riesgos entre las partes. Los sistemas de control no se revisan periódicamente; los contratos y carteles de licitación a menudo presentan defectos y ambigüedades; y hay lentitud en la ejecución de los procesos administrativos de contratación. Todo ello incide en que el ritmo de ejecución sea más lento de lo deseado, ocasionando atrasos. Algunas de las deficiencias mencionadas se relacionan con la falta de personal debidamente capacitado para gerenciar los proyectos. En opinión de algunos entrevistados, el MOPT cuenta con

buenos equipos y laboratorios, pero poco personal capacitado (Academia de Centroamérica, 2014, p.9).

En el análisis de las debilidades del Plan Nacional de Transportes, también se identifican carencias respecto a los procesos de capacitación:

El sector, tanto en la parte pública, como en la privada, adolece de la adecuada capacitación para la correcta planificación, diseño, construcción y mantenimiento de las infraestructuras. Hay que mejorar estos aspectos de manera que le acerque a las buenas prácticas en estas actividades (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2011, p.54).

Además, de la filosofía y las directrices institucionales, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y en particular su Dirección de Capacitación y Desarrollo, debe prestar atención a las emanadas por el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), que es el órgano central del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen del Servicio Civil. Cabe recordar la conceptualización del Régimen de Servicio Civil:

[...] es un sistema jurídico-administrativo, creado para regular el acceso y ejercicio de los cargos de la función pública, en procura de una Administración profesional y eficiente. Está constituido por un conjunto de instituciones, personas, normas y principios filosóficos y técnicos; establecidos en procura de garantizar la eficiencia de la Administración Pública, proteger los derechos de sus servidores y conservar una relación ordenada y equitativa en la administración del empleo público (Ramírez, 2008, p.2).

Según el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 25383-MP del 8 de agosto de 1996, publicado en La Gaceta 167 del 3 de setiembre de 1996, el CECADES:

[...] es el órgano propulsor de las políticas, estrategias, planes y programas de capacitación de los funcionarios del Sector Público, así como promotor del desarrollo humano integral y permanente, como medio para la prestación de los servicios, sustentado en el conocimiento técnico, la capacidad profesional y las características actitudinales que comprometen el sentido de responsabilidad pública y ética de cada individuo y cada grupo de trabajo.

No obstante, en el Informe No. DFOE-PGAA-4-2009 del 6 de marzo del 2009, de la Contraloría General de la República, se estableció que:

-El CECADES no ha operado el "Fondo de Formación Permanente de los Funcionarios Públicos", creado por el artículo 6 de la Ley No.745426. Este fondo tiene como fin la capacitación permanente de los funcionarios del Estado, en procura de mejorar la dotación del recurso humano y la gestión pública.

-Que el Consejo de Capacitación no ha brindado el apoyo suficiente al CECADES, lo cual podría originar que los programas de capacitación no se ajusten de la mejor manera a los requerimientos y necesidades de la Administración Pública y de sus funcionarios.

-No ha constituido el registro de facilitadores, lo que permitiría mejorar permanentemente la calidad de las actividades de capacitación.

-No exige a las instituciones informes trimestrales sobre la capacitación impartida, imposibilitando el seguimiento de los planes de capacitación y no emite un informe que permita

oportunamente determinar el grado de cumplimiento y de eficacia de los planes, de forma que se facilite la toma de decisiones en el tema.

Así, el incumplimiento de la normativa de parte del ente rector de la capacitación del sector público sugiere distintas amenazas para la eficacia del mismo.

En el marco de lo mencionado, se pueden identificar algunos aspectos a los que se les debe prestar atención y que se exponen en el siguiente esquema:

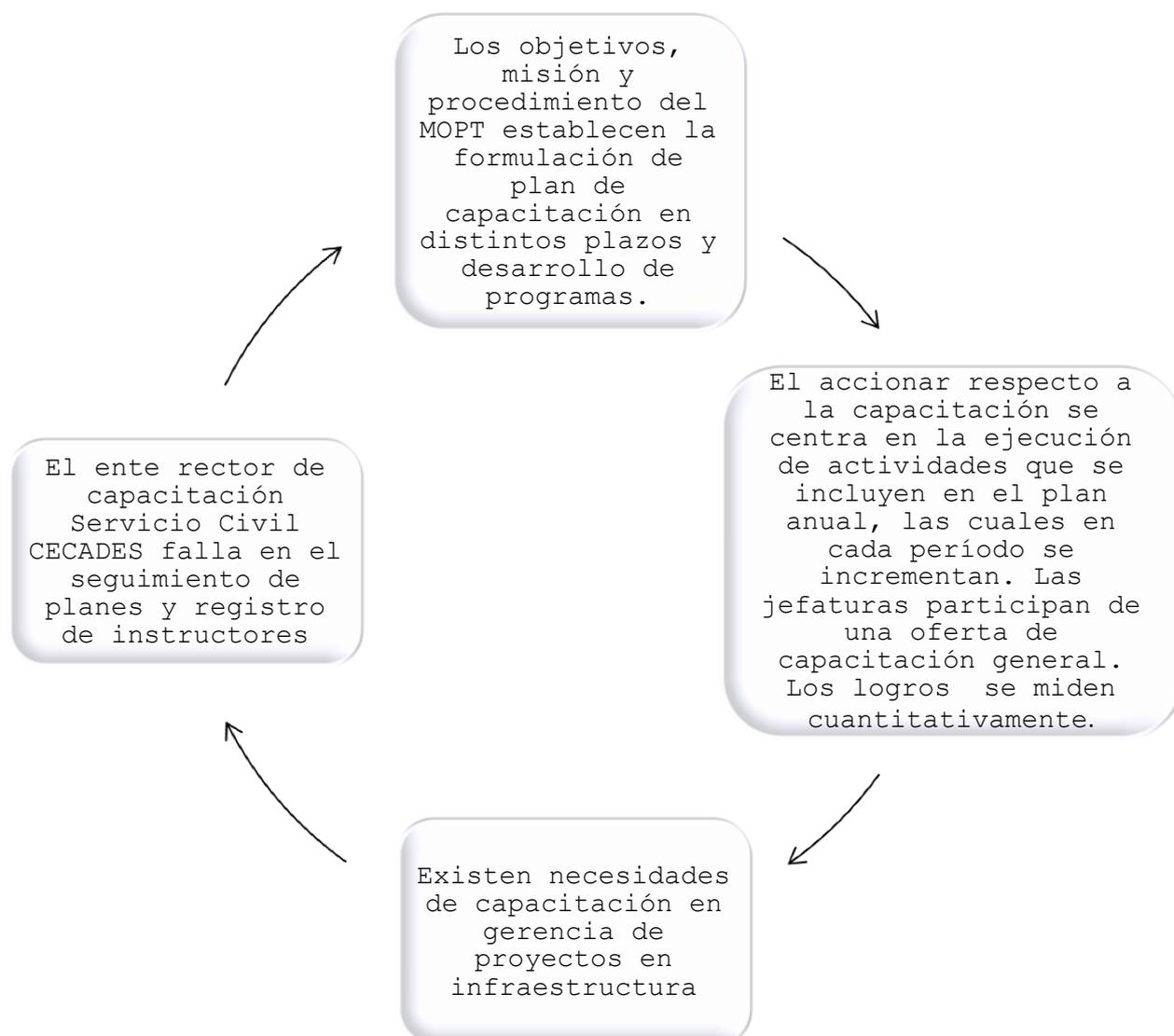


Figura 5: Resumen de aspectos relacionados con el quehacer en capacitación, MOPT

Fuente: Elaboración propia

Las anteriores situaciones y los planteamientos precitados permitieron definir las siguientes interrogantes a las cuales este estudio buscó dar respuesta.

-Principales:

¿Qué características tiene el sistema de capacitación del MOPT dirigido a los profesionales con puesto de jefatura en el marco del Régimen del Servicio Civil?

¿Cuáles son los factores pertinentes que deben integrar un modelo de capacitación por competencias para los profesionales con puesto de jefatura en el MOPT?

-Secundarias:

¿Cuáles son las disposiciones legales y directrices que rigen el sistema de capacitación dirigida a los profesionales con puesto de jefatura?

¿Cómo son las prácticas de capacitación que se orientan a los profesionales con puesto de jefatura?

¿Cómo es el enfoque o los enfoques educativos en que se fundamenta el sistema de capacitación dirigido a los profesionales con puesto de jefatura?

¿Cuáles son las competencias genéricas que deben estar presentes en los profesionales con puesto de jefatura?

¿Cuáles son las competencias genéricas están presentes en los profesionales con puesto de jefatura?

¿Cuáles son los fundamentos educativos y curriculares, recursos e interrelaciones necesarios que sustentan un modelo

de capacitación por competencias para los profesionales con puesto de jefatura?

1.2. Justificación

Al realizarse esta investigación, se caracteriza y se conoce la manera en que se lleva a la práctica el sistema de capacitación, desde cuáles enfoques educativos se efectúa y cómo se podrían implementar visiones más pertinentes y que resultan en el momento actual toda una tendencia como son las competencias y la capacitación bajo esta perspectiva.

Aunque el principal escenario es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de manera práctica la investigación puede tener incidencia en todo el sistema de capacitación del Régimen del Servicio Civil, ya que el análisis a nivel ministerial, conlleva necesariamente una revisión de la forma en que desarrolla en el ámbito global.

En el orden metodológico, el estudio aporta una manera de llevar a cabo una identificación y valoración de las competencias a nivel de los puestos de jefatura. Igualmente, el uso secuencial de diferentes instrumentos y técnicas con la intervención de distintos participantes en forma creciente y una revaloración del contexto, son elementos importantes en el estudio.

La actualidad mundial se caracteriza por un conjunto de procesos, denominado globalización, que se aceleran y desaceleran desde hace cinco siglos y dependiendo de ciertos factores socioeconómicos, culturales y políticos, pueden

proporcionar oportunidades de mayor bienestar, progreso y desarrollo y en otras circunstancias pueden ocasionar efectos contrarios (Vilas, 1999).

En palabras de Mejía (2004), la globalización es:

Un fenómeno político, económico, social, cultural, militar, demográfico, del conocimiento, es decir, con múltiples caras. Uno de los grandes problemas que tenemos para mirar la globalización es que estamos acostumbrados a hacer el análisis en blanco y negro, pero la globalización es caleidoscópica, cuando el caleidoscopio da un giro, la lectura toma una forma, y cuando da otro giro cambia de forma (p. 5).

Por lo anterior, este panorama le genera a la educación una serie de retos y conflictos que hace que busque el vincularse con la generación de conocimiento, la tecnología y, así, aumente la productividad de las personas y las prepare para la empleabilidad con competencias como una especie de garantía para disputar los puestos de trabajo, lo que puede enfatizar más los derechos individuales que los sociales (Mejía, 2004).

En ese mismo sentido, Delors (1996) afirma:

El adelanto científico y tecnológico y la transformación del proceso de producción en aras de una mayor competitividad han determinado que los saberes y las técnicas de cada individuo, adquiridos durante la formación inicial, pierdan rápidamente vigencia y se acentúe la necesidad de desarrollar la capacitación profesional permanente (p.112).

Comparativamente otros autores indican que la sociedad actual se caracteriza por el cambio constante, lo cual hace que los períodos laborales de las formaciones profesionales sean muy cortos, teniendo como consecuencia que la formación y educación para el trabajo no deban descuidarse (Durán, 2002).

El escenario no puede ser diferente para las organizaciones, las cuales deben invertir en el capital intelectual o su recurso humano, de forma que el aprendizaje sea individual y organizacional o colectivo para provocar las condiciones necesarias para la continuidad de las instituciones.

González y González (sf) visualizan la formación en el marco de las organizaciones así: "La formación, por su parte, en este marco de las instituciones, debe ser un elemento esencial de la actividad de las organizaciones y ello con independencia de la orientación que quiera o pueda darse a esa formación" (p.164).

Pero la relevancia que en la actualidad tiene el conocimiento y el aprendizaje responde a todo un cambio estructural de la sociedad y a nuevas dinámicas sociales, políticas y económicas. Drucker (1994) caracteriza el cambio de la siguiente forma:

El recurso básico -el medio de producción, para usar la expresión de los economistas- ya no es el capital ni son los recursos naturales (la tierra de los economistas) ni el trabajo. Es y será el conocimiento. Las actividades centrales de creación de riqueza no serán ni la asignación del capital a usos productivos ni el trabajo [...] El valor se crea hoy por la productividad y por la innovación, ambas aplicaciones del conocimiento al trabajo (p. 8).

El conocimiento se constituirá en el activo más valioso y las ventajas relativas entre los grupos humanos estarán determinadas por este y la capacidad para innovar y responder creativamente a las demandas del desarrollo será garantía de

una aceptable calidad de vida de las personas (Valero, 2002).

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como organización de servicio público, es parte de esta dinámica y por tener altos componentes técnicos, tecnológicos, jurídicos y de gestión, debe estar preocupada por sus niveles de competitividad, que están permanentemente cuestionados por su desempeño pasado y actual, los cuales dependen en gran medida de las competencias que mantiene su recurso humano y por la inversión y los esfuerzos que realiza por proporcionarle esas competencias a través de la capacitación. Una faceta de este estudio es precisamente revisar lo que está definido en materia de capacitación y cómo es llevado a la práctica en el marco del sector público. A partir de este conocimiento, se pueden formular futuras intervenciones de mejora que permitan a la organización responder adecuadamente a los cambios del contexto en perspectiva de cumplir sus objetivos y misión.

De acuerdo con los razonamientos anteriores, el conocimiento es un recurso vital para el desarrollo a nivel individual, organizacional y social. A pesar de esto, se identifican varios factores que son obstaculizadores para que los procesos formativos cumplan con sus cometidos.

Marensi (2002) aborda señalamientos de diversa naturaleza sobre el enfoque de capacitación.

Denomina "optimismo pedagógico" cuando la participación en programas de capacitación, se piensa, es suficiente para provocar cambios, aparejado esto con la simplificación en el

análisis de las situaciones que se quieren cambiar, llegándose de manera errónea a la conclusión de que si no existen los resultados esperados, fallaron las acciones de capacitación. Aquí la autora utiliza el término pedagógico, cuando lo pertinente sería lo andragógico por tratarse de programas dirigidos a personas adultas.

Otro factor por considerar es la pretendida neutralidad del acto educativo, donde se concibe la capacitación como una actividad técnica, objetiva y encargada de transmitir "verdades"; no obstante, también se aprende una forma de colocarse frente al conocimiento y una manera de aprender (curriculum oculto).

La poca preocupación por los procesos informales de capacitación es otra debilidad, debido a que se efectúa una separación entre el aula y la institución laboral. Además, señala que los enfoques participativos de la nueva escuela son más un activismo metodológico que no trasciende el espacio "intra-curso" y no llega al contexto laboral.

Otro elemento es la división entre capacitación e investigación, cuando existen casos en que resulta más efectivo investigar y reflexionar sobre prácticas exitosas antes de programar costosos cursos. La visión técnica de la capacitación promueve que casi siempre se haga más de lo mismo, requiriéndose más bien un trabajo político donde las personas tengan una visión compartida del problema y claridad de algunas estrategias de solución para favorecer así el

aprendizaje organizacional. La falta de coherencia entre lo que dice la política de recursos humanos y capacitación y lo que se aplica es otra limitación identificada en las instituciones.

Visiones diferentes de la capacitación a lo interno de las organizaciones afectan su funcionamiento. En ocasiones, se acude a la capacitación como solución, sin conocer cuáles son los problemas y demandas de la organización; o se asume la capacitación como un mandato "porque sí", como sinónimo de modernización y, en otras, se convierte en una cuota de poder de parte de quien decide, en qué y a quién se capacita.

Otras limitaciones responden a aspectos vinculados con la ausencia de planificación de la capacitación a nivel macro y micro, la falta de estrategias que faciliten la transferencia de lo aprendido al ámbito laboral, el bajo impacto de las acciones y la falta de políticas que orienten el aprovechamiento de la oferta del mercado educativo.

También Morales (2002) hace referencia a algunas limitaciones que afectan la efectividad de la capacitación de adultos.

Un aspecto descuidado es la creencia de que con el disponer de un buen grado de conocimiento sobre un ámbito cualquiera, es suficiente para convertirse en una persona capacitadora eficaz.

Muchas veces se asume equivocadamente que el personal sabe cómo capacitar, admitiendo que el alto conocimiento en un área o tema determinado se relaciona con una transmisión y

difusión efectiva; sin embargo, se ha visto que a pesar de tener buen nivel de conocimientos y alta destreza en habilidades clínicas y procedimentales, existen serias diferencias de comunicación y educación con las personas atendidas, esto se sustenta en que la acción de transferencia educativa en el ámbito ocupacional está vinculada con el enfoque educativo, la metodología y las técnicas que se emplean para instruir, entrenar y capacitar (Ochoa, Arnao y Sanabria, 2009, p. 28).

Otro aspecto importante para el presente estudio es la puesta en práctica de forma generalizada de un modelo tradicional de parte de las personas que ejecutan la capacitación, que es el que conocen y al cual han estado sujetas durante su período de estudiantes cuando fueron niños y adolescentes.

Sin embargo, el uso de la pedagogía en la capacitación laboral con adultos resulta poco eficaz porque su situación y vinculación con el entorno es distinta, lo cual hace que se pierdan esfuerzos, recursos económicos y tiempo, así como que se genere desmotivación e incredulidad hacia la capacitación en las organizaciones.

En consecuencia de lo citado, Morales (2002) plantea el siguiente reto: "Es evidente que requerimos de un enfoque distinto de la pedagogía; necesitamos un modelo que se centre en las características de nuestro sujeto de acción, que en este caso es el adulto, y ese enfoque es la andragogía" (p. 1).

De la misma manera, Ibáñez, citado por Medina (2000), reafirma la situación problemática del mal abordaje de la educación y capacitación de adultos aquí mencionada y la

establece así:

El adulto encuentra que aquello no es exactamente lo que necesita o lo que desea, no corresponde a sus problemas inmediatos, ni los métodos de trabajo, ni los contenidos, ni los modos de evaluación le complacen. Esa pedagogía infantil y pueril no le va (p. 1).

Tough, citado por Knowles (2001), también señala desde su perspectiva la realidad que se viene exponiendo:

Todos los adultos normales tienen la motivación de seguir creciendo y desarrollándose, pero con frecuencia topa con obstáculos, como un concepto negativo del alumno, por la inaccesibilidad de oportunidades o recursos, limitaciones de tiempo o programas que infringen los principios del aprendizaje de adultos (p. 73).

En términos de la aplicabilidad del aprendizaje en los puestos de trabajo, estudios de la American Management Association (AMA), citados por Vecino (sf), indican que solamente entre el 8% y el 12% del aprendizaje adquirido en los procesos de capacitación son empleados en el espacio laboral. Este mismo autor menciona algunas causas por las que ese tipo de retorno tiene niveles bajos, las que se resumen a continuación:

- Realización de diagnósticos de necesidades de capacitación que no responden al planteamiento estratégico de la organización.

- Se invita a personas a las actividades de capacitación para llenar cupos, evadir conflictos, aunque no la requieren.

- La falta de claridad en el grado de profundidad en que deben desarrollarse los contenidos.

- Poco monitoreo y evaluación de los eventos de

capacitación, así como de indicadores medibles de resultados.

-Asistencia a actividades que resultan interesantes o están de moda.

-Proveedores de capacitación que utilizan metodologías de aprendizaje que no se ajustan a las necesidades individuales y organizacionales.

Por su parte, Ulloa (1997) destaca los problemas de la calidad en la oferta del mercado de la capacitación:

Hay desde los que se meten en el negocio porque se quedaron desempleados, hasta los que por razones de decisión profesional están en este trabajo. De allí que los niveles de calidad varían en un rango muy amplio. Los controles a estos servicios no son muy eficientes. Los usuarios, que en este caso son los capacitandos y sus organizaciones, están verdaderamente desprotegidos y faltos de información en muchos países. No solamente se ha generalizado la idea errónea de que quien sabe algo, de hecho sabe enseñarlo, también la improvisación reina en muchas actividades (p. 29).

A efectos de este último señalamiento, se podría afirmar que si son muchas las personas profesionales que participan en actividades de capacitación sin bases para la enseñanza, todo hace suponer que menos conocimientos sobre la educación de adultos tienen a su disposición, por tratarse de una intervención diferenciada respecto a lo que se hace con poblaciones infantiles y de adolescentes.

Mitnik (2006) efectúa un reconocimiento similar al anterior, al decir que:

[...] las diferencias entre los diseñadores de cursos de capacitación son tantas como las que existen entre los sujetos que aprenden, por lo que es de esperar significativas variantes en esta metodología, originadas, tanto por las concepciones acerca del aprendizaje adulto

como por los estilos personales de los capacitadores que las utilicen (p. 162).

Jara (1999) afirma que aún el diagnóstico del sistema de capacitación del sector público demuestra debilidades como:

-Los programas y contenidos no son coherentes con los objetivos institucionales.

-La formulación de los programas no ha contado con la asesoría técnica requerida.

-La inversión pública en capacitación ha aumentado desde mediados de los años noventa, sin embargo, no existe la flexibilidad y la descentralización en el sistema que permita hacer operativas las acciones.

-La capacitación de los funcionarios públicos ha alcanzado una alta cobertura, pero no hay evaluaciones que reflejen su aporte real a la gestión de los servicios.

Similares conclusiones a las de Jara se encuentran en la investigación de Hernández (2007), la cual se vincula a la población meta de este estudio, es decir el sector público costarricense. Indica distintas debilidades en la gestión de la capacitación que seguidamente se resumen:

-Insuficiencia de los recursos para la capacitación de los funcionarios.

-Aunque existen normas que regulan la capacitación dentro del Régimen del Servicio Civil, se presentan diferencias en cuanto a cómo se administra en cada institución.

-En la mayor parte de las instituciones no hay seguimiento

y evaluación de impacto de la capacitación.

-La concepción de la capacitación como un beneficio y no como una herramienta de desarrollo, la convierte en un gasto y no en una inversión.

-Los dineros asignados a la capacitación en ocasiones se emplean para cubrir otros gastos institucionales.

-No siempre se realizan diagnósticos de necesidades de capacitación.

-Existen pocos registros de control automatizados.

-La disminución del gasto público y del personal afecta especialmente a las unidades de capacitación.

-Falta profesionalismo en los funcionarios a cargo de las actividades de capacitación (empirismo).

-Los bajos niveles de rendimiento se justifican por la escasez de recursos destinados a la capacitación, pero tampoco se cuenta con iniciativa para emplear otros recursos o establecer alianzas estratégicas.

En síntesis, lo anteriormente citado puede resumirse en otra conclusión del mismo autor, quien señala la gran consecuencia para la Administración Pública de esta serie de limitaciones: "Las deficiencias en el diagnóstico de necesidades, la planificación y la ejecución de programas, originan que los esfuerzos humanos, financieros y materiales dedicados a la capacitación, no obtengan los resultados óptimos que se materialicen en el desarrollo institucional" (p. 142).

Reza (2007) efectúa casi un resumen de lo anteriormente dicho sobre la capacitación e identifica un conjunto de problemas a lo externo e interno de las organizaciones. Para no perder de vista el eje central, se respeta el título dado por el autor a cada uno y luego se hace una breve descripción de los principales aspectos, los cuales se presentan a continuación:

Falta de marcos teóricos: se utilizan referentes teóricos que no son propios y no son aplicables a la capacitación y educación de adultos. Las personas capacitadoras se hacen sobre la práctica y casi no dedican tiempo a la investigación.

Falta de asesorías confiables: el mercado de la capacitación es muy amplio, por lo que existen personas y organizaciones que han encontrado su negocio, sin importar la calidad de los servicios.

No hay credibilidad: las personas directivas ven la capacitación como un gasto y no como una forma de obtener beneficios.

Las personas encargadas de la instrucción son incompetentes: las personas externas desconocen los contextos institucionales y buscan el beneficio personal. Las personas a lo interno les falta motivación para compartir el conocimiento y tienen vagos conocimientos para la enseñanza y aprendizaje.

Las personas participantes no se interesan en los programas de capacitación: se preocupan más por beneficios de orden económico que de capacitarse.

Las jefaturas no dejar ir a su personal a capacitarse: se argumenta que el trabajo no se puede detener porque entonces no se cumplen las metas asignadas.

Los programas de capacitación son pobres: se dedican muchas veces a cumplir solamente los requisitos de ley, pero no cubren las necesidades de formación por considerarse un gasto.

No hay seguimiento de los programas: no se realizan evaluaciones para medir la aplicación de los nuevos conocimientos de las capacitaciones, su costo-beneficio.

A las personas "expertas" les falta formación en el tema: en las organizaciones se piensa que todas las personas saben de capacitación y cualquier persona puede capacitar, cayéndose en la improvisación y mediocridad.

No se le asigna presupuesto: a la capacitación se le concede bajo presupuesto y casi siempre se recorta de primero ese rubro.

La alta dirección no se involucra: las personas directivas se justifican diciendo que no tienen tiempo para capacitar y capacitarse, siendo estos puestos claves en las organizaciones, por lo tanto, necesitan también de capacitación.

No hay estructura formal: las unidades de capacitación no disponen de recursos materiales y humanos suficientes y no funcionan de forma sistémica.

La cuestión legal es muy complicada: se invierten en muchas ocasiones recursos para satisfacer los requerimientos de orden administrativo y procedimental en detrimento de la labor sustancial.

La capacitación no hace milagros: por sí sola no puede realizar los cambios o mejoras que se necesitan, por lo cual se requieren otro tipo de programas que complementen estas acciones.

Se observa una ausencia de infraestructura técnico-administrativa: la falta de manuales, políticas y procedimientos en las organizaciones, de métodos adecuados para el diagnóstico de necesidades de capacitación, dificulta la elaboración de los planes y programas de capacitación.

En estudios patrocinados por organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se hace una descripción del estado de la gestión del desarrollo en los Servicios Civiles en América Latina, área en la que se enmarca la capacitación de las personas servidoras del sector público.

Una primera visión regional identifica una falta de enfoque organizacional:

Las iniciativas de capacitación están fuertemente sujetas a restricciones presupuestarias, precisamente por su falta de vinculación con la estrategia organizacional. En general los sistemas de capacitación no se orientan a necesidades claramente determinadas desde la organización, sino a la demanda de los funcionarios (Siklodi, 2014, p. 32).

Otra percepción similar es puntualizada en varios aspectos de orden presupuestario y en la falta de un enfoque de competencias.

- a. Cuando se opera bajo un modelo descentralizado, la cantidad y calidad de la oferta de capacitación está muy sujeta a la capacidad presupuestaria de las entidades.
- b. En contextos de restricción fiscal, la capacitación suele ser una de las primeras variables de ajuste.
- c. La planificación no anula la posibilidad de captura de las actividades más atractivas.
- d. Las competencias tienen todavía baja presencia en los programas, que están más orientados a temas sustantivos o misionales.
- e. El compromiso con la capacitación no es homogéneo y eso se refleja en el incumplimiento de las horas obligatorias y en la subejecución de las partidas (Iacoviello y Strazza, 2014, p.41).

Se observa claramente que las limitaciones o fallas señaladas en los procesos de capacitación son múltiples y de diferente orden. Algunos autores enfatizan distintos tópicos de la visión y su gestión, y otros focalizan como un aspecto central el hecho de la falta de claridad en la aplicación de un modelo andragógico.

Con referencia a lo expuesto, el hecho de que algunos estudiosos de formación administrativa y de recursos humanos, que están inmersos en los procesos de capacitación, no identifiquen como un hecho problemático que la capacitación se oriente bajo otros principios, también se convierte en otra arista del problema, lo cual hace necesario hacer visible lo que está sucediendo en cuanto al pertinente uso de la educación de adultos en el marco de la capacitación.

Todas las debilidades indicadas, y en particular la

eventual falta de una aplicación de los principios de la educación de adultos, vendrían a menoscabar la función y propósito que tiene la capacitación, lo cual Hernández (2007) precisa de la siguiente forma:

Sin lugar a dudas, la formación de los empleados públicos se convierte en la piedra angular que podría asegurar su permanente adaptación a nuevas funciones y afianzar su habilidad para elaborar nuevos proyectos, capaces de enfrentarse con los retos que nos depara una sociedad cada vez más compleja (p.12).

Este criterio también es aplicable a la realidad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, pues los alcances de la capacitación institucional dependen de que los factores de gestión y enfoques educativos sean desarrollados adecuadamente con el agravante que de no ser así, se estarían menoscabando los principios de eficiencia, eficacia y transparencia de la Administración Pública.

Ahora bien, con esta renovación del conocimiento en períodos de tiempo tan cortos en la sociedad de la información y el aprendizaje que revoluciona de forma permanente la economía, la política, la comunicación cultural, el estilo de vida de las personas y la dinámica de las organizaciones, se hace necesario la construcción de competencias y no la acumulación de saberes, que respondan de forma ágil a la velocidad de las demandas de este tipo de sociedad.

Dentro de las tendencias de cambio, en otro ámbito, como lo es la formación de los recursos humanos en las organizaciones, se encuentran las modificaciones en los

procesos productivos, donde además de nueva tecnología se necesita de distintas formas de gestión, organización, capacitación y desarrollo de los trabajadores, contrarias a las actividades rutinarias y repetitivas.

Se reconoce que el enfoque por competencias es una realidad y se ha ido integrando en las diferentes esferas, como la laboral y la educativa.

La gestión por competencias ha llegado a los sistemas de empleo público –como, en general, al mundo educativo y empresarial– para quedarse. Su aportación a la mejora de la GRH la convierte en un compendio de prácticas avanzadas de RR.HH. que conviene ir incorporando a los modos de hacer de las organizaciones públicas. Por ello, el marco analítico en que se funda el diagnóstico que estamos comentando incluye la gestión por competencias al definir los puntos críticos de los subsistemas de Planificación, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo y Gestión del Desarrollo (Cortázar et al., 2014, p. 128).

Para Ibarra (2001), el enfoque de competencia laboral:

Permite la definición de programas de capacitación flexibles y modulares, y no solamente con carreras basadas en especialidades o disciplinas, sino vinculados con lo que realmente se da en el mundo del trabajo; esto es, la integración de competencias de distinta naturaleza. Además, no solo facilita la formación de los individuos, sino que también la estimula a lo largo de toda su vida, alternando la capacitación con el trabajo, permitiendo la acumulación de su capital intelectual, el desarrollo de estándares comparables, y la generación de información oportuna y confiable para el mercado de trabajo sobre lo que los individuos saben hacer (p.105).

Se coincide en que el enfoque de la formación basada en competencias es reciente y joven (Díaz, 2006; Tobón, 2007) y de actualidad (Rodríguez, 2007), lo cual hace que todavía sobre el tema se lleven a cabo diversos debates sobre su relevancia y aplicación.

Al respecto, Aguerro (2009) afirma:

Este concepto, nacido como parte de la reflexión sobre formación profesional en las dos últimas décadas del siglo pasado, ha generado no pocas controversias en el campo educativo. La educación y la capacitación basadas en competencias han cobrado un auge inusitado en todo el mundo, particularmente en los países que propusieron ofrecer a los jóvenes una pertinente, eficaz y eficiente educación (p. 7).

Los motivos por los cuales se debe tener en cuenta el enfoque de competencias, en especial en la educación, son expuestos por Tobón (2007):

-Incrementa la pertinencia de los programas educativos debido a que enfatiza el aprendizaje vinculado a los retos, problemas del contexto social, comunitario, profesional, disciplinar y organizacional, partiendo de análisis sistemáticos.

-Las competencias, al formalizar los desempeños que se esperan de las personas, permiten evaluar este y otros factores que facilitan la gestión de la calidad de los procesos formativos.

-La formación basada en competencias se está constituyendo en una política internacional, lo que se evidencia por los aportes conceptuales y metodológicos realizados por distintos autores; el concepto se encuentra presente en las políticas de organizaciones como UNESCO, OEI, OIT, CINTERFOR; en varios países latinoamericanos como Colombia, México, Chile y Argentina se dirigen sus procesos educativos bajo este enfoque; en distintas partes del mundo se desarrollan

proyectos para la educación superior como Tuning de la Unión Europea y Tuning América Latina.

-La movilidad de estudiantes, docentes, investigadores, trabajadores y profesionales entre diversos países es posible mediante el reconocimiento de los aprendizajes previstos y experticia.

Con referencia a lo anterior, desde el año 2004 se impulsó en América Latina con la participación al inicio de la Universidad de Costa Rica, el Proyecto Tuning América Latina, como un espacio de reflexión de la educación superior latinoamericana, en torno al desarrollo de titulaciones comparables y comprensibles de manera articulada, centrado en competencias.

Cabe agregar que con el propósito de llevar a cabo una construcción de un diseño curricular por competencias, la Comisión de Currículum Universitario del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) se encuentra en una segunda fase para definir lineamientos comunes para las cuatro universidades públicas costarricenses e integrar el aprendizaje por competencias en el quehacer académico. La coordinadora de la citada comisión y funcionaria de la UNED, indicó:

La intención es poder introducir en el proceso reflexivo a los docentes de las cuatro universidades para ir desarrollando las líneas de trabajo en el país. En esta segunda etapa, queremos aterrizar aún más el concepto de competencias, es por eso que trajimos a una experta desde Colombia para que nos explique y comparta con nosotros su experiencia (Kcuno citando a Umaña, 2010, p.1)

Una tercera etapa de este proceso será conformar equipos de trabajo que desarrollen planes piloto en cada universidad pública.

En el caso particular de la Universidad Estatal a Distancia costarricense, se declara que el modelo de gestión del talento humano por competencias es oficialmente el modelo que emplea esa universidad en la administración del recurso humano. La jefa de la Oficina de Recursos Humanos afirma:

El modelo de gestión por competencias es el modelo que está en boga actualmente. Este lo que nos brinda en la UNED es que ahora los puestos llevan esos tres elementos: un componente académico, un saber ser y un saber hacer. (Quesada, citando a Vindas, 2010, p.1).

No obstante, Díaz (2006) manifiesta una serie de inquietudes relacionadas con el enfoque de competencias y su aplicación a la educación:

-La compulsión por el cambio que caracteriza la innovación en el ámbito educativo hace que se adopten nuevas perspectivas sin revisar resultados de lo propuesto. Precisamente un factor que se impulsa en la primera década del nuevo siglo es el llamado enfoque por competencias, sin tener claridad en cómo se puede aplicar.

-La falta de una perspectiva genealógica del concepto de competencia, lo que se considera necesario para comprender cómo se reconstruyen determinados rasgos de un momento histórico.

-Actualmente, la diversificación de clasificaciones en competencias provoca confusión.

-Las contradicciones que presenta el empleo del enfoque de competencias en el campo curricular lo explica así:

Por una parte tiene capacidad para establecer una formulación de alta integración en la competencia general, para luego dar paso a diversas competencias menores que fácilmente decaen en una propuesta de construcción curricular por objetivos fragmentarios (Díaz, 2006, p. 15).

Para el autor esto significa una reaparición de la teoría curricular por objetivos comportamentales, como se hace en otro modelo.

-Distinguir los aportes que el enfoque por competencias presenta ante otras perspectivas, lo cual a criterio del autor no se ha hecho. Unos lo utilizan para revisar los planes y programas de estudio y otros (los docentes) reciben una propuesta curricular que supuestamente se apoya en este enfoque, pero sin hallar el elemento de identidad de la misma.

Al margen de lo dicho, el mismo autor afirma:

El enfoque por competencias puede tener una incidencia significativa en la modificación de los modelos de enseñanza. Entonces las diversas estrategias: aprendizaje situado, aprendizaje basado en problemas, aprendizaje colaborativo, adquieren un sentido de posibilidad que podría ser interesante examinar (Díaz, 2006, p.19).

En otra dimensión de las competencias y que es parte de este estudio, Martínez (2008), respecto a los esfuerzos realizados por adoptar sistemas de competencias en los servicios civiles latinoamericanos, establece la siguiente situación:

Tabla 1 Nivel de desarrollo en América Latina del sistema de competencias en los servicios civiles

NIVEL DE DESARROLLO	GRUPO
ALTO	Brasil, Chile y México.
MEDIO	Argentina, Colombia, Nicaragua, Perú, Costa Rica y El Salvador.
BAJO	Bolivia, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Honduras, Guatemala, Paraguay, Panamá y Ecuador.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Martínez (2008).

Respecto a los problemas que se presentan en la construcción de competencias en el sector público en la función directiva a nivel latinoamericano, a continuación se reseñan los propios del caso costarricense, que precisamente lo ubican en un nivel medio de desarrollo, es decir en un grado intermedio que no es ni incipiente, pero tampoco muy elaborado.

-El punto de partida para el diseño de un modelo de competencias no se estructura desde un diagnóstico que identifique y vincule la misión, la visión, la parte estratégica, las funciones de las personas y la cultura organizacional, como un proceso de transformación integral de la organización.

-Falta capacitación previa y tiempos suficientes para los responsables de implementar las competencias en las áreas de recursos humanos, lo que limita el diseño de indicadores de comportamiento relacionados con las competencias.

-Los procesos de certificación de competencias no están asociados a la capacitación de las personas.

-El tema de las competencias no está vinculado a los incrementos salariales y las promociones.

Cabe recordar, respecto al estudio de Romero (2010) en cuanto a las acciones tendientes al diseño de modelos de gestión por competencias en el sector público costarricense, que un 26.31% de los consultados en las oficinas de Recursos Humanos afirma que sí ha emprendido algún tipo de acción y el 73.68% no ha iniciado acciones.

Con la siguiente figura se resume lo aquí expuesto.

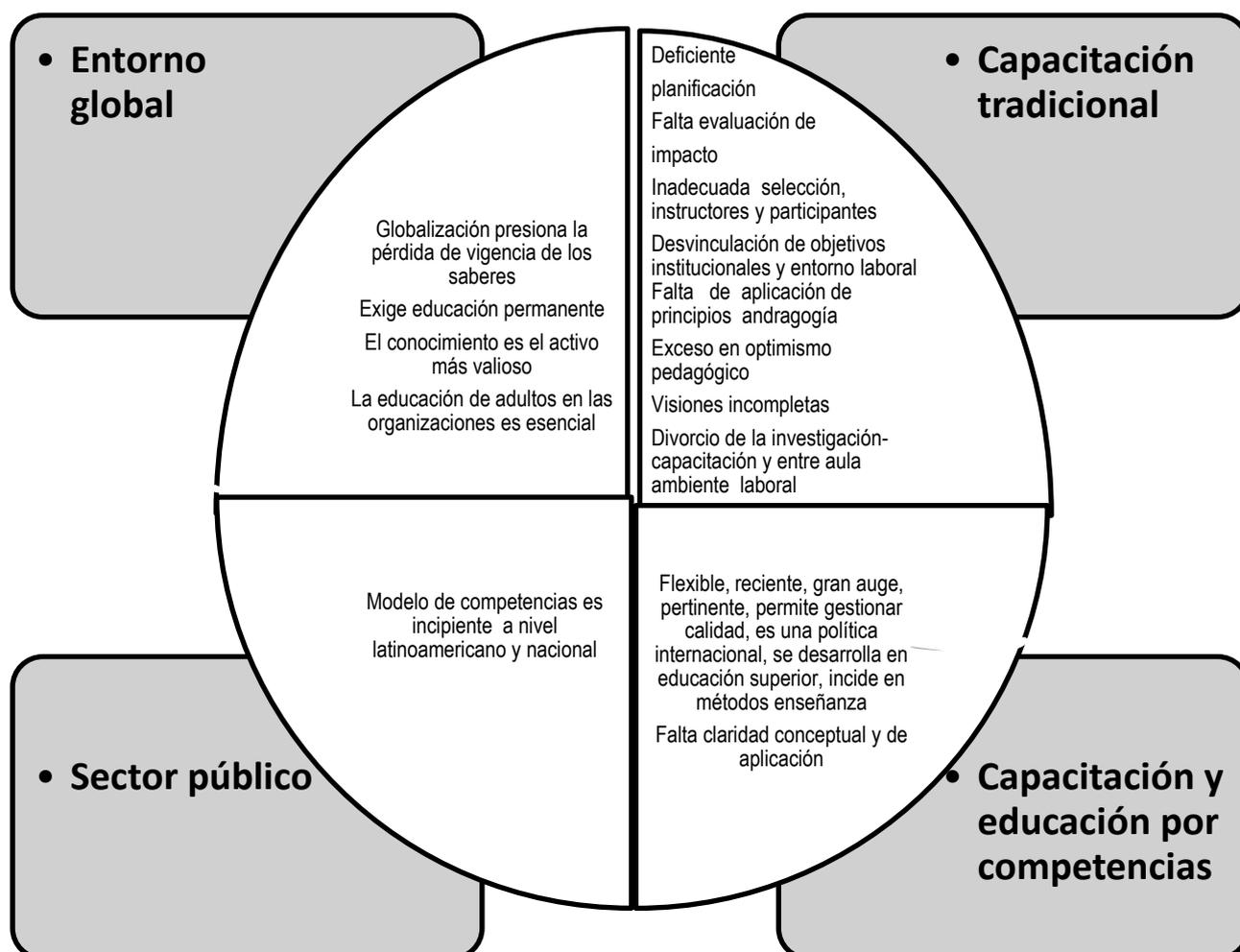


Figura 6: Resumen de tendencias presentes en la justificación
Fuente: Elaboración propia

En orden a los argumentos y aspectos desarrollados en este capítulo, a continuación se formulan los objetivos del estudio:

1.3. Objetivos e hipótesis de la investigación

Los razonamientos y las reflexiones que emergieron en todo el recorrido teórico y metodológico llevado a cabo por el investigador, le permitieron la definición de los siguientes objetivos:

1.3.1. Objetivos generales

-Explicar el sistema de capacitación dirigido a las personas funcionarias con puesto de jefatura en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

-Establecer los componentes de un modelo de capacitación por competencias para las personas con puesto de jefatura en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

1.3.2. Objetivos específicos

-Identificar las disposiciones legales y directrices que rigen el sistema de capacitación dirigida a las personas con puesto de jefatura.

-Describir las prácticas de capacitación que se orientan a las personas con puesto de jefatura.

-Interpretar el enfoque o los enfoques educativos en que se fundamenta el sistema de capacitación dirigido a las personas con puesto de jefatura.

-Identificar las competencias genéricas de las personas con

puesto de jefatura.

-Valorar las competencias genéricas presentes en las personas con puesto de jefatura.

-Enunciar los fundamentos educativos, curriculares e interrelaciones necesarios que sustenten un modelo de capacitación por competencias para las personas con puesto de jefatura.

1.3.3. Hipótesis

La hipótesis de esta investigación para la fase cuantitativa es la siguiente:

Las competencias que son requeridas para las personas que ejercen el puesto de jefatura en el MOPT aún deben ser desarrolladas

1.4. Antecedentes investigativos y académicos

Los antecedentes investigativos y académicos que se referirán seguidamente corresponden a investigaciones nacionales e internacionales relacionadas con la temática, de forma directa o paralela; con el contexto, la población meta, la metodología utilizada en este estudio; con ello se pretende conocer el estado de la cuestión en torno al fenómeno estudiado.

Las referencias se estructuran por ejes temáticos de forma ascendente a su año de publicación.

En los casos relacionados con experiencias acerca de competencias en educación, orientadas a la formación profesional inicial, estas se reseñan con el propósito de

conocer la forma en que se identifican las competencias, en el entendido que en este estudio el interés consistió en identificar las competencias requeridas para el puesto de jefaturas en el MOPT.

A continuación se reseñan los antecedentes que pertenecen al tópico de capacitación y andragogía.

Un estudio presentado por Alvarado (1999) de tipo descriptivo, caracteriza la situación en relación con las necesidades; recursos físicos, humanos, económicos, administrativos y financieros; así como las variables que intervienen para alcanzar una adecuada administración de los proyectos de extensión docente dirigidos a la capacitación y administrados por la Fundación de la Universidad de Costa Rica para la investigación (FUNDEVI).

Los resultados demostraron lo siguiente:

-Existe una demanda de capacitación del entorno de diferente naturaleza.

-No hay una distribución horaria de los cursos de forma equitativa.

-Se requiere de espacios físicos con condiciones y mobiliario adecuados.

-No existe suficiente equipo audiovisual y de cómputo para impartir los cursos.

-Se destaca la necesidad de contar con personal de apoyo suficiente y profesores formados para impartir los cursos.

-Se requiere de procesos administrativos adecuados

caracterizados por la planeación estratégica, divulgación, control y liderazgo efectivo. Lo anterior, en un sistema universitario flexible y no burocratizado.

Maya, Gatica, Hernández, y Morales, (2001), en un estudio cuasi-experimental, trabajó con un grupo de 7 enfermeras de cirugía general del Hospital de Especialidades Centro Médico Nacional La Raza de México, donde el mismo grupo sirvió de control en una capacitación para el manejo de Residuos Peligrosos Biológico Infecciosos (RPBI).

Luego de la aplicación de una serie de principios de educación de adultos, los resultados demostraron que los contenedores de los residuos se encontraron antes de la estrategia propuesta en un 75 % contaminados y un día después en un 37.5 %.

Marensi (2002), autora argentina, refiriéndose al caso de la capacitación judicial en América Latina, realiza una serie de reflexiones donde sugiere la necesidad de un nuevo enfoque pedagógico para que esta se convierta en una verdadera herramienta de gestión institucional y abandone su sentido decorativo, para lo que llama a profundizar en el análisis de los problemas de la capacitación.

Concluyó que la capacitación debe ser resignificada, donde se revalorice su función política para que permita una lectura crítica de los procesos. La capacitación no puede considerarse solo un asunto de cursos, sino que es un escenario complejo que amerita la obtención de mayor información empírica

respecto a cuáles son y cómo funcionan realmente los mecanismos institucionales que la llevan a la práctica.

En el contexto hondureño, un estudio de Alas, Perdomo, Chávez, Hernández, Hernández y Suyapa (2004) analizaron la capacitación de maestros de Educación Primaria en servicio desde una perspectiva descriptiva, tomando en cuenta la oferta de capacitación y la opinión de los maestros con respecto a ella.

Los resultados, que comprendían el período 1994-1997, demostraron que: no hay políticas específicas de capacitación en maestros en servicio; no se encuentra estructurado un sistema de capacitación; no hay satisfacción con la cantidad ni calidad de la capacitación recibida; los maestros consideran importante la capacitación para mejorar su labor docente y creen prioritaria la capacitación en contenidos de las asignaturas básicas y el seguimiento de las mismas.

En el ámbito europeo, Velasco (2006) en un artículo que resume los resultados de su tesis de maestría, indica los retos que supone la definición de un sistema de capacitación para los altos funcionarios públicos a partir del análisis de los casos de Reino Unido y Polonia.

El autor afirma que la investigación en capacitación en el servicio público ha sido muy escasa en el mundo, al grado de que no existen resultados que establezcan relaciones entre desempeño público e intervenciones en capacitación.

La investigación tuvo un carácter exploratorio y buscó

identificar coordenadas que orienten a los tomadores de decisiones sobre la capacitación y las tensiones que de ellas se originan en el marco de una nueva conceptualización de la función de la capacitación en el sector público.

Rodríguez del Solar (2006), en su artículo "Necesidad de la educación andragógica y gerontológico en la formación profesional del docente peruano", estableció que existe un vacío en la formación superior de facilitadores en educación de personas adultas y senectas. Sobre la base de lo indicado, se hace urgente la formación de facilitadores de adultos que posean habilidades, destrezas, empatía, motivación y bases teóricas en andragogía para orientar el aprendizaje de esta población.

A nivel nacional, Hernández (2007), con el propósito de analizar la gestión de la capacitación en el sector público costarricense, realizó un estudio con la participación de estudiantes del curso de Gestión de Recursos Humanos de la Escuela de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica durante el segundo semestre del 2002.

La población del estudio estuvo constituida por las instituciones que conforman el organigrama del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y son parte del sector público costarricense. Mediante la aplicación de un cuestionario a funcionarios de las oficinas de recursos humanos, se llevó a cabo un inventario de la forma en que se

desarrollan los programas de capacitación en esas instituciones.

Las conclusiones generales reflejaron que las iniciativas de capacitación se muestran desarticuladas y con falta de claridad respecto a los objetivos institucionales. Además, son un ejemplo de la indecisión y la ausencia de políticas a largo plazo en las instituciones, de modo que la capacitación se convierte en un gasto más y no en una inversión.

En una propuesta elaborada por Mauricio (2007) al referirse a la educación permanente del personal de la Administración Pública, realizó algunas consideraciones metodológicas en el marco de la educación no formal y señaló que debe existir acción-reflexión-acción, integrar y no segmentar el conocimiento, considerar la participación en todo el proceso educativo, programar contenidos pertinentes y flexibles, provocar un diálogo problematizador, comprender lo macro a partir de lo micro, aprender a aprender, dejar lo tradicional y aprender lo nuevo.

En el contexto de un centro de educación superior público venezolano, la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (UNESR), que se declara pionera en la aplicación de la disciplina andragógica en la formación y capacitación de profesionales en educación, administración e ingeniería de alimentos, Caraballo (2007) efectuó una investigación pedagógica mediante la aplicación de un cuestionario.

Las conclusiones a las que se llegó reflejaron la

existencia de distintas concepciones respecto de lo que es andragogía, lo cual incide negativamente en la elaboración de una visión que oriente y facilite la práctica educativa del facilitador universitario. El desconocimiento de los principios andragógicos que dan sustento a la práctica educativa en el contexto de la educación de adultos, también afecta contrariamente el proceso de aprendizaje de las personas adultas y la labor que desempeña la persona que facilita ese proceso.

En 2009 Ochoa, Arnao y Sanabria, con el propósito de evaluar el grado de conocimiento que tenía el personal de salud del primer nivel de atención del Ministerio de Salud de Perú respecto de la metodología educativa para la capacitación de adultos, realizaron un estudio descriptivo de corte transversal desde agosto 2004 a enero 2005.

Los resultados demostraron que el nivel de conocimiento en relación con la metodología educativa para la capacitación es menor al deseable.

Huerta, Leyton y Saldia (2009) realizaron una evaluación acerca de la efectividad de la metodología de formación-acción para el desarrollo de competencias requeridas por los puestos directivos de centros de asistencia de salud pública.

Se evaluó un programa con pre y post prueba sin control de variables a 37 directivos del servicio de salud de Talcahuano que durante el 2007 y 2008 asistieron a la formación de

equipos directivos ejecutada por la Universidad del Bío Bío de Chile.

Los resultados demostraron la existencia de una necesidad de formación en las competencias de gestión de los equipos directivos de la red asistencial de salud y la metodología de formación-acción utilizada genera el fortalecimiento y desarrollo de las competencias directivas requeridas.

Blackwood 2014 realizó un estudio exploratorio-descriptivo con un enfoque cualitativo con un grupo de 30 mujeres del cantón de Naranjo de la provincia de Alajuela, que participó en un curso sobre emprendedurismo organizado por el Programa de Desarrollo Gerencial de la Dirección de Extensión de la Universidad Estatal a Distancia.

El estudio tuvo como propósito desarrollar una capacitación en competencias con base en los pasos considerados clave para la autora. El diagnóstico se llevó a cabo con la técnica de hacer preguntas bajo el enfoque de competencias y posteriormente se desarrollaron conocimientos técnicos sobre gestión estratégica, mercadeo, organización, financiero-contable con el apoyo de factores emocionales, de trabajo en equipo y creatividad.

Se concluyó que siempre al inicio se deben detectar las carencias reales e identificar las competencias por desarrollar, así como dar un tiempo suficiente para que se asimilen los contenidos. Dos componentes relevantes en la exploración efectiva de las competencias son la práctica y el

autodesarrollo mediante la observación y evaluación con la ayuda de una persona facilitadora.

En los siguientes párrafos de este apartado se hace mención al eje designado como competencias laborales y educación.

Deluiz (2001) analizó el modelo de competencias, la gestión en el trabajo y las implicaciones de este para el currículo. Explicó las diferentes matrices teórico-conceptuales que permiten la identificación de las competencias como la conductista, la constructivista, la funcionalista, pero también desarrolló la crítica-emancipadora que se encuentra en proceso de elaboración. Su aporte gira en torno a esta última perspectiva para resaltar que la noción de competencias es una construcción social y punto de disputas respecto a su significado social, por lo tanto, la reformulación del término de competencia, según la autora, es urgente.

Ibarra (2001) desarrolló el tema de los nuevos requisitos en el campo de la formación profesional que aparecen como producto de la innovación tecnológica y de las nuevas formas de organización del trabajo.

Concluyó que los avances científicos y tecnológicos abren oportunidades de crecimiento, sin embargo, también encierran peligros de desigualdad mediante procesos de exclusión social en relación con la capacidad de acceso y uso de estas tecnologías. Los procesos de apertura de mercados y

globalización están impactando el empleo y los ingresos de la población, de la organización del trabajo y el tipo de recursos humanos que se necesitan para competir con éxito. Se requieren esquemas de educación y capacitación de los recursos humanos que les permitan acceso a una formación de calidad y el reconocimiento de su competencia laboral.

Cascante (2003) de manera documental se refirió a un modelo de competencias laborales que se podría aplicar a los puestos de dirección en la universidad pública costarricense. En su desarrollo definió el concepto de competencia laboral, identificó tipos de competencias y modelos institucionales. En el contexto universitario mencionó las funciones gerenciales y directivas que tienen los funcionarios en puestos de dirección y sugirió la utilidad de la aplicación de las competencias laborales en la universidad pública costarricense.

Es criterio del autor que el concepto de normas de competencia ha permitido a las organizaciones dar mayor importancia y un perfil más definido a la capacitación, pero advierte que un cambio en la estructura organizacional funcionará si las personas que tienen autoridad y responsabilidad están convencidas para que se produzca un efecto de cascada hacia el resto de los colaboradores.

Sánchez, Marrero y Martínez (2004) en la Revista Cubana de Educación Superior, mediante una mirada teórica establecieron que la competencia laboral es una alternativa de mejora del rendimiento de las personas y las organizaciones. Los autores

hicieron un análisis de los diferentes enfoques del término enmarcados en distintas corrientes de estudio.

Desde el planteamiento de los autores anteriores, es necesario un modelo ecléctico donde las competencias manifiesten los requerimientos humanos valorados en la relación persona-trabajo que constituyen configuraciones en las que se lleva a cabo la integración de la estrategia organizacional y las metas individuales vinculados con los requisitos cognitivos afectivos, físicos y sociales combinados que se ocupan para cumplir de forma satisfactoria determinadas funciones.

Díaz (2005), refiriéndose al enfoque por competencias en educación, plantea un conjunto de reflexiones, especialmente en el contexto mexicano, donde cuestiona si este es realmente una innovación que provoque mejores procesos de formación o se trata simplemente de un cambio aparente. Señala además una problemática o falta de claridad conceptual acerca el tema y el uso apresurado del enfoque, lo que genera poco impacto en las prácticas educativas.

Concluyó que en la actualidad no existe una formulación clara acerca de la utilización del enfoque por competencias en educación y un planteamiento curricular seguro.

Díaz y Sánchez (2006) en un artículo publicado en la Revista Cubana de los Profesionales de la Información y de la Comunicación en Salud, identificaron las competencias

requeridas por los profesionales de la información para laborar en la actividad editorial.

La metodología empleada fue la realización de sesiones con lluvia de ideas con seis profesionales de la información mediante el método de identificación de competencias AMOD (*a model*). Posteriormente, se envió un cuestionario para ampliar la muestra, siendo aplicado a personeros de editoriales y profesionales graduados que ejecutaban funciones asociadas a la edición de publicaciones impresas o electrónicas.

Los resultados del estudio pueden servir como base para rediseñar el plan de estudios de la carrera de Bibliotecología y Ciencias de la Información o crear cursos de formación de posgrado.

Fernández (2006), refiriéndose al escenario europeo de Educación Superior, indican que el concepto de competencia es nuevo respecto al diseño de programas educativos y que este ha modificado el rumbo de la universidad, el cual ha estado tradicionalmente divorciado del mundo laboral o en paralelo al mismo.

Concluyeron que esta modificación requiere de un estudio del término competencia, un análisis de sus orígenes y fuentes, una definición de sus componentes fundamentales y una conceptualización que esté acorde, tanto a los intereses universitarios como a los laborales.

Rodríguez (2007) también haciendo referencia a las competencias laborales en la educación superior, utiliza la

revisión documental que realizó en el marco de su tesis de doctorado en Administración de Empresas y expone sus ideas mediante un recorrido exploratorio de la concepción y definición del término de competencias, del estado del arte desde distintas visiones, de las clases de competencias y sus tendencias en los campos laboral y educativo.

El autor, además, se pregunta el motivo por el cual la investigación no se ha ocupado del tema de las competencias, no obstante de la difusión que goza en el ámbito empresarial y ahora en el educativo. En sus reflexiones finales indica que el concepto de competencia inició en el ambiente del trabajo, pero que actualmente está transformando la educación mediante un modelo de formación por competencias y que este es parte de la política educativa de Colombia, lo cual replantea la relación entre la teoría y la práctica dentro del contexto de la acción.

Arroyave, Giraldo y González (2007), debido a que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el año 2000 puso en evidencia el escaso desarrollo de los países de América Latina respecto a los recursos humanos en salud pública, resaltando la falta de caracterización de la fuerza de trabajo, identificación de las competencias necesarias para el ejercicio de las funciones esenciales de salud pública y el mejoramiento de la calidad de la fuerza de trabajo; realizaron un estudio que define las competencias para los profesionales de enfermería y medicina.

El resultado fue la construcción de un instrumento que permite la identificación de parámetros de autoevaluación, heteroevaluación e interevaluación como punto de referencia para la planeación de las intervenciones en salud pública. El estudio tuvo un carácter descriptivo-exploratorio con momentos cualitativos y cuantitativos. Mediante la utilización de la técnica o herramienta de informantes claves, se validó el modelo propuesto, constituido por una encuesta estructurada que incluye la valoración de las conductas asociadas a las funciones esenciales de salud en Colombia.

El Proyecto Tuning-América Latina (2007) promueve consensos a nivel regional sobre la manera de entender los títulos desde la óptica de las competencias que las personas serán capaces de alcanzar. Con el fin de lograr esto, se identificaron las competencias genéricas o comunes para todas las titulaciones y las específicas que dan identidad y consistencia a cada disciplina.

El proyecto tiene una cobertura de 19 países y 190 universidades seleccionadas por los ministerios de educación, consejos de educación o conferencias de rectores. Por medio de una muestra de conglomerados vía electrónica, postal y presencial, se consultó a académicos, graduados, estudiantes y empleadores sobre el grado de importancia de las competencias para la profesión y acerca de la realización de esas competencias una vez cursadas las carreras universitarias.

Un enfoque novedoso de competencias lo aporta Tobón

(2007), al efectuar una propuesta para el diseño curricular en educación superior por competencias mediante el enfoque complejo y ciclos propedéuticos (enseñanza preparatoria para el estudio de una disciplina) que permiten desarrollar un programa, por ejemplo, de posgrado en cinco años, pero obteniendo títulos reconocidos que posibilitan la vinculación profesional.

El autor afirma que la aplicación del enfoque por competencias es baja en Centroamérica y países latinoamericanos como Uruguay, Paraguay y Bolivia. El artículo ofrece una serie de reflexiones, aspectos conceptuales y lineamientos metodológicos desde el enfoque sistémico-complejo como una alternativa diferente, ya que las competencias se abordan en la educación y el mundo organizacional desde los enfoques conductista, funcionalista y constructivista. El enfoque desarrollado le proporciona relevancia a la formación de personas integrales con compromiso ético que se interesen por su autorrealización y colaboren con la sociedad siendo profesionales idóneos y emprendedores.

Umaña (2008), siguiendo esta misma tendencia de la incorporación de las competencias en la educación superior y en particular en la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, la percibe como una estrategia para vincular de una manera real la educación y la sociedad y así formar profesionales en un contexto globalizado. Las competencias se

presentan como una alternativa para responder a las demandas de la sociedad por medio de un modelo educativo con un mayor grado de pertinencia y calidad.

Con sus reflexiones concluyó que el diseño de los cursos por competencias también debe tomar en cuenta aspectos de orden tecnológico, administrativo y pedagógico, y no debe verse como una moda o un simple cambio de una modalidad a otra. La implementación de cursos virtuales por competencias le proporciona una mayor relevancia a la productividad de los estudiantes y lo que aprenden no se será definido por un grupo de docentes, sino resultado de lo que los estudiantes necesitan aprender. Además, bajo este modelo se requiere de tutores con nueva mentalidad y formación, así como de un nuevo estilo de gestión de la educación superior a distancia.

Martínez (2008) plantea que una de las herramientas utilizadas por las organizaciones, primero privadas y luego públicas, en los años recientes son los sistemas basados en competencias para llevar a cabo los procesos de selección, capacitación, desarrollo profesional, evaluación del desempeño y certificación y en particular en el sector público, se ha experimentado en la función directiva de las organizaciones.

El autor hace unas aproximaciones conceptuales sobre las competencias, identifica algunos problemas que se han manifestado en las administraciones públicas latinoamericanas y sugiere pistas para responder a esas situaciones. Se concluye que la experiencia ha demostrado que las medidas

aisladas, el manejo de tiempos inadecuados de orden más político que técnico, la improvisación y la escasez de recursos hacen que se mire más como una moda que una necesidad organizacional.

En un artículo que forma parte de una investigación más amplia, Pereira, Gutiérrez, Sardí y Villamil (2008) afirmaron que ante la necesidad de los individuos y las organizaciones de hacer un inventario de sus competencias, también deben desarrollar aquellas que conllevan elementos de progreso; por esto, las organizaciones están obligadas a elaborar informes de competencias, a evaluar el *stock* de competencias de las que disponen y a tomar las medidas necesarias para su desarrollo.

Los autores presentaron el concepto de competencia, su desarrollo histórico, sus alcances, metodologías, ventajas y desventajas. Finalmente, hacen algunas apreciaciones sobre la aplicación del modelo de evaluación 360°.

Concluyeron que el interés por las competencias ha surgido mayoritariamente de la necesidad de lograr mejores resultados con la capacitación. Buscando superar las metas de desarrollo de habilidades de sus trabajadores, las empresas se han aproximado al modelo de competencias desde la necesidad de diseñar una capacitación que desarrolle las conductas exitosas concretas que se requieren para un cargo y que permita su evaluación.

Victorino y Medina (2008), mediante un análisis documental, reflexionaron sobre las tendencias en la educación

superior y el impacto del Proyecto Tuning en Europa y América Latina como propuestas que surgen de organizaciones educativas. Reconocen que la educación basada en competencias es una tendencia educativa importante a nivel internacional, principalmente para la Comunidad Europea y anglosajona y América Latina.

Describen los procesos, objetivos y líneas de acción que conllevaron el desarrollo de estos proyectos basados en competencias educativas. Estos proyectos, entre otros aspectos, determinaron puntos de referencia para las competencias genéricas y específicas de cada disciplina por medio de una estructura de grupos de trabajo de acuerdo a siete áreas temáticas en Europa a partir del año 2000, a doce en América Latina en el 2007 y diez en México.

Barajas y Fernández (2008) afirmaron que la educación para el futuro debe priorizar la capacidad de dar respuestas y soluciones, es decir, proyectarse hacia la acción, de modo que el proceso educativo transmita no el saber en sí mismo, sino el saber hacer.

Tradicionalmente la formación de médicos homeópatas en México se ha llevado a cabo bajo un esquema tradicional y rígido, por lo que a través de un artículo proponen algunas competencias básicas con las que debería formarse este profesional. Del Programa Educativo por Competencias para Profesionales del Área de la Salud, se han definido las competencias del médico general, por lo que retoman de ahí

elementos para determinar las competencias profesionales necesarias para el médico homeópata.

Las autoras concluyeron que en el contexto actual, en donde las universidades, sobre todo las públicas, deben de responder con cada vez menos recursos a las innumerables demandas sociales, es necesario que se generen estrategias flexibles y competitivas de desarrollo que permitan lograr los objetivos en la formación de recursos humanos que puedan ser integrados en un mundo laboral altamente competitivo, en este caso específico, el de los médicos homeópatas mexicanos.

Cabra (2008), en su artículo y pensando en el contexto colombiano, afirmó que el enfoque de competencias presenta limitaciones, oportunidades y retos. Algunas de las tensiones existentes son: responder a las exigencias del mercado que garantice la empleabilidad; formar profesionales críticos que propongan enfoques alternativos para el desarrollo humano y social sostenible e integrar aprendizajes del mundo laboral, manteniendo la identidad de la formación de disciplinas académicas.

Asimismo, falta un consenso sobre el uso del concepto de competencia, lo cual hace que su utilización sea arbitraria en el discurso educativo y, por lo tanto, presente dificultades en su proceso evaluativo respecto a su coherencia y metodología. Además, las investigaciones son escasas para tratar de clarificar este asunto. Uno de los retos, según el autor, es superar el modelo de objetivos conductuales para

operativizar el enfoque por competencias. Sugirió también una labor reflexiva, sistemática y responsable de la formación, partiendo de una revisión del concepto y la promoción de un liderazgo pedagógico en la universidad.

Perrenoud (2008) planteó en sus reflexiones si la construcción de las competencias implica ignorar los saberes. Al respecto, afirma que más bien la mayoría de las competencias movilizan ciertos saberes y no existen competencias sin saberes, pues la competencia no se limita a prácticas cotidianas, sino que también integra saberes disciplinares como los que enseña la escuela. Si el conocimiento o las capacidades no se movilizan de manera pertinente en el momento oportuno, no se es competente.

El desarrollo de las competencias desde la escuela, no es nuevo, ya que esta siempre busca que los aprendizajes sean útiles, aunque ha perdido esa visión, quedándose en una acumulación de saberes.

Concluyó que la escuela debe cambiar con el fin de que realmente forme en las competencias necesarias para vivir en el fin del siglo XX.

Coll (2009), para un Congreso de Investigación en México, sostuvo la tesis de que los enfoques curriculares basados en competencias pueden ser válidos para enfrentar la pérdida relativa del sentido de aprendizaje escolar, sin embargo, no alcanzan a hacerlo debido a que demuestran una comprensión limitada y confusa del concepto de competencias.

No obstante, un enfoque de competencias sustentado en una visión constructivista y sociocultural, puede resultar pertinente para responder a esa pérdida del sentido escolar. El autor refiere a que el para qué, el qué y el cómo del aprendizaje escolar, en el sistema actual, no responde a la sociedad actual.

Campos y Chinchilla (2009) en su trabajo hacen aportes que posibilitan reflexionar respecto a la importancia de replantear y dar un nuevo significado teórico y práctico a la formación de competencias para la investigación, así como sobre el requerimiento de convertir este proceso en transversal para el desarrollo de los programas académicos de educación superior.

La sociedad del conocimiento, surgida a partir de las transformaciones provocadas por el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación, es la que da fundamento a este reto formativo. Una de esas competencias fundamentales para integrarse a estos nuevos escenarios es, precisamente, la capacidad de investigar, debido a que esta puede colaborar con la innovación y la formación de habilidades cognitivas de niveles superiores.

Lo anterior debe conducir a la creación de una cultura de investigación, formadora de personas con mayor criticidad, con capacidad de sistematizar, analizar y capitalizar la experiencia. Además, se sugirió la creación de comunidades de aprendizaje, entre la población estudiantil y académica,

vinculadas a la formación de competencias investigativas con el apoyo de las nuevas tecnologías.

Moreno (2009) desarrolló un conjunto de cuestiones desde el contexto mexicano, que a su criterio sirven de orientación para introducirse en el tema de las competencias en educación. Pretende clarificar el significado del término competencias, así como las distinciones con otros conceptos como son las habilidades, las capacidades, la comprensión y el conocimiento. Resalta el auge que tiene el enfoque de competencias en la educación superior y desarrolla algunos planteamientos de cómo enseñar y evaluar un currículo basado en competencias, debido a la necesidad de preparar la actuación profesional de manera óptima que permita responder a las demandas del entorno.

Consideró necesario dar tiempo a que la investigación y la evolución de la temática produzcan fundamentos más firmes y clarificadores.

Medina, Amado y Brito (2010), ante el impacto que sufren los sistemas educativos por el enfoque de competencias, realizaron un estudio en el Sistema Nacional de Educación Superior Tecnológica en México, para así conocer la visión que tienen los docentes y estudiantes sobre las competencias genéricas, aplicando encuestas en institutos tecnológicos a nivel nacional en un 10.7 % del total.

Se utilizaron las competencias identificadas en el Proyecto Tuning de América Latina y se evaluó su relevancia y

su orden según su prioridad. Se halló que los docentes encuentran una mayor importancia a las competencias genéricas que los estudiantes; además, se presenta coherencia de los resultados entre las competencias genéricas esenciales tanto por los docentes como por los estudiantes, aunque se encuentran diferencias entre categorías de carreras. Se concluyó que tanto los docentes como estudiantes perciben positivamente la integración de las competencias en los programas de estudio. El estudio demostró que a cada carrera le corresponden competencias genéricas esenciales.

Guzmán (2010) planteó la necesidad de llevar a cabo un proceso reflexivo y crítico antes de introducir cambios en los planes de estudios de educación superior y en particular en la carrera de Enfermería de la Universidad de Costa Rica.

Las transformaciones curriculares deben basarse en criterios que impulsen el desarrollo integral de las personas, además de la excelencia profesional. La crítica que se hace al proyecto Tunning es que este tiene un énfasis en el enfoque funcionalista, donde las competencias son un conjunto de atributos para responder a los requerimientos de los puestos de trabajo.

Aguilar y Fonseca (2010) presentaron en el XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, efectuado en San José, un perfil de competencias generales del funcionario público del régimen del servicio civil costarricense (RSC). El objetivo de este estudio fue:

"Establecer el perfil de competencias generales del funcionario público del RSC", mediante una investigación racionalista-deductivo, debido a que el perfil se obtuvo haciendo uso de procesos de razonamiento de análisis de la teoría que sobre el tema se había elaborado, considerando así las características del ámbito laboral del Régimen del Servicio Civil y las responsabilidades de un cargo público.

Noverola (2010), en el marco del I Congreso Latinoamericano de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, presentó su ponencia sobre un modelo de capacitación con enfoque en competencias profesionales para el personal docente del Instituto Tecnológico de Chetumal, México. La población de este estudio se ubica en el Estado de Quintana Roo y estuvo comprendida por directivos de instituciones educativas, académicos, empleadores, estudiantes y egresados del instituto. Para la recopilación de la información se utilizaron entrevistas y cuestionarios.

Algunos resultados obtenidos fueron: la toma de conciencia por parte de los docentes para actualizarse sobre el enfoque de competencias; confirmación de la necesidad de que los egresados estén preparados para resolver problemas, trabajar en equipo y tener responsabilidad, calidad, compromiso e iniciativa; identificación de necesidades de capacitación para enfrentar el modelo de competencias y el diseño de un curso para docentes sobre enfoque de competencias.

Romero (2010) en su investigación buscó determinar si los modelos de gestión por competencias contribuyen con la calidad en los servicios públicos en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil costarricense. Para tal fin, aplicó un cuestionario a los responsables de las oficinas de recursos humanos de 38 instituciones del sector público. De este modo, identificó la congruencia del tema de los modelos de gestión por competencias con la calidad en los servicios públicos como un factor deseable y relevante para el desempeño de las instituciones públicas.

No obstante, las iniciativas en este campo que ha realizado la Dirección General del Servicio Civil y algunas de las instituciones que integran el Régimen del Servicio Civil son de forma aislada y no existe un proyecto estratégico que aborde integralmente el tema de los modelos de gestión por competencias en ese ámbito.

En su tesis doctoral Barba (2011) realizó un diagnóstico respecto a los requerimientos de competencias gerenciales de las empresas, en comparación con las ofertas de las universidades de Morelos en México. La investigación se denominó exploratoria, descriptiva y se utilizaron técnicas cuantitativas y cualitativas para la recolección de la información.

Las conclusiones del estudio reflejaron que existe coincidencia en la importancia que se le otorgó a competencias

como trabajo en equipo y compromiso, no así en otras como la capacidad para aprender, la innovación y comunicación que son propias de una sociedad del conocimiento.

Venegas (2011), apoyándose en publicaciones producto de su experiencia profesional en el campo de la administración de la educación en Costa Rica y en la participación en proyectos basados en competencias, elaboró una reflexión en torno al perfil de un profesional en administración de la educación basado en competencias.

El autor se refirió a competencias conceptuales, técnicas, de contexto, de comunicación, integración y adaptación como las que deben poseer un profesional para cumplir con su labor en un entorno de gestión educativa y en el de la sociedad de conocimiento e información. La propuesta se considera inconclusa y se hacen necesarios más aportes de profesionales para completar ese perfil del profesional de la gestión educativa por competencias.

Carrera y Marín (2011) realizaron una investigación que buscó conocer el impacto de un modelo pedagógico para el desarrollo de competencias en educación superior (DECOES) en el desarrollo de la competencia para intervenir en grupos sociales vulnerables a partir de la solución de problemas. El modelo integra fundamentos psicopedagógicos y sociofilosóficos; además aborda aspectos sobre cómo establecer la relación y la práctica pedagógica.

Se aplicó a grupos ya integrados con los alumnos del segundo semestre de la Licenciatura en Intervención Educativa en una universidad pública del norte de México, con un diseño cuasiexperimental. Para ello se utilizó un grupo experimental y uno control.

Se concluyó que no existen distancias significativas entre el grupo control y el experimental en el pretest; mientras que en el posttest sí hay variaciones significativas entre ambos grupos. Se infiere que el modelo pedagógico DECOES tuvo incidencia en el grupo experimental al facilitar la obtención de la competencia.

Araya y Varela (2011) llevaron a cabo un estudio de carácter cuasiexperimental bajo el enfoque por competencias. La investigación se realizó en el marco de un curso de las carreras de Administración de Oficinas y Educación Comercial de la Escuela de Secretariado Profesional de la Universidad Nacional de Costa Rica en el 2009.

El grupo experimental fue superior al promedio de rendimiento de los otros dos grupos, luego de aplicar el tratamiento de estrategias metodológicas para la producción de documentos con el modelo por competencias. Además, se analizaron otros componentes del proceso de enseñanza y aprendizaje empleando el cuestionario y grupo focal.

Se concluyó que puede existir un mejoramiento en el rendimiento académico si los contenidos son desarrollados utilizando la integración de saberes, teniendo como base de

partida el diálogo, la investigación y la solución de problemas vinculados con el campo profesional futuro.

Lozano, Castillo y Cerecedo (2012) en un estudio cualitativo exponen la percepción del profesorado, personal administrativo y directivo sobre el Modelo Educativo Basado en Competencias EBC en las universidades politécnicas en México, luego de una década de su puesta en práctica.

Los resultados indicaron que los profesores por su formación tradicional y a pesar de que la mayoría había participado en cursos de formación, no habían alcanzado el perfil óptimo del docente que pudiera facilitar el aprendizaje en las áreas de desarrollo de los programas académicos en EBC. Por otra parte, se halló que los profesores no aplican de forma óptima la evaluación por competencias, debido al desinterés que muestran al considerar que el modelo EBC no satisface sus aspiraciones de desarrollo profesional. Además, se presentó una conceptualización diferente entre docentes, administrativos y directivos acerca del modelo EBC, lo cual genera discusiones entre la parte administrativa y la parte docente.

Araya (2012) llevó a cabo un estudio en la Licenciatura de Educación Comercial de la Universidad Nacional de Costa Rica sobre las competencias que deben estar agrupadas en el perfil para el profesional de esta área. Con el fin de obtener la información, se aplicaron encuestas a estudiantes de primer

ingreso, estudiantes de licenciatura, profesionales en servicio y empleadores.

Con la información recopilada, se estableció un perfil por competencias para este profesional, estructurándose en una competencia global o meta de formación, las competencias genéricas y las competencias específicas, sobre la base de un proceso formativo cimentado en los saberes esenciales: saber, saber hacer, ser y convivir; y en los ejes curriculares: integración disciplinaria, pedagogías contemporáneas y liderazgo académico y administrativo. La validación del perfil fue hecha por ocho docentes de la Escuela de Secretariado Comercial mediante una encuesta.

Castro, Fossi, Guerrero y Vera (2013) estudiaron la relación existente entre las competencias gerenciales del personal directivo y la gestión de los proyectos educativos integrales comunitarios en las escuelas bolivarianas del Municipio Lagunillas de Venezuela.

La investigación tuvo un carácter descriptivo correlacional y comprendió la participación de 12 personas que ocupan cargos directivos, 80 docentes y 80 representantes de la comunidad, a quienes se les aplicó un cuestionario con 48 preguntas de selección múltiple.

Se determinó un grado de asociación significativa (0.97) entre las competencias gerenciales del personal directivo y los proyectos educativos integrales de las escuelas bolivarianas. El autocontrol, la flexibilidad, la confianza en

sí mismo, la dirección, el desarrollo del talento y el liderazgo son competencias de orden gerencial que son aplicadas por quienes ocupan esos cargos.

Barra y Mora (2013) analizaron las metodologías de evaluación empleadas en los programas formativos basados en competencias en 9 sedes universitarias de Chile. La interrogante por responder con el estudio fue: ¿Cómo se caracterizan las metodologías de evaluación de los programas con base en competencias en las universidades? La metodología utilizada se asocia al paradigma de investigación cualitativa aplicando técnicas de investigación documental, así como cuestionarios enviados a directores de docencia. De la investigación se concluyó que las universidades no disponen de modelos de gestión y monitoreo del currículum, no obstante, se emplean estrategias que sirven para evaluar el proceso formativo.

La siguiente tabla es un resumen de los tópicos que se abarcaron en las investigaciones y reflexiones encontradas en torno a los ejes de capacitación, educación de adultos, competencias, educación y sector público. Seguido de cada tema, aparecen las personas autoras que coinciden con cada uno.

Tabla 2 Resumen de los aspectos hallados en los antecedentes relacionados con los ejes temáticos

Respecto a la capacitación y la educación adultos	<ul style="list-style-type: none"> • Faltan políticas a largo plazo y articulación con los objetivos institucionales (Alas, Perdomo, Chávez, Hernández, Hernández y Suyapa 2004; Hernández 2007). • Se necesitan procedimientos flexibles, sistemas más estructurados y mayores recursos (Alvarado, 1999).
--	--

Respecto al enfoque de competencias en educación y el sector público

- Falta claridad en la visión andragógica y formación en los capacitadores de adultos (Rodríguez del Solar, 2006; Caraballo, 2007; Arnao, Ochoa y Sanabria, 2009).
 - No hay satisfacción de la oferta de capacitación (Alas, Perdomo, Chávez, Hernández, Hernández y Suyapa 2004).
 - Coexisten en el sector público enfoques de capacitación tradicionales y contemporáneos o por competencias (Velasco, 2006).
 - Falta visión compleja de la capacitación, no son simplemente cursos (Marensi, 2002).
 - Metodológicamente debe existir: acción-reflexión-acción (Mauricio, 2007), formación-acción (Huerta, Leyton y Saldia, 2009), práctica, autodesarrollo mediante observación, evaluación y asesoría (Blackwood, 2014).
 - Es más efectiva aplicando principios de educación de adultos (Maya, 2001).
 - La investigación de la capacitación en el sector público es escasa y no permite relacionarla con el desempeño (Velasco, 2006).
 - Falta claridad en cuanto al uso del término en educación (Díaz, 2005; Cabra, 2008; Coll, 2009).
 - Se ha incorporado el enfoque de competencias de manera acrítica en educación (Guzmán, 2010). Se debe investigar más para incorporarlo a la educación (Fernández, 2006; Rodríguez, 2007; Umaña, 2008).
 - Se carece de una evaluación de los programas por competencias en las universidades (Barra y Mora, 2013).
 - Comparativamente, el enfoque de competencias en la educación es efectivo (Carrera y Marín, 2011; Araya y Varela, 2011).
 - Existen diferentes enfoques para la identificación de las competencias, se propone el crítico-emancipador (Deluiz, 2001).
 - Se han identificado distintos perfiles profesionales mediante un enfoque de competencias (Díaz y Sánchez, 2006; Arroyave et al., 2007; Barajas y Fernández, 2008; Proyecto Tuning América Latina, 2007; Campos y Chinchilla, 2009; Venegas, 2011, Medina, Amado y Brito, 2010; Araya, 2012).
 - La gestión por competencias de las personas y las organizaciones debe hacerse mediante un enfoque ecléctico que integre distintos enfoques (Sánchez et al., 2004).
 - La educación basada en competencias es una tendencia mundial (Victorino y Medina, 2008) y no es un concepto nuevo en el sector (Perrenoud, 2008).
 - En el actual contexto de innovación tecnológica, se necesitan esquemas de educación y capacitación que no excluyan socialmente (Ibarra, 2001).
 - Se requiere de formación en competencias para el profesorado (Noverola, 2010; Lozano, Castillo y Cerecedo, 2011).
 - El modelo de competencias es aplicable a los puestos directivos de las universidades públicas (Cascante, 2003).
-

-
- La oferta de educación universitaria no coincide con las competencias requeridas a nivel gerencial en el contexto de una sociedad del conocimiento (Barba, 2011)
 - El enfoque de competencias surge por la necesidad de una capacitación pertinente (Pereira et al., 2008).
 - El diseño curricular puede ser abordado desde el enfoque por competencias (Tobón, 2007).
 - Existe relación entre las competencias gerenciales y la gestión de proyectos (Castro, Fossi, Guerrero y Vera, 2013).
 - Falta de un manejo técnico del enfoque de competencias en el sector público, se habla por moda (Martínez, 2008).
 - A nivel del sector público costarricense, existe un perfil de competencias generales para el funcionariado, no obstante, no hay un modelo estratégico para la gestión de las competencias en el sector (Romero, 2010).

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los diferentes autores consultados para la elaboración de los antecedentes.

A partir de lo expuesto, esta investigación, particularmente con la propuesta que se realiza, introduce elementos para la comprensión del abordaje de la capacitación con principios andragógicos consistentes con un enfoque por competencias que responda de manera pertinente a los contextos laborales, donde se trata de superar una visión tradicional y simple de la capacitación, como mera ejecutora de cursos que sigue principalmente una dinámica de oferta y demanda.

Además, la investigación ayuda a incrementar el caudal de conocimiento en materia de competencias asociadas con la formación y en especial en el sector público y de ponerse en práctica lo aquí planteado, también enriquecería las prácticas en este tema. Estas contribuciones pueden motivar el debate que está vigente en términos de competencias, educación y formación por tratarse de ejes de reflexión teórica y práctica recientes. Asimismo el estudio permite resignificar las

opciones y los modelos que se emplean en la actualidad para el desarrollo profesional, las acciones capacitación y de asesoría que se realizan desde las instancias que en las diferentes organizaciones tiene la responsabilidad de emprender acciones en ese ámbito.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

Para realizar la aproximación al fenómeno de estudio, el investigador utilizó diversas estrategias metodológicas, tales como, la búsqueda de fuentes bibliográficas relacionadas con las diferentes aristas teóricas y metodológicas para el estudio a profundidad del fenómeno; la revisión de documentación científica (artículos) almacenada en bases de datos electrónicas especializadas y documentos impresos, de fuente primaria y secundaria. Además, se participó en actividades académicas donde se desarrollaron aspectos referidos al tema de competencias como conferencias y foros para obtener información actualizada.

Así, en este capítulo se realiza una construcción teórica del fenómeno de estudio, interrelacionando conceptos y enfoques que permitió obtener una estructura que se describe a continuación.

Un primer bloque de definición conceptual se refiere al universo educativo, su dinámica y dentro de este la caracterización de uno de sus componentes como lo es la educación no formal y su vinculación con la educación de adultos y permanente que dan origen a un conjunto de aprendizajes y competencias. Aquí también se reflexiona sobre los retos educativos planteados en la actualidad y los principios andragógicos o de educación de adultos que deben servir como soporte a las propuestas formativas.

Un segundo conjunto de temas comprende los aspectos vinculados al eje de capacitación en cuanto a su concepto,

características de calidad que deben orientarla y su aplicación en el sector público, en especial la coexistencia de un modelo de capacitación tradicional y uno contemporáneo asociado precisamente a un enfoque por competencias.

En un tercer nivel se desarrollan elementos que sirven de herramientas para la formulación de una propuesta como son: la elaboración de programas formativos, las dimensiones para la definición de un modelo educativo que respalde esos programas, elementos para un diseño complejo y por competencias que responda a la realidad del contexto y la comparación de algunos componentes del conductismo y cognitivismo.

Por último, se exponen aspectos teóricos acerca de las competencias laborales, sus modelos de análisis o identificación, las competencias aplicables al sector público y en particular las de carácter directivo o gerencial.

2.1. El universo educativo y su dinámica

El universo educativo se caracteriza por la existencia ampliamente conocida por tres categorías: informal, formal y no formal (Trilla, 1992), donde la primera se refiere a las experiencias cotidianas y del ambiente y la no formal a actividades organizadas que responden a necesidades predeterminadas, estableciéndose claramente la diferencia.

La educación formal corresponde a aquella que se ejecuta en centros de enseñanza que disponen de un recurso humano permanente que desarrolla una serie de programas determinados.

Esta forma de educación en términos generales posee rigidez, requisitos de ingreso preestablecidos y ciclos definidos, buscando ser universal, progresiva y continua.

En cuanto a las relaciones de los tres sectores educativos, según Trilla (1992), estos se encuentran en contacto de manera funcional. Se relacionan de forma complementaria en la medida que aportan funciones, objetivos y contenidos diferentes; las relaciones son de suplencia, cuando se asumen tareas que son de otro sector, pero que no se están llevando a cabo de forma cabal; son relaciones de sustitución, cuando una educación sustituye a la otra; las relaciones de esfuerzo y colaboración surgen cuando la acción educativa se apoya con recursos de otros sectores; y son relaciones de interferencia cuando se presentan contradicciones en los sectores educativos.

Otro tipo de relaciones se observan en el nivel fenoménico, dándose intromisiones mutuas entre las realidades de los tres sectores. De este modo, una acción educativa en uno de estos, puede tomar factores propios de los restantes.

2.1.1. Concepto de educación no formal, sus características y ámbitos

Surgió en la década de los años 60 como una reacción a las deficiencias del sistema educativo escolar por iniciativa de investigadores y organizaciones que se ocupaban de acciones para el desarrollo.

Es así como en este período el término de educación no formal comienza a introducirse en el lenguaje pedagógico. Fue en 1967 con la Internacional Conference on World Crisis in Education, en Virginia, Estados Unidos, con los aportes de P.H. Coombs de la UNESCO, que se inicia la popularidad del concepto de educación informal y no formal, como procesos educativos no escolarizados.

Este término presenta problemas para su definición. Una conceptualización de carácter general es inapropiada debido a la falta de homegeneidad en las experiencias no formales de educación.

Se debe entender que el concepto de educación no formal pretende citar un sector de la educación y no el de hacer generalizaciones respecto a lo que és y lo que incluye, debido a las experiencias educativas tan diversas que la conforman (Trilla, 1992).

La formulación negativa, de decir que en el sector no formal se encuentran las experiencias que no están en el formal, también resulta imprecisa y poco satisfactoria (Trilla, 1992).

Sin embargo, teniendo presentes estas limitaciones, la educación no formal se puede entender como "el conjunto de procesos, medios e instituciones específicas y diferenciadamente diseñados en función de explícitos objetivos de formación o de instrucción, que no están directamente

dirigidos a la provisión de los grados propios del sistema educativo reglado" (Trilla, 1992, p.21).

Aunque se ha afirmado que la condición tan heterogénea de la educación no formal provoca grandes problemas para su conceptualización, se pueden establecer algunos rasgos básicos de esta para entenderla con mayor certeza. En el siguiente cuadro se resumen características que pueden resultar comunes para la mayoría de las acciones educativas en este sector.

Tabla 3 Características del sector educativo no formal

Factor	Descripción
Objetivos	Satisfacen necesidades inmediatas.
Educandos	Sectores menos atendidos por el sistema formal, se ingresa por interés y necesidad.
Educadores	Profesionales, semiprofesionales, voluntarios a tiempo parcial.
Contenidos	Adaptados donde se desarrollan, funcionales menos abstractos.
Metodología	Nuevos métodos y técnicas, procedimientos individualizados y colectivos, activa e intuitiva.
Infraestructura	Se utilizan instalaciones existentes.
Duración	Flexibilidad en calendarios y horarios.
Gestión	Sistemas de planificación y gestión descentralizada y desburocratizada.
Costos	Supone costos menores al sistema formal.
Evaluación del aprendizaje	A partir de la labor efectiva, no tanto mediante exámenes convencionales.
Financiamiento	Directamente por beneficiarios o entidades públicas o privadas.
Certificaciones	No supone adquisición de grados o títulos; ocasionalmente, la formación es valorada a nivel profesional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trilla (1992).

La anterior caracterización pone de manifiesto cómo esta se contrapone a los factores que se pueden observar en un sistema formal de la educación.

Por la diversidad de la educación no formal en las áreas de intervención, se pueden encontrar distintos abordajes en la práctica.

Para Trilla (1992), la gran diversidad de organizaciones, programas y otros medios que abarca la educación no formal se pueden clasificar bajo tres criterios.

Según sus funciones: relacionadas con la educación no formal con un énfasis sustantivo, de refuerzo o compensación, un ejemplo son los programas de alfabetización; relacionadas con el trabajo como por ejemplo la formación ocupacional, la reconversión profesional, cursos, entre otros; asociadas con el ocio y la formación cultural como los programas de educación artística y deportiva; vinculadas con aspectos de la vida cotidiana y social como son la educación comunitaria, formación política, defensa de derechos y otros.

De acuerdo con la edad: programas dirigidos a la infancia, juventud, adultos y adultos mayores.

Según los grupos poblacionales: programas dirigidos a la población en general o a grupos especiales como sectores de discapacidad, personas privadas de libertad, niñez de la calle, entre otros.

2.2. Educación de adultos y permanente: conceptos, aprendizajes fundamentales y retos

Martínez de Morentin (2006) de la UNESCO distingue tres épocas en las que se desarrolla la concepción sobre educación de adultos y educación permanente.

En una primera época, de 1946 a 1958, debido a los efectos de la Segunda Guerra Mundial, existe un interés por reconstruir las estructuras educativas que fueron dañadas por este acontecimiento. Se demostraron esfuerzos por realizar programas de enseñanza de manera completa, por la universalización de la educación y su condición de ser gratuita y obligatoria.

En el transcurso de estos doce años, las diez conferencias generales realizadas impregnaron el concepto de educación de adultos.

Un segundo momento se delimita entre 1960 y 1976, donde surge el concepto de educación permanente que integra bajo un principio los ámbitos de la educación escolar, extraescolar o formal y no formal.

El autor en mención afirma: "Educación permanente es el pilar que sostiene todo proceso educativo. Y, con él, el concepto educación de adultos el que penetra todas las modalidades educativas, las cuales han de ir concretando la educación permanente" (De Morentin, 2006, p.12).

El tercer período inicia en 1983, cuando se le anexa una frase a la educación permanente, indicando que es "para todos", siendo reafirmado así en la Conferencia Mundial de Educación para Todos en Jomtien, 1990. De similar manera, en 1995 a la educación permanente se le asoció con la frase "aprender sin fronteras" como una manifestación de que no

existe barreras en cuanto a espacio, edad, tiempo y cultura para la educación.

En la actualidad estos conceptos son definidos por el mismo autor de la siguiente forma: "Educación de adultos es un proceso de carácter multidisciplinar orientado a favorecer la educación permanente para todos y el aprendizaje eficaz a lo largo de toda la vida" (De Morentin, 2006, p.113).

Los principios que deben orientar esta perspectiva de la educación son:

-La obtención de conocimientos que mejoren la calificación profesional y de actitudes y aptitudes de carácter cívico, social, moral y cultural para el ejercicio de las responsabilidades.

-Se fundamenta en valores como la justicia, la paz, la tolerancia, la cooperación y la comprensión de la diversidad humana a través de procesos de enseñanza y aprendizaje que fomenten una actitud abierta y ética en la visión de mundo.

-La búsqueda de un equilibrio entre los conocimientos técnicos y profesionales con el desarrollo integral de la personalidad.

-El desarrollo de una comprensión crítica del entorno local e internacional y los procesos de cambio mediante una formación que contribuya a una igualdad de oportunidades según las necesidades de las personas sin importar su etapa de la vida.

Por su parte, la educación permanente la define como "un proceso orientado al aprendizaje eficaz a lo largo de toda la vida, que engloba todas las edades, todos los grados de la enseñanza, todas las formas de educación, todas las políticas educativas" (De Morentin, 2006, p.116).

Entonces la educación permanente no se refiere a un momento particular de la vida como lo es la educación de adultos, sino que los períodos de aprendizaje abarcan toda la vida y cada forma de conocimiento complementa el ámbito de los demás. Así, la educación comprende desde la infancia hasta la conclusión de la vida, aprovechando todos los medios que le permitan a una persona obtener los aprendizajes fundamentales como son: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir con los demás y aprender a ser (Delors, 1996).

La educación permanente o a lo largo de la vida (Delors, 1996), es una respuesta a la demanda de las organizaciones de dotarse de personas con las aptitudes necesarias para ser competitivas y al mismo tiempo ofrece a ellas mismas la alternativa de alcanzar ascensos. Por otra parte, debe ofrecer "(...) los medios para alcanzar un equilibrio entre el trabajo y el aprendizaje y, para el ejercicio de una ciudadanía activa" (Delors, 1996, p.113).

Según Delors (1996), para que la educación permanente cumpla con los fines que le competen, sus procesos deben estructurarse con cuatro tipos de aprendizajes.

Aprender a conocer: no se refiere tanto a la acumulación de conocimientos sistematizados como al manejo de herramientas mismas del saber. Como medio representa aprender a comprender el entorno y como fin el agrado de comprender, de descubrir. Además, significa aprender a aprender para darle utilidad a las opciones que ofrece la educación permanente o a lo largo de la vida.

Aprender a hacer: está totalmente vinculado al aprender a conocer, pero ya no se le considera una simple transferencia de prácticas rutinarias, más bien se asocia a tareas más intelectuales. Al respecto, se afirma:

Cada vez con más frecuencia, los empleadores ya no exigen una calificación determinada, que consideran demasiado unida todavía a la idea de pericia material y piden, en cambio, un conjunto de competencias específicas a cada persona, que combina la calificación propiamente dicha, adquirida mediante la formación técnica y profesional, el comportamiento social, la aptitud para trabajar en equipo, la capacidad de iniciativa y la de asumir riesgos (Delors, 1999, p.100).

Aprender a vivir con los demás: consiste en la toma de conciencia de las similitudes y la interdependencia entre todas las personas, apreciando su diversidad. Implica el autoconocimiento, la aceptación de las otras personas, el trabajo en proyectos comunes y el manejo adecuado de los conflictos respetando el pluralismo, la mutua comprensión y el fomento de la paz.

Aprender a ser: contribuye al desarrollo integral de la personalidad para que cada persona demuestre un pensamiento autónomo, libre y crítico para la toma de decisiones en las

diversas situaciones de la vida. Además debe proveer un espíritu creativo e imaginativo que fortalezca la capacidad para conducir el destino personal.

Otra manera de integrar los diferentes aprendizajes que formula la educación permanente, es la que un pensador en materia educativa como Morin, vincula con los retos educativos de la siguiente forma:

- La obtención de una cultura que ayude a distinguir, contextualizar, globalizar y ocuparse de los problemas multidimensionales y globales.
- Formar mentalidades que den respuesta a los retos que se le plantea al conocimiento, lo complejo de las situaciones problemáticas y que puedan enfrentar las incertidumbres de la vida.
- Educar para la comprensión entre los seres humanos de todos los lugares.
- Enseñar la filiación de cada país con su historia, su cultura, su ciudadanía y lo mundial.
- Enseñar la ciudadanía terrestre como aquella que se enfrenta a los mismos problemas fundamentales (2002, p.106).

Otra preocupación de Morin en la acción educativa, es la pertinencia del conocimiento que debe responder al hecho de que los saberes de las personas se encuentran fragmentados frente a una realidad o problemática de orden transversal, multidisciplinaria, global y multifactorial.

La pertinencia del conocimiento depende de hacer evidente el contexto, lo global, lo multidimensional y lo complejo. La ubicación de las informaciones en su contexto permite que adquieran significado.

Tanto las personas como las sociedades tienen una característica multidimensional. El ser humano es biológico,

afectivo, racional, entre otras dimensiones, así como la sociedad tiene componentes económicos, políticos, religiosos y más.

La pertinencia del conocimiento debe abordar la complejidad, definida por Morin (1999) de la siguiente forma:

Complexus, significa lo que está tejido junto; en efecto, hay complejidad cuando son inseparables los elementos diferentes que constituyen un todo (como el económico, el político, el sociológico, el psicológico, el afectivo, el mitológico) y que existe un tejido interdependiente, interactivo e inter-retroactivo entre el objeto de conocimiento y su contexto, las partes y el todo, el todo y las partes, las partes entre ellas. Por esto, la complejidad es la unión entre la unidad y la multiplicidad (p.17).

El conocimiento, buscando su construcción en relación con el contexto, con lo global, con lo complejo, debe movilizar lo que el cognocente sabe del mundo (Morin, 1999).

Lo anterior, plantea superar el divorcio entre los conocimientos existentes y los conocimientos especializados, pero que se encuentran dispersos y contradicen precisamente lo contextual, global y complejo de las realidades.

2.2.1. Principios de la educación de personas adultas

Cuando se trata de la enseñanza y aprendizaje de personas adultas que tienen un bagaje de experiencia y formación, no se debe hablar de pedagogía, sino de andragogía. Knowles (2001), autor considerado el padre de la educación de adultos, plantea

una serie de reflexiones sobre la educación de las personas adultas, de las cuales se procede a realizar un resumen:

-Necesidad de conocer del o la participante

Se identifica la necesidad de un control compartido de la planificación y facilitación del programa del curso. El principio de hacer participar a las personas adultas como colaboradoras, satisface su necesidad de conocer para comprometerse con el proceso y su autoconcepto de alumno independiente.

El conocimiento que requiere la persona se orienta en tres ámbitos: la necesidad de saber cómo se desarrollará el aprendizaje, qué aprendizaje se generará y por qué este es importante.

-Aprendizaje autodirigido

Existen dos visiones sobre el aprendizaje autodirigido. Una que lo concibe como autoenseñanza en la que las personas dominan en funcionamiento y las técnicas de la enseñanza en un tema específico. La otra concepción, lo entiende como autonomía personal o autodidactismo que implica tener el control de los objetivos de aprendizaje y hacerlo propio.

Se debe tener presente que una persona puede disponer de autonomía personal, pero puede inclinarse por conveniencia en seleccionar una instrucción tradicional, más cuando conoce poco sobre el tema. Pero escoger esta situación no implica que ceda la propiedad o control del aprendizaje. Igualmente una

persona que inicia un estudio independiente no es poseedora de su aprendizaje, si el profesor impone los requisitos.

Los estudiosos del tema coinciden en que lo más relevante del aprendizaje autodirigido es estimular la autonomía personal.

Según Grow, citado por Knowles (2001), el desarrollo de la autonomía se logra mediante cuatro fases:

Tabla 4 Roles en el desarrollo de la autonomía en el aprendizaje

Etapas	Rol estudiante	Rol instructor-docente
1	Dependiente	Autoridad-tutor
2	Interesado	Motivador
3	Participante	Facilitador
4	Autodirigido	Asesor

Fuente: Elaboración propia a partir de Grow, citado por Knowles (2001).

No obstante, no todas las personas adultas tienen las capacidades de autoenseñanza y autonomía personal en las situaciones de aprendizaje. Una persona con experiencia en una materia y fuertes destrezas de aprendizaje se frustraría en condiciones controladas y, por el contrario, una persona con poca experiencia en el tema y pocas destrezas de aprendizaje autodirigido se mostraría intimidada. Igualmente, se pueden presentar limitaciones con personas muy autónomas, pero que no saben aprender determinada materia o a la inversa.

Lo fundamental es que la persona tenga la libertad de seleccionar la estrategia de aprendizaje más apropiada. Es el sentido de autonomía personal y no el de autoenseñanza lo que tiene un mayor significado para las personas adultas. Los

inconvenientes aparecen cuando los y las participantes desean independencia, pero no se les permite.

-Experiencia previa del o la participante

La experiencia de las personas adultas en el proceso puede ser provechosa como recurso para el aprendizaje. Sin embargo, también se debe reconocer como una barrera, si los modelos mentales existentes ponen en tela de juicio los nuevos conocimientos.

Significa, entonces, que difícilmente las personas modificarán sus posiciones, si antes no se pone atención a sus convicciones e ideas. Se necesita de un aprendizaje "de doble circuito", que no concuerda con las experiencias y esquemas del o la participante y que plantea la necesidad de una modificación en los esquemas mentales.

-Disposición para aprender

La persona adulta se encuentra lista para el aprendizaje cuando tiene una necesidad de aprender a raíz de una situación existencial. El reto consiste en tener las herramientas para explicar las razones de la variabilidad en la disposición para aprender en las personas adultas.

Pratt, citado por Knowles (2001), señala que mientras algunas personas requieren de dirección en la mecánica o logística del aprendizaje, otras necesitan un apoyo emocional para acrecentar su compromiso con el proceso de aprendizaje y la confianza en la capacidad de aprender.

-Orientación al aprendizaje: solución de problemas

Las personas adultas prefieren una orientación de solución de problemas, en lugar de un aprendizaje centrado en temas o contenidos académicos.

Por otra parte, aprenden mejor si la información se desarrolla en el contexto de su quehacer diario.

Kolbg (1984), citado por Knowles (2001), indica que hay cuatro fases para el aprendizaje por experiencia.

Tabla 5 *Etapas de aprendizaje por experiencia*

ETAPA	DESCRIPCIÓN	ESTRATEGIAS DE APRENDIZAJE
Experiencia	Participación en las experiencias	-Simulación -Gira educativa -Estudio de casos -Demostración -Capacitación en el puesto
Observación-reflexión	Observación y reflexión de las experiencias de los aprendices desde diferentes perspectivas	-Pequeños grupos -Mesas redondas -Trabajo de observación
Formación de conceptos y generalizaciones	Integración de observaciones en teorías sólidas	-Seminario -Pequeños grupos
Implicación de conceptos nuevos en situaciones nuevas	Aplicación de nuevas teorías en la toma de decisiones y resolución de problemas	-Trabajo de laboratorio -Experiencia de trabajo -Pruebas prácticas -Pasantía

Fuente: Elaboración propia con base en Knowles (2001).

De la anterior secuencia, se puede ver una integración de la teoría y la práctica a partir de una revaloración de esta última. Se inicia con la experiencia o práctica, se reflexiona sobre ésta y se teoriza para finalmente hacer una aplicación del nuevo conocimiento a las situaciones del contexto.

-Motivación para aprender

Wlodowski, citado por Knowles (2001), identifica cuatro componentes de la motivación en las personas adultas para aprender.

- Éxito: quieren ser participantes exitosos.
- Voluntad: quieren sentir que ejercen su voluntad en su aprendizaje.
- Valor: desean aprender algo valioso y útil.
- Gozo: desean sentir el aprendizaje como algo placentero.

Medina (2000), basándose en Rice, también se refiere a factores diferenciales que se deben de tomar en cuenta cuando de aprendizaje de las personas adultas se trata.

-A las personas adultas se les debe dar espacio para que manifiesten lo que saben.

-El rendimiento es mayor con actividades que tienen importancia y sentido para ellas.

-La estructuración de categorías con información en una secuencia lógica ayuda a su mejor aprendizaje.

-Su motivación crece si se les hace ver la importancia o uso práctico de lo que aprenderán.

-Se puede alcanzar un desempeño satisfactorio si en la ejecución de las actividades se valora más la precisión que la velocidad.

-El aprendizaje de las personas adultas mejora en condiciones donde se repiten las tareas, se eliminan los elementos distractores, se utilizan distintos estímulos y las personas no se muestran fatigadas.

Algunas conclusiones que Medina (2000) considera relevantes acerca del aprendizaje en la edad adulta se reseñan a continuación:

-Carácter propio y relevancia del aprendizaje en la edad adulta: está demostrado que las personas aprenden a lo largo de toda la vida y para los adultos es relevante el aprendizaje.

-Reconocimiento de la capacidad de aprendizaje de las personas adultas: las personas adultas son capaces de aprender y actuar para mejorar las condiciones personales y sociales.

-Confianza de las personas adultas en sus propias capacidades de aprender: se deben resolver los problemas de baja autoestima o confianza que los participantes tengan, lo que podría afectar el proceso de aprendizaje.

-Actividad y aprendizaje: el aprendizaje se relaciona con los cambios o productos obtenidos con la práctica.

-Motivación para aprender: se supone que el adulto cuando participa lo hace de forma voluntaria. Existen factores que pueden acrecentar la motivación como son el aumento en la autoestima, la aplicación de los aprendizajes en la vida cotidiana, tener la posibilidad de comunicar lo aprendido, entre otros.

-Aprendizaje y organización de la información: los contenidos del aprendizaje se deben organizar, procesar y almacenar de manera adecuada.

-Experiencia y encuentro de culturas: los procesos de aprendizaje son enfrentados con un cúmulo de experiencias, por lo que el proceso debe considerarse como un encuentro de culturas entre los participantes.

-La experiencia como fuente de aprendizaje y conocimiento: es fuente porque permite establecer relaciones significativas entre los nuevos aprendizajes y los ya existentes a partir de la experiencia, lo que permite ser crítico respecto a la información que se recibe.

-Adulthood y aprendizaje sobre problemas: por la experiencia y las responsabilidades propias de la edad, los adultos aprenden acerca de los problemas de su vida cotidiana familiar, social y laboral.

-El tiempo de aprendizaje: también debido a sus responsabilidades, las personas adultas disponen de un tiempo limitado para su aprendizaje, por lo que se convierte en un factor importante por considerar.

-Aprendizaje dialógico: este medio facilita el aprendizaje y fortalece los compromisos y, en otro aspecto, aumenta la autoestima y la motivación.

-Procesos de autoaprendizaje: los rasgos de las personas adultas resaltan su autonomía para tomar decisiones y comprometerse con ellas, condición que permite el autoaprendizaje de los participantes.

2.3. La modalidad de capacitación: reseña histórica, sus objetivos y rasgos de calidad.

La capacitación, mediante diversos recursos y formas, desde hace siglos ha cumplido un importante rol formativo en las personas para dar respuesta a diversas demandas de la sociedad.

Mitnik y Coria (sf) hacen un recorrido histórico de los orígenes y desarrollo de la capacitación laboral. Tomando como base este planteamiento, se hace la siguiente reseña.

En la Edad Media no era necesario saber leer y escribir para desempeñarse en el ambiente laboral. A través de la demostración directa que llevaba a cabo alguien que conocía una labor, se la enseñaba a otra persona, específicamente en tareas de las granjas y artesanías con instrumentos sencillos en un marco de bajos niveles de producción.

El proceso de transmisión citado se producía en medio del núcleo familiar o de pequeños grupos de artesanos, lo que garantizaba una relación estrecha entre la teoría y la práctica y el espacio del trabajo y la capacitación.

A inicios del siglo XII y como resultado de la crisis del feudalismo que conllevó la reducción de la población en el campo y la constitución de los burgos donde se concentraron los artesanos y comerciantes, se hicieron necesarias otras formas de producción que provocaron el crecimiento de la instrucción básica y especializada. Es así como nacen las "artes" bajo la figura de asociaciones de artesanos y

mercaderes, en las que se fortalecieron tres categorías laborales como fueron los maestros: dueños de las viviendas, instrumentos, materiales y encargados de dirigir el trabajo; los aprendices, que aprendían el oficio y colaboraban con la producción; y los oficiales, quienes debían presentar una obra maestra para ser calificada por los maestros y de ser aprobada, podían tener su propio taller. Según se ha expuesto, la formación para el trabajo durante esta época medieval se transmitió a través de la palabra y los comportamientos del maestro.

Los autores en mención, en consecuencia afirman:

Este modelo fue común a todos los currículos formativos durante aproximadamente diez siglos. Es posible imaginar, además, que una vez que el aprendiz alcanzaba un nivel tal que le permitía desempeñarse como ayudante u operario calificado en el taller de su maestro el aprendizaje continuaba, ya sea por la resolución conjunta de problemas entre el maestro y sus operarios o por nuevas enseñanzas por parte de estos últimos (Mitnik y Coria, sf, p.149).

Es en el siglo XV que se establece una distinción entre las rutas formativas de los talleres de artes y las academias, estas últimas representaron escuelas superiores de perfeccionamiento abiertas que se asemejan más a universidades. A partir de esta separación aparece la disyuntiva entre el tiempo de formación y el tiempo de producción, presentándose un cambio de un aprender haciendo en el trabajo a un espacio ajeno a este, el cual se consolida con la constitución del modelo escolar a mediados del siglo XIX.

Sobre las consideraciones anteriores, Mitnik y Coria (sf)

indican la siguiente influencia de la escuela sobre la capacitación:

En el campo de la capacitación laboral comienza a adoptarse el modelo del aula como espacio separado, herencia en parte de esta nueva configuración de los espacios de transmisión, que a su vez y concomitantemente, se explica por la emergencia de mayores demandas cuantitativas de formación (p. 150).

Un nuevo contexto con la conformación del capitalismo incidió en nuevos rasgos de la capacitación laboral. El Estado absoluto fue cuestionado y fenómenos como la Revolución Francesa, la industrialización y la emigración configuraron una nueva sociedad occidental en el siglo XIX, estableciéndose nuevas relaciones y problemas sociales entre una clase trabajadora emergente y la clase burguesa fraccionada. En Europa se promulgaron leyes de educación obligatoria, aparece la figura del maestro único para grupos de alumnos y se determinan secuencias para la transmisión de la enseñanza y la división de grados.

El aumento en la necesidad de la capacitación fue producto del interés de incrementar la producción para lo que se utilizaron nuevos métodos, equipos y máquinas. En 1800, los empleados eran capacitados en aulas dentro de las fábricas siguiendo un modelo económico, como lo era en grupos grandes al mismo tiempo y con la intervención de una sola persona capacitadora. No obstante, este estilo estaba condicionado a que los trabajadores memorizaran lo que aprendían en las aulas

para luego integrarlo a su ámbito de trabajo.

En referencia a la situación anterior, a inicios del siglo XX se puso en práctica la capacitación "cerca del trabajo" para así obtener los aspectos positivos tanto del aprendizaje en el aula como del trabajo en forma directa. Las aulas fueron acondicionadas con equipos y herramientas similares a las utilizadas en los talleres donde laboraban los empleados.

Con las guerras mundiales se necesitaron métodos de entrenamientos ágiles y eficaces, fue así como en la Marina de los Estados Unidos se implementó la metodología "mostrar-decir-hacer-evaluar" para preparar a los trabajadores en la construcción de barcos.

En este mismo siglo, teorías provenientes de la administración, la psicología y la pedagogía poco a poco incidieron en los procesos de capacitación de las organizaciones. Frederick Taylor, apoyado en Henry Ford y su concepto de línea de producción, desarrolló el gerenciamiento científico con su método para reducir el tiempo que se ocupaba en las tareas mediante la reducción de movimientos e incrementar la velocidad, enfoque que condujo a la deshumanización de los trabajadores.

Otros aportes fueron realizados por Taylor en cuanto a la eficiencia de la organización, Mayo en las relaciones humanas, Weber con su teoría de la burocracia, Von Bertalanfy con la teoría de sistemas, Drucker en la formulación de objetivos, Porter con la planificación estratégica y Demming con su

enfoque de calidad total.

Simultáneamente, se produjeron avances en el campo pedagógico y en materia curricular que comprendieron tópicos como criterios de diseño de un sistema formativo hasta la formulación de programas y planes de estudio. En este sentido, en los Estados Unidos se generaron dos corrientes, una llamada de pragmatismo de J. Dewey y otra de tecnicismo de F. Bobbit, estando la primera preocupada por el aprendizaje en la interacción con el contexto; en otras palabras, en la experiencia y en el aprender haciendo, tan importante para la capacitación. La propuesta de Bobbit intenta aplicar la organización científica del trabajo a la escuela diferenciando objetivos educativos. De la siguiente forma Mitnik y Coria (2006) resumen el aporte de Bobbit:

Puede ser considerado un precursor del análisis de puestos y tareas, una práctica que forma parte habitual del diseño de cursos destinados a suministrar habilidades para trabajos encorsetados dentro de límites precisos. Para desarrollar los objetivos, analizaba cuáles eran las actividades que realizaba un experto en una tarea y convertía esas actividades en la fuerza conductora del diseño curricular. Una vez establecidos los objetivos de conducta que debía desarrollar quien se capacitaba, el diseño de un curso se centraba en el planeamiento de experiencias que facilitasen su adquisición (p.155).

Para Knowles (2001), con la constitución en 1926 de la Asociación Americana para la Educación de Adultos y el apoyo financiero para investigaciones y publicaciones de la Corporación Carnegie de Nueva York, aparecen dos corrientes de pensamiento. Una científica, encabezada por Edward Thorndike con la publicación de *Aprendizaje adulto* en 1928 para

demostrar que los adultos eran capaces de aprender. Posteriormente, en 1935 se publicaron *Intereses de adultos* del mismo autor y *Habilidades de adultos* de Herbert Sorenson en 1938.

Al inicio de la Segunda Guerra Mundial, existían las bases científicas de que los adultos se diferenciaban de los niños en sus intereses y habilidades.

La otra corriente, llamada intuitiva, buscaba obtener conocimientos de cómo aprendían los adultos e inició con la producción del texto de Edward Lindeman *El significado de la educación de adultos* en 1926, que fue influenciado por John Dewey. Lindeman sentó las bases de una teoría sistemática sobre el aprendizaje de los adultos con supuestos como: quieren aprender para responder a necesidades e intereses particulares, los aprendizajes se centran en la vida, la experiencia es un recurso vital en el proceso y tienen necesidad de autodirección.

Según Mitnik y Coria (2006), en la disciplina de la psicología, Thorndike mediante sus pruebas con animales concluyó que el aprendizaje se realiza a través del ensayo y el error y que los premios aumentan las vinculaciones entre estímulo y respuestas. Sus ideas las aplicó en áreas de la lectura, escritura, matemática y educación de adultos. Watson, llamado padre de la escuela conductista, que influyó y continua dominando el ámbito de la capacitación, también llevó a cabo análisis de conductas con animales. Otro pensador

representativo en este período del siglo XX fue B. Skinner, quien construyó una tecnología educativa fundamentada en la buena coherencia de objetivos y tareas, apoyados en técnicas particulares y refuerzos para el logro de un aprendizaje eficaz.

Con la II Guerra Mundial, se desarrollan métodos sistemáticos de capacitación relacionados con la labor de defensa militar y aparece la figura del diseñador instruccional que orientaba la estrategia formativa de los especialistas en un campo del conocimiento. Con los logros obtenidos por los Estados Unidos en la guerra, la capacitación alcanzó un gran impulso. Los mismos autores que sirven de base en esta reseña, señalan: "El creciente prestigio de la inversión en capacitación condujo al establecimiento de departamentos específicos en muchas compañías y potenció aún más el desarrollo de investigaciones que hicieron avanzar el conocimiento acerca del aprendizaje humano" (Mitnik y Coria, sf, p. 157).

Para Knowles (2001), en 1950, con la publicación del título Educación informal, se desarrolló la idea de que los adultos aprenden de mejor manera en un ambiente informal y flexible. Posteriormente, a mitad de la década de los años sesenta, en la Universidad de Boston se les planteó a los participantes de un taller de verano, el concepto de andragogía con un mayor fundamento de parte de un educador yugoslavo.

De esta forma, se clarificó que existen diferencias evidentes en la forma en que se enseña a los adultos (modelo andragógico) y a los niños (modelo pedagógico).

Por ejemplo, un modelo pedagógico tradicional, cercano a uno conductista, parte de los supuestos como:

-El profesor enseña para que el estudiante pueda aprobar un curso sin conocer su aplicación real.

-La experiencia de los estudiantes es poco valorada, por lo que se emplean técnicas expositivas para transmitir la experiencia de los demás.

-El estudiante se percibe como una persona dependiente del profesor.

-Los estudiantes tienen disposición de aprender aquello que les permita aprobar el curso.

-El aprendizaje se dirige a la obtención de los temas o contenidos establecidos a través de la organización de experiencias de aprendizaje.

-La motivación del aprendizaje se basa en presiones externas como una nota, la aceptación o rechazo de la familia.

El modelo andragógico se formula desde principios distintos como:

-Los adultos aprenden por una necesidad de hacerlo y valoran previamente los beneficios que alcanzarán a través de ese aprendizaje.

-Los adultos se perciben como personas responsables de sus propias acciones y quieren ser vistos como capaces de

autodirigirse.

-Los adultos participan en una acción educativa con una serie de experiencias a su haber, condición que hace que los grupos sean heterogéneos respecto a sus intereses, estilos de aprendizaje e historias de vida.

-La disposición por aprender depende de lo que necesitan para enfrentar diversas situaciones de la vida, según su estado de desarrollo.

-Los adultos se focalizan en aprender sobre tareas o problemas que mejorarán su desempeño o calidad de vida.

-Aunque existen motivadores externos como ascensos laborales y mejores condiciones, internamente se orientan por la autorrealización personal, laboral y autoestima.

Continuando con la reseña de Mitnik y Coria (sf), para la segunda mitad del siglo XX los esfuerzos se centraron en la definición de modelos de aprendizaje como la instrucción programada y el diseño instruccional, tomando como referencia los aportes del conductismo. Con las contribuciones de Skinner, la instrucción programada organizó la enseñanza en objetivos de aprendizaje, la definición de conductas observables, información de cada paso del proceso, obtención de respuestas a las preguntas o soluciones a los problemas y ofrecer refuerzos a las respuestas tanto si es correcta o incorrecta.

Con la integración del enfoque de sistemas a la tecnología educativa, que era utilizado por los militares industriales,

en los años sesenta aparece el Diseño InstruccionaI Sistemático (DIS) como una manera de organizar un conjunto de elementos de la labor de instrucción. En 1956 también se presentó la taxonomía de Bloom que planteaba la definición de conductas esperadas de forma ordenada según su grado de dificultad, que podían ser empleadas en el diseño de cursos para la asociación de contenidos con métodos de instrucción.

Fue Roberto Glaser, quien en 1962 definió el concepto del Diseño InstruccionaI Sistemático que permitía relacionar el perfil de los capacitandos con el diseño y desarrollo de la instrucción.

En 1962, Roberto Mager escribió un libro sobre la elaboración de objetivos que establecía que el diseño de la capacitación debía responder a un análisis de necesidades, las cuales a su vez debían dividirse en pequeñas tareas y cada una debía estar vinculada a un objetivo que incluyera conductas específicas, condiciones en las que debía cumplirla y el nivel de desempeño por alcanzar.

Otros aportes importantes en este período los llevó a cabo Roberto Gagné, quien fue jefe del laboratorio de investigaciones sobre percepciones y habilidades motoras de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos entre 1949-1958. Una taxonomía de dominios de aprendizaje donde se encuentran la información verbal, habilidades intelectuales, actitudes, competencias motoras y estrategias cognitivas; la organización de los aprendizajes intelectuales de acuerdo con su

complejidad; una determinación de factores internos y externos que permiten el logro de los resultados, como por ejemplo, para el aprendizaje de estrategias el desarrollo de soluciones diferentes ante los problemas; y una distinción de eventos formativos para ejecutar los pasos de la capacitación, que inicia con la recepción, seguida de la definición de objetivos, la recuperación, entre otros momentos. Estas fueron sus principales ideas en esta área educativa.

Abarcando las condiciones actuales en que existe un cambio en el desarrollo del recurso humano de las organizaciones, relacionado con la incorporación de las mismas a la sociedad tecnológica y a la economía globalizada, Mitnik y Coria (2006) visualizan otras necesidades:

Se requiere ahora un conjunto mayor de habilidades cognitivas superiores, tales como el pensamiento divergente y la imaginación creadora. En consecuencia, la idea de introducir un mecanismo sistemático de diseño como herramienta central de la capacitación resultaría contradictoria con los resultados de las indagaciones desde una perspectiva constructivista (p.161).

De la anterior síntesis se establece que la capacitación en su devenir ha estado caracterizada por diversas condiciones como: roles diferentes de quiénes enseñan y aprenden, relaciones variadas entre la teoría y la práctica, el surgimiento de nuevos principios como los de la educación de adultos y de modelos y diseños formativos, la integración de teorías de otras disciplinas a la educación y una cercanía y distanciamiento entre el aula o espacio formativo y el ámbito laboral. Esta dinámica aún se mantiene y es la que da origen a

nuevos enfoques como lo es el de competencias que se incorpora al mundo de la capacitación.

La capacitación en el marco de la educación no formal y de adultos se convierte en una de sus modalidades.

Para comprender los alcances de la capacitación, resulta útil definir sus objetivos. Reza (2006) los plantea así

- Dotar a la empresa de recursos humanos o capital humano altamente calificados en términos de conocimientos, habilidades y actitudes para un adecuado desempeño de su trabajo.

- Desarrollar un sentimiento de responsabilidad hacia la organización a través de una mayor competitividad y conocimientos apropiados.

- Lograr el perfeccionamiento de los ejecutivos y empleados, de los líderes y colaboradores, para el desempeño de sus puestos actuales y futuros.

- Mantener permanentemente actualizados a los ejecutivos y empleados de la empresa u organización frente a los cambios científicos y tecnológicos que se generen.

- Lograr cambios comportamentales con el propósito de mejorar las relaciones interpersonales entre todos los miembros de la organización.

- Coadyuvar al alcance de la misión, visión, valores y objetivos de la organización (p.56).

Desde la anterior perspectiva, la capacitación se orienta a la calificación del personal pero en función del quehacer

organizacional y no desde un simple interés particular de cada persona funcionaria.

Al referirse a la capacitación como una herramienta para provocar equidad y competitividad, Mitnik, Coria y García. (2006) la describen desde diferentes perspectivas e indican que dentro de estas excluyen la formación por competencias, porque consideran que otros autores la han desarrollado lo suficiente, pero al mismo tiempo reconocen que esta es un factor para asegurar la calidad de la capacitación. Los autores se enfocan en su perspectiva económica, de aprendizaje, sociológica y de la gestión de la calidad.

Desde la perspectiva económica, para alcanzar la calidad la capacitación debe tener eficacia, transferencia, pertinencia y eficiencia económica. Cada una de estas características se define a continuación.

La eficacia se cumple si al capacitando se le transfieren las competencias planificadas en la acción. La transferencia se alcanza si las competencias se ponen en práctica en el ambiente laboral.

La pertinencia se expresa si las competencias además de ser desplegadas, son las necesarias para producir beneficios a la organización o reducen los obstáculos para que se desarrolle.

La rentabilidad es la óptima cuando se selecciona la alternativa de capacitación que provoca mayores beneficios a la organización.

El proceso de capacitación entendido desde la perspectiva del aprendizaje se refiere al hecho de que las actividades formativas generan conocimientos, habilidades que permiten crecer el capital intelectual de las personas y su grado de empleabilidad.

A nivel organizacional, las competencias que se adquieren afectan la eficiencia y su competitividad.

Las ciencias cognitivas han permitido comprender mejor la manera en que las personas aprenden. Las corrientes contemporáneas del aprendizaje reflejan que:

-La transferencia definida como la habilidad de extender lo que se aprende en un contexto a otros contextos se aumenta si en el aprendizaje inicial se toma en cuenta la comprensión antes que la memorización, si los conocimientos tácitos son socializados, si se respetan los diferentes ritmos de aprendizaje, si se fomenta la metacognición como la capacidad de aprender sobre el propio proceso de aprendizaje, si se demuestran los beneficios de transferir lo que se aprende y si la motivación permanece posteriormente a la capacitación.

-El nuevo aprendizaje se construye teniendo como fundamento los conocimientos, las competencias y experiencias anteriores, por lo que se deben de activar y aprovechar en el proceso siguiente.

-La calidad es mayor si se facilitan contextos auténticos para el aprendizaje con casos o simulaciones parecidos al ámbito del trabajo, de modo que el contexto de la capacitación

y el contexto de aplicación de las competencias no sea tan disímil.

Collins y otros autores, citados por Mitnik et al. (2006), sugieren una serie de factores para contrarrestar los problemas de transferencia y diseño de la capacitación:

- Enseñar conocimiento tácito, heurístico, teórico y conceptual mediante estrategias de descubrimiento y resolución de problemas.

- Enseñar conocimientos y habilidades en contextos auténticos y significativos.

- Generar modelos que expliquen los procesos de manera que se obtengan principios que se puedan emplear en diversos contextos.

- Desarrollar habilidades cognitivas que ayuden a la identificación de los errores propios en el proceso de la solución de interrogantes.

- Proveer de andamiajes o ayudas mientras se aprende a resolver los problemas hasta lograr la autorregulación.

- Proporcionar espacios para la reflexión de los aprendices sobre su conocimiento tácito y los procesos de solución de problemas que permita el desarrollo de modelos mentales.

Las ideas anteriores son contrarias a las prácticas que se encuentran con mayor frecuencia en la realidad: "Estas opciones metodológicas desde la perspectiva del proceso de capacitación incluyen propuestas que no son, en muchos casos,

compatibles con el formato más generalizado de cursos" (Mitnik et al., 2006, p.215).

Desde la perspectiva sociológica, la capacitación es un proceso social afín con el cuerpo de relaciones presentes dentro y fuera de la organización, de forma que en otro contexto pierde sentido. El proceso de capacitación comprende un aprendizaje colectivo con percepciones distintas de parte de los funcionarios, instructores, jefaturas y otros actores que intervienen.

Mitnik et al. (2006), siguiendo la línea de Gore, plantean que "para comprender la incidencia de la capacitación en las rutinas de la organización es necesario integrar cuestiones técnicas (qué hacer) con los acuerdos organizativos que dan origen a un programa de capacitación (cómo se decide qué hacer)" (p. 216). Por lo tanto, se deben contextualizar las decisiones en el complejo ámbito organizacional.

2.3.1 La capacitación en el sector público: definición, tendencias y tensiones

Velasco (2006), haciendo referencia a Casado i Esquiús, determina la función de capacitación como "el proceso formal de aprendizaje que tiene por objeto facilitar cambios en los individuos, en este caso los altos funcionarios públicos, y en las organizaciones, de acuerdo con los objetivos estratégicos de la organización" (p.313).

Además, señala que la capacitación está vinculada a las labores o puestos que el funcionario ejecuta o realizará en el futuro, luego de ser seleccionado por el Servicio Civil; por lo tanto, puede ser un instrumento valioso para canalizar los procesos de cambio y desarrollar las competencias necesarias para impulsar las reformas en el sector público.

El mismo autor caracteriza la capacitación en el sector público, identificando algunas tendencias:

-En los países en desarrollo las limitaciones en los recursos no permiten un modelo racionalizado de gestión de recursos y de la capacitación, siendo esta la primera en ser afectada con las restricciones presupuestarias.

-La capacitación se desarrolla en un contexto político de cambio en medio de grandes cuestionamientos a la Administración Pública.

-La Nueva Gerencia Pública que da ánimo a las reformas administrativas incorpora técnicas de gerencia que se practican en el sector privado.

-Los funcionarios del Servicio Civil requieren de una adaptación de sus habilidades ante los nuevos enfoques administrativos.

-La capacitación no debe limitarse al incremento de los conocimientos y habilidades del funcionario público, sino interpretarse como una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de gobierno e institucionales de un país.

Velasco (2008), apoyándose en Koch, concluye:

En este entorno, los funcionarios públicos adoptan un estilo de gestión más emprendedor, más propenso a tomar riesgos, con mayor capacidad para dirigir y monitorear el cambio organizativo y adaptarse al cumplimiento de una multiplicidad de papeles y funciones dentro de organizaciones públicas regidas por el principio de escasez (p.316).

El modelo tradicional de la capacitación en el sector público ha estado relacionado con la forma burocrática de la administración. "La capacitación se reducía a instruir a los funcionarios sobre contenidos de normatividad vigente, así como sobre los principios y herramientas básicas de la administración" (Velasco, 2006, p.317). De esta manera, se consideraba que los principios administrativos eran pertinentes en cualquier contexto y la eficiencia institucional llevaría al logro de una eficacia hacia fuera de la organización.

En otro orden de pensamientos, se parte del supuesto que entre mayor conocimiento u horas capacitación, mejor será el rendimiento de los funcionarios, sin que exista una evaluación de impacto para comprobarlo (Schmidt; Nef y Dwivedi, citados por Velasco, 2006). Esta misma situación hace que funcionarios tengan actitudes cínicas ante la capacitación (Secretaría del Commonwealth, citado por Velasco, 2006)

No obstante, se observan cambios en algunas prácticas de la capacitación en instituciones y países (Velasco, 2006):

-Mejora en contenidos, métodos de enseñanza y evaluación a través de la *capacitación basada en competencias*.

-Formas en que se gestiona la capacitación con la descentralización en la toma de decisiones sobre capacitación y competencia entre proveedores.

La incorporación del enfoque de competencias pretende que la capacitación se encuentre vinculada a acciones concretas y cotidianas del funcionario en su puesto de trabajo con contenidos prácticos (Rubienska, citado por Velasco, 2006). Esta perspectiva de la capacitación sugiere el uso de métodos de enseñanza fundamentados en la resolución de problemas.

En el siguiente cuadro comparativo se resumen los rasgos de los enfoques mencionados:

Tabla 6 *Enfoques de la capacitación en los funcionarios públicos*

Tradicional	Contemporáneo
Orientado a los contenidos	Orientado a los resultados
Fomenta la normalización y regularidad	Fomenta el cambio y la innovación
Dirigido a promover la expertise	Dirigido a promover los cambios en los comportamientos y la cultura de la organización
El éxito se determina por la asistencia de los funcionarios	El éxito se determina por el impacto de la capacitación en el desempeño de los funcionarios
Basado en la transferencia de contenidos	Basado en el desarrollo de competencias
Intervenciones esporádicas	Aprendizaje permanente
Centrado en la oferta y habilidades del capacitador	Centrado en la demanda o necesidades de la organización y las personas
Orientado hacia lo interno de la organización	Orientado hacia el entorno (estratégico)
Administración dentro de una sola organización	Gestión de redes interorganizativas
Enfocado en el proceso administrativo	Enfocado en el diseño de políticas públicas
Enfocado en la carrera profesional del funcionario	Enfocado en el desarrollo de la capacidad institucional

Fuente: Elaborado a partir de Velasco (2006)

Araya y Varela (2011), plantean también una comparación entre la formación tradicional y una formación enfocada por

competencias, orientándola a diferencia de la anterior a aspectos de orden curricular.

Tabla 7 Comparación de los enfoques tradicional y competencias de la capacitación

Formación tradicional	Formación por competencias
Focalizada al conocer contenidos.	Las dimensiones del contenido saber, hacer, ser y convivir se pretenden integrar en la solución de problemas el marco del contexto de la persona.
Se fundamenta en la clase magistral y la aplicación teórica con algunos ejercicios de simulación.	Existe una vinculación entre la teoría y la práctica que pretende garantizar la interacción persona y su contexto.
Los objetivos están orientados hacia el logro de conductas.	Se pretende desarrollar competencias específicas vinculadas a las competencias genéricas en cada participante.
La enseñanza y aprendizaje es poco flexible y participativo, individualista que se preocupa de la repetición memorística.	El proceso de enseñanza y aprendizaje se enfoca en relaciones colaborativas y actividades individuales que conduzcan al aprendizaje significativo. La persona responsable del proceso planifica experiencias centradas en el aprendizaje, a aprender a aprender y solucionar problemas.
Las fuentes del conocimiento es la producción textual.	El conocimiento se construye vinculado a la experiencia y contexto laboral de las personas participantes.
La evaluación busca el control desde una perspectiva directiva.	La evaluación busca la mejora permanente, llevándose a cabo a través de autoevaluación, la coevaluación y evaluación directiva.

Fuente: Elaborado a partir de Araya y Varela (2011)

A criterio de Velasco (2006):

En vez de pensar en términos de una dicotomía entre un modelo tradicional y uno moderno de la función de capacitación, es mejor entender las distintas formas que adoptan los sistemas de entrenamiento y desarrollo gerencial como puntos sobre un eje continuo que representan diferentes configuraciones alternativas u opciones de diseño de dichos sistemas (p.322).

Por lo tanto, se hace necesario manejar una serie de tensiones que surgen en las prácticas de los sistemas de capacitación.

-La dificultad para evaluar el impacto de las acciones de capacitación en el rendimiento de la organización. Aunque se han desarrollado esfuerzos por evaluar la eficiencia y eficacia de la capacitación de los directivos, existe un principio de incertidumbre.

-La capacitación es bien recibida por la mayoría de los funcionarios públicos, provocando que sea difícil de establecer la cantidad justa de capacitación requerida y que debe proveer la organización, cayéndose en la tendencia de ofrecer más de lo que se necesita.

-La identificación de las necesidades debe hacerla una instancia central que determina los programas que se van a ofrecer o debe realizarla cada dependencia institucional. Además, se debe hacer cada año o a mediano y largo plazos.

-La formulación de una política nacional de capacitación para el sector público y al mismo tiempo que cada unidad tenga capacidad para tomar decisiones respecto a la administración de sus recursos humanos.

-El logro de un equilibrio entre las necesidades y expectativas de cada funcionario y las políticas globales de capacitación.

-Un sistema racionalizado e integrado de recursos humanos sugiere que todos sus elementos integrantes están vinculados, pero en ocasiones, la capacitación no ofrece las alternativas para la obtención de recompensa y promoción profesional.

-La decisión de mantener la oferta de capacitación en niveles bajos por su costo, ante la posibilidad de que los funcionarios se trasladen al sector privado.

-Una tensión que se identifica con el enfoque basado en competencias

A pesar de que se reconoce que la simple transmisión de datos es insuficiente, también es sabido que resulta extraordinariamente difícil evaluar el impacto sobre aspectos suaves como las actitudes y valores. Por consiguiente, se plantea un dilema entre adoptar un enfoque amplio basado en competencias que, teóricamente, tendrá mayor efectividad o uno de corte más tradicional basado en conocimientos, que es más fácil de evaluar (Velasco, 2006, p. 324).

-La búsqueda de un equilibrio entre los contenidos que favorezcan la adecuada especialización técnica para la ejecución de las labores asignadas y los que faciliten un aprendizaje para toda la vida.

-La imposibilidad de poner en práctica los contenidos de la Nueva Gerencia Pública, por creer que es suficiente capacitar de manera adecuada, cuando existen factores organizativos y del *status quo* que se oponen a la aplicación de lo aprendido.

-La definición de una política coherente y flexible que establezca las funciones que deben jugar las instituciones públicas de capacitación y el sector privado, que permita la competencia y diversidad de los enfoques en la oferta de capacitación a los funcionarios públicos.

2.3.2. La capacitación por competencias

La capacitación por competencias surge como una modalidad que busca mayor pertinencia para responder a las necesidades reales del contexto, vinculando este con la dinámica del aula.

Esta nueva modalidad en capacitación es una metodología de enseñanza orientada a desarrollar conocimientos y habilidades necesarias para desempeñar un puesto de trabajo determinado, con ventajas para el capacitando en cuanto a la flexibilidad y rapidez en la adquisición de conocimientos y destrezas específicas. Asimismo permite seleccionar tiempos con el fin de alternar estudio y trabajo, así como el poder interrumpir y reanudar la formación a largo tiempo (Schwartzman, 2000, p.92).

El enfoque de competencias por tener un componente dinámico, reconoce la capacidad de las personas ante el cambio permanente de ser protagonistas de las transformaciones y no meros espectadores.

En un modelo flexible y dentro de una estrategia de mejora continua, el trabajador debe tener la capacidad de incorporar y aportar sus conocimientos al proceso de producción y participar en el análisis y solución de problemas que obstaculizan la calidad y la productividad (Schwartzman, 2000, p.88).

Los rasgos que más identifican la capacitación por competencias son su preferencia por la práctica y la incorporación permanente en la esfera productiva de las personas. Las llamadas competencias es una forma de integración de las distintas capacidades. "Se trata de la convergencia de conocimientos, destrezas, comportamientos, procedimientos, actitudes, etc. en la realización de la tarea y solución de la situación en unos contextos dados" (Rychen y Salganik y Pérez Gómez, citados por Rivas, 2008, p.33).

La convergencia de distintos saberes en contextos particulares que conllevan a la formulación de programas flexibles y adaptables es una de las principales fortalezas de esta modalidad de capacitación.

La formación basada en competencias permite que haya una relación directa entre las competencias requeridas y los contenidos de los programas de formación. De esta manera, quienes ejecuten la formación tendrán un referente para adecuar sus programas y quienes demanden sus servicios tendrán la seguridad que se adaptan a las necesidades (Vargas, Casanova y Montanaro, 2009,p.71).

2.4. Programas formativos en las organizaciones y sus fases

Los esfuerzos que se realizan en torno a los procesos de capacitación deben estructurarse a partir de programas de formación como una herramienta que promueva su eficiencia y eficacia. Un programa es:

Un proyecto de actuación en el que, a partir de la identificación de unas necesidades concretas, se realiza una previsión sistemática de objetivos, se definen estrategias para su consecución, seleccionándose los medios y recursos necesarios, y se especifican criterios de evaluación, rigurosos y realistas. Se inscribe, por lo tanto, dentro de una estructura general de planificación de la formación desarrollada por la compañía, donde un Plan de Formación se concreta como un documento elaborado por la dirección de la organización con la finalidad de asegurar la formación de su personal por un período determinado (Fernández, 2004, p.111).

El programa representa una ruta formativa para el personal, teniendo como punto de inicio las necesidades reales, que deben ser satisfechas mediante la combinación de

distintos insumos y recursos. En resumen es: "como proyección o esbozo de un intento encaminado a conseguir las finalidades previstas y que implica necesariamente una coordinación de elementos heterogéneos en pos de un fin" (Pont, citado por González y González, sf, p.167).

Sarramona (1992) en el contexto de los programas de educación no formal, de forma breve afirma que un programa es: "el diseño de un conjunto de acciones, entre sí relacionadas, para la consecución de una meta" (p.83).

La secuencia de pasos que se deben considerar para el diseño de un programa formativo se describe a continuación, según los planteamientos de González y González (sf), Fernández (2004) y Escámez y Pérez (1992).

2.4.1. Diagnóstico: análisis de partida, detección y priorización de necesidades

Los autores sugieren un análisis inicial de la organización sobre factores que pueden incidir en la ejecución de los programas formativos tales como: objetivos, estrategias, cultura organizacional, recursos, legislación y entorno institucional.

La escogencia de los procedimientos y herramientas para llevar a cabo la detección depende de los recursos y tiempo disponibles en la organización.

El diagnóstico tiene la finalidad de "conocer la realidad del problema en toda su complejidad y desde este conocimiento, podremos establecer las metas u objetivos de nuestra acción, ya que la consecución de las mismas solucionará las diferentes dimensiones del problema abordado" (Escámez y Pérez, 1992, p.86).

Fernández (2004) va más allá de esta primera tarea y plantea la necesidad de efectuar un análisis del perfil de competencias que debe poseer cada puesto de trabajo y una valoración del dominio de esas competencias para así encontrar los vacíos que fundamenten la planificación de los programas formativos: "Los resultados del análisis de las personas, contrastados con los del análisis de las competencias y el organizativo generan unas necesidades de formación específicas y concretas, a partir de las cuales resulta posible planificar la formación que les dé respuesta" (Fernández, 2004, p. 117).

Debido a que las necesidades formativas de las organizaciones en comparación con los recursos disponibles son ilimitadas, se requiere llevar a cabo una tarea de priorización siguiendo determinados criterios definidos institucionalmente.

La priorización de necesidades es, por tanto, el último paso en la determinación de necesidades formativas, pero ello no le resta importancia, ya que su omisión o su realización incorrecta puede conducir a un derroche de esfuerzos y al fracaso de la función formativa (Fernández 2004, p. 119).

2.4.2. Diseño y planificación de las acciones formativas

Esta fase comprende una serie de tareas propias del acto formativo.

Ello supone que en cada acción formativa se han de especificar los objetivos formativos, elaboración detallada de las experiencias de aprendizaje para conseguir los objetivos, sobre qué grupo se va a actuar, fijación de los criterios de ejecución (lugar, características del formador, métodos, técnicas, medios y recursos), temporalización (duración, momento, horarios, frecuencias, etc.), definición de los procedimientos de evaluación completos y presupuesto (González y González, sf, p.169).

Todos los componentes citados deben estar claramente definidos de manera que exista una coherencia entre sus partes para que tanto las expectativas que se tienen sobre el proceso como lo que se quiere alcanzar y el camino por seguir para lograrlo, los medios por emplear y los recursos necesarios, permitan el mayor grado de coherencia posible.

Como parte también de la planificación, los contenidos son esenciales y pueden ser de diversa naturaleza.

Conocimiento de la propia organización: Son los contenidos referidos al conocimiento de la filosofía, la estructura, el sistema, la imagen, etc., de la organización.

Conocimientos profesionales: Son los contenidos que proporcionan los conocimientos competenciales necesarios para realizar las tareas que integran cada puesto de trabajo.

Formación personal: Incluye todos los conocimientos que están más allá de las competencias profesionales y que permiten considerar a la persona como miembro de una comunidad laboral y social, contemplándola así como una totalidad desde un enfoque integral que hace que la formación en la organización no sea sólo de tipo profesional, sino también educativa y altamente

enriquecedora para el individuo (Pineda, citado por Fernández, 2004, p. 123).

2.4.3 Gestión de los programas

Todos los aspectos previstos en la fase anterior deben ejecutarse según lo planificado. Implica que cada profesional cumpla con su rol; que las sesiones se lleven a la práctica de acuerdo con lo organizado, el presupuesto, los materiales y las instalaciones; que los recursos se encuentren disponibles; entre otros asuntos.

Una vez que el proceso de diseño y planificación ha finalizado, llega el momento de su implementación, la puesta en marcha de todos aquellos recursos que se han considerado imprescindibles en el proceso de planificación para que el proceso formativo se haga realidad (González y González, sf, p.169).

2.4.4. Evaluación

Dentro del proceso global, la evaluación se conceptualiza como "el proceso sistemático de recogida de información sobre diferentes aspectos del Plan de Formación y en cada una de sus acciones formativas" (González y González, sf, p. 170). Esta información se convierte en la base para la toma de decisiones que conlleve a labores de mejora del proceso formativo.

Según Pineda, citado por Fernández (2004), la labor evaluativa tiene tres funciones principales.

- Una función pedagógica, consistente en verificar el proceso de consecución de los objetivos para mejorar la propia formación.
- Una función social, de certificar la adquisición de unos aprendizajes por parte de los participantes.
- Una función económica, centrada en identificar los beneficios y la rentabilidad que la formación genera en la organización (p. 138).

La utilidad de la evaluación se resume en que "evita el dispendio inútil de tiempo y esfuerzos, por otra parte, es posible reajustar el programa cuando los resultados difieren en alto grado a los previstos (...)" (Escámez y Pérez, 1992, p.88).

2.5. Modelo educativo y sus dimensiones

Ahora bien, la existencia de un modelo es sumamente importante porque orienta la acción en cualquier quehacer de la vida, y el aspecto formativo no es la excepción, de lo contrario, la efectividad no podría evaluarse al no tener un referente de cómo las intervenciones deben ejecutarse en la práctica.

Un modelo es "una herramienta conceptual para entender mejor un evento; es la representación del conjunto de relaciones que describen un fenómeno" (Flórez, 2000, p. 32).

Debido a la realidad cambiante a la que se ven sometidas las organizaciones, todo modelo es susceptible de mejorarse y enriquecerse de manera que no pierda su vigencia.

A nivel educativo, un modelo tiene su función bien definida.

Trata de responder de manera sistemática y coherente al menos estas preguntas: ¿Qué tipo de ser humano se quiere formar?, ¿Con qué experiencias crece y se desarrolla un ser humano?, ¿Quién debe impulsar el proceso educativo?, ¿Con qué métodos y técnicas puede alcanzarse mayor eficacia? (Flórez, 2000, p. 32).

En un sentido amplio, un modelo educativo al estar inserto en el quehacer de una institución que busca responder a su contexto, se entiende como:

[...] una configuración dinámica que articula y orienta la visión [...] en el continuum de la acción educativa para el cumplimiento de la misión; conformada, ésta, con la finalidad de satisfacer demandas sociales inmediatas y requerimientos del entorno mundial, sustentada en las experiencias acumuladas de los participantes en el proceso educativo y basada en la evaluación continua que impulse su desarrollo y confirme su pertinencia (Dirección General de Educación Superior Tecnológica, 2012, p. 18).

Los anteriores factores componentes de un modelo, y siguiendo lo expuesto por la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (2012), pueden establecerse a partir de la definición de tres dimensiones básicas.

2.5.1. La dimensión filosófica

Corresponde a la reflexión sobre el ser humano, su contexto, el conocimiento y la educación como factores que le brindan la oportunidad a la persona constituirse como tal, en ciudadano y elemento productivo que participa con una postura ética en la conformación de una sociedad con valores democráticos y de justicia.

2.5.2 La dimensión académica

Considera los planteamientos teóricos sobre la elaboración del conocimiento, los principios de la educación de adultos y

de estilos de aprendizaje como puede ser el significativo, el colaborativo y elementos prácticos de las habilidades aprendidas.

2.5.3. La dimensión organizacional

Articula la gestión de la capacitación, sus políticas, planes y normativas con las dimensiones filosófica y académica de manera que se busque un accionar con excelencia, acompañado de un liderazgo para el cambio.

2.6. Curriculum y elementos para un diseño complejo y basado en competencias

Para Sacristán (1998), el curriculum es:

Una praxis antes que un objeto estático emanado de un modelo coherente de pensar la educación o los aprendizajes necesarios de los niños y de los jóvenes, que tampoco se agota en la parte explícita del proyecto de socialización cultural en las escuelas. Es una práctica, expresión, eso sí, de la función socializadora y cultural que tiene dicha institución, que reagrupa en torno a él una serie de subsistemas o prácticas diversas, entre las que se encuentra la práctica pedagógica desarrollada en instituciones escolares que comúnmente llamamos enseñanza. Es una práctica que se expresa en comportamientos prácticos diversos (p. 16).

El autor prioriza el componente práctico y dinámico del curriculum en la parte funcional de la institución que lo ejecuta, a través de su práctica pedagógica o andragógica que lleva a inculcar o imponer, según sea el caso, un conjunto de valores, visiones y formas de actuar en los grupos que lo reciben en sus respectivos contextos.

Además, Sacristán (1998) caracteriza el curriculum como un factor organizador de los diferentes elementos que intervienen.

El curriculum como proyecto concretado en un plan construido y ordenado hace relación a la conexión entre unos principios y una realización de los mismos, algo que ha de comprobarse y que en esa expresión práctica es donde concreta su valor. Es una práctica en la que se establece un diálogo, por decirlo así, entre agentes sociales, elementos técnicos, alumnos que reaccionan ante él, profesores que lo modelan, etc. (p.16).

Para el autor, desde esta concepción, llama la atención de cuál debe ser la posición de quienes elaboran planteamientos y teorías sobre el curriculum, lo cual se hace necesario para un desarrollo del mismo, sea en la esfera que corresponda.

El curriculum se plasma dentro de un sistema escolar concreto, se dirige a unos determinados profesores y alumnos, se sirve de unos medios, cuaja, en definitiva, en un contexto que es el que acaba por darle el significado real. De ahí que la única teoría posible que puede dar cuenta de esos procesos haya de ser de tipo crítico, poniendo de manifiesto las realidades que lo condicionan (Sacristán, 1998, p.23).

Parte de un modelo formativo es el componente del diseño. Algunos principios y estrategias que se ofrecen para reorientar el diseño curricular tradicional hacia uno complejo se encuentran en la autora Badilla (2009).

En la perspectiva de la autora, quien se apoya en Beane, se debe integrar lo que aparece desunido, de modo que se organicen y reflexionen temas procedentes de la experiencia de vida de forma colaborativa, empleando elementos de todas las disciplinas.

A manera de ejemplo, señala:

En vez de estudiar matemática o estudios sociales por aparte, un grupo de estudiantes podría estudiar una unidad llamada 'El Mar' que les permitiría usar matemáticas para calcular la presión a cierta profundidad y los estudios sociales para comprender por qué las poblaciones que viven en la costa o en el interior, tienen diferencias en sus culturas y sus modos de vida (Badilla, 2009, p.5).

La integración de la teoría y la práctica al estilo de Dewey, mediante núcleos de aprendizaje en actividades ocupacionales, conduciría a la integración de las disciplinas. Así, al llevar a cabo ciertas tareas como la fabricación de un mueble, implicaría el aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo.

Otra ruta para fomentar el diseño integrado es mediante el enfoque de proyectos, cuyas características principales son:

Centrados en el estudiante, dirigidos por el estudiante.
Claramente definidos, un inicio, un desarrollo y un final.
Contenido significativo para los estudiantes; directamente observable en su entorno.
Problemas del mundo real.
Investigación de primera mano.
Sensible a la cultura local y culturalmente apropiado.
Objetivos específicos del proyecto relacionados tanto con la misión institucional como con los propósitos del currículo.
Un producto tangible que se pueda compartir con la audiencia objetivo.
Conexiones entre lo académico, la vida y las competencias laborales.
Oportunidades de retroalimentación y evaluación por parte de expertos.
Oportunidades para la reflexión y la autoevaluación por parte del estudiante.
Evaluación o valoración auténtica (portafolios, diarios y otros) (Badilla, 2009, p. 7).

Esta postura contradice la realidad que prevalece en los planes de estudios y programas formativos de considerar su

organización como materias y disciplinas separadas unas de las otras.

No obstante el anterior planteamiento, la autora Badilla (2009) hace la aclaración de que estos esfuerzos son importantes, pero insuficientes porque todavía se inicia desde una formulación fragmentada, secuencial y lineal del conocimiento.

Para que la educación del futuro responda a las nuevas realidades de la actualidad, es necesario que el currículo se diseñe integrado desde su nacimiento, en vez de hacer la integración como una medida remedial. Si bien es cierto con las medidas remediales, se logra conectar algunas de las partes desunidas del diseño curricular, no necesariamente se logra promover un pensamiento interconectado y complejo en los y las estudiantes (Badilla, 2009, p.8).

En la misma línea de pensamiento:

Dado que el diseño curricular se enfoca en la solución de problemas, no se puede ver como una colección de saberes, para que el educando por cuenta propia, y casi con carácter mágico, logre dar el salto cualitativo en la integración de saberes, haceres, aptitudes y actitudes. Este enfoque será de carácter holístico, a través de la transdisciplinariedad del quehacer humano en tanto mecanismo para resolver problemas, donde no hay una disciplina más importante que otra, porque todas, de una u otra manera, son elementos constituyentes del todo y contribuyen al mejoramiento de la Humanidad (García, 2011, p.20).

Según Tobón (2005), el diseño curricular tradicional muestra limitaciones como: pobre nivel de participación de los actores educativos en la planificación, falta de criticidad para asumir metodologías de diseño curricular, poco grado de integración entre teoría y práctica, falta de investigaciones sobre requerimientos sociales del talento humano y reformas

educativas poco profundas y basadas en cambios de materias. El autor atribuye estas debilidades a una mentalidad poco flexible, academicista y simple que obstaculiza la formación integral de la persona.

El diseño del currículo desde el pensamiento complejo, por ende, busca implementar estrategias que faciliten en todos los miembros de la institución educativa un modo de pensar complejo, basado en aspectos esenciales tales como: la autorreflexión, la autocrítica, la contextualización del saber, la multidimensionalidad de la realidad, la comprensión de aquello que se quiere conocer e intervenir, y el afrontamiento estratégico de la incertidumbre (Tobón, 2005, p. 89).

En contraposición a un diseño curricular que esté conformado por un grupo de materias independientes unas de las otras, con objetivos que deben adquirirse, pero sin precisar en qué momento se aplicarán, con docentes muchas veces especialistas en la teoría o en la práctica, el diseño por competencias tiene condiciones diferentes.

Las capacidades que constituyen los objetivos generales del diseño curricular, son inferidas a partir de los elementos de competencia.

Adopta una estructura modular.

Desarrolla un enfoque integrador respecto de todas sus dimensiones. Tiende a la integración de capacidades, de contenidos, de teoría y de práctica, de actividades y de evaluación.

Los criterios para la aprobación de los distintos módulos se basan en los criterios de evaluación establecidos en la norma.

Adopta para su desarrollo un enfoque de enseñanza-aprendizaje significativo (Catalano, Avolio y Sladogna, 2004, p.93).

Es a partir de la estructuración de módulos que se organizan los objetivos, los contenidos, las actividades, pero

tomando como inicio las situaciones que se consideran problemáticas en el ejercicio profesional y no centrados en una acumulación de contenidos.

Desde el punto de vista del proceso de enseñanza aprendizaje, el módulo constituye una integración de capacidades, actividades y contenidos relativos a un 'saber hacer reflexivo' que se aprende a partir de una situación problemática derivada de la práctica profesional. De esta manera, el módulo implica una modalidad de enseñanza considerada como la forma más adecuada de responder, desde la perspectiva de la formación, a una definición de competencia que integra conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes (Catalano et al., 2004, p. 107).

2.6.1. Ejes de trabajo para un curriculum complejo

A continuación se desarrolla una propuesta de Tobón (2005) para elaborar un curriculum complejo fundamentado en nueve ejes.

Eje investigación-acción. Al ser un proceso permanente, se requiere una constante problematización y revisión sobre la pertinencia del curriculum. La investigación-acción permite integrar al sujeto y objeto para que el primero pueda verse a sí mismo y a su práctica; es participativa e incorpora saberes académicos y del contexto. El desarrollo de este eje se realiza en cuatro etapas:

-Observación

Describe la estructura curricular y cómo se ha puesto en marcha la formación de las personas a las que se orientan las acciones.

-Deconstrucción

Se analizan los datos estableciendo fortalezas y debilidades, vacíos, teoría y modelos implícitos.

-Reconstrucción

Se realiza una reconstrucción incorporando el enfoque por competencias y pensamiento complejo considerando los ejes siguientes del cuarto al noveno.

-Práctica-evaluación

Se implementa el nuevo diseño curricular en la organización y se evalúa permanentemente para mejorar su calidad.

Eje autorreflexión. Los modelos mentales negativos influyen de igual manera en el surgimiento de nuevas ideas y proyectos. La autorreflexión permite tomar conciencia de los modelos mentales utilizados en el diseño de planes formativos para impulsar su modificación o cambio a partir de una revisión abierta, crítica y contextualizada. Se debe identificar cuáles ideas, políticas y principios sustentan el accionar hasta de manera inconsciente.

Eje deconstrucción del curriculum. Comprende la toma de conciencia de las limitaciones y obstáculos que están presentes en el curriculum vigente en el programa formativo, mediante un análisis crítico de pertinencia de las teorías, enfoques y métodos que se emplean con el propósito de no mantener los errores en los que se incurre. El análisis debe

llevar a la comprensión mediante la vinculación de las partes con el todo y un acercamiento directo con el programa.

Eje investigación del entorno. Representa el conocimiento de los requerimientos del orden político, laborales, socioeconómico y profesionales que debe poseer el talento humano que se propone formar. Tradicionalmente se le ha dado énfasis a lo académico y disciplinar, relegando otros factores del contexto. Se sugiere realizar un análisis funcional y el DACUM (*Developing a curriculum*) para lograr identificar los requerimientos del contexto y elaborar el curriculum.

Eje afrontamiento estratégico de la incertidumbre. Los programas formativos inflexibles han sido una característica de los diseños tradicionales, suponiendo la existencia de contextos que no sufren grandes variaciones. Esta creencia ha hecho que las propuestas formativas no respondan adecuadamente a la condición de incertidumbre y de cambio del entorno. Desde esta perspectiva, Tobón (2005) sugiere establecer estrategias más que programas para intervenir la realidad: "Las estrategias son un conjunto de pasos para cumplir unos determinados objetivos, que tienen como base el análisis de las certidumbres e incertidumbres de los escenarios donde se aspira ejecutarlas" (p.110).

Eje identificación y normalización de competencias. Las competencias se constituyen en las orientaciones para las acciones andragógicas, didácticas y evaluativas de una propuesta formativa, en el entendido que las competencias:

“constituyen la articulación de los requerimientos del contexto social y laboral-empresarial con las expectativas de las personas en cuanto a su formación y autogestión del proyecto ético de vida, teniendo como base la filosofía institucional [...]” (Tobón, 2005, p.113).

Por su parte, las normas de competencias si no se encuentran establecidas, la institución formadora debe identificarlas y describirlas, tomando como referencia el análisis del entorno.

A continuación se resumen en un cuadro los cinco pasos que se pueden seguir desde el análisis funcional para identificar y describir las competencias:

Tabla 8 Análisis funcional para identificar competencias

Paso	Explicación
Identificar unidades y elementos de competencia	Organiza funciones grupales e individuales en diferentes niveles.
Establecer criterios de desempeño	Resultados que cada persona debe demostrar en el manejo de un elemento de competencia teniendo como referencia criterios de calidad.
Determinar el rango de aplicación de los elementos de competencia	Son los contextos o ambientes donde debe demostrarse el desempeño indicado en el elemento de competencia.
Describir los saberes esenciales requeridos por cada criterio de desempeño	Descripción de conocimientos declarativos, procedimentales y actitudinales del desempeño. También debe indicarse el tipo de contingencias que se tienen que manejar.
Establecer las evidencias requeridas	Para cada elemento de competencia se describen las evidencias para determinar la idoneidad, en términos de productos, de desempeño, de conocimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en Tobón (2005).

Eje construcción de nodos problematizadores. En palabras de Tobón (2005), son:

Conjuntos articulados de competencias, saberes y estrategias entorno a problemas generales y actividades relacionadas con un determinado quehacer en la vida

social, el ámbito laboral y el entorno profesional, donde se interroga continuamente la realidad para articular desde la interrogación el proceso formativo. Esta propuesta no constituye una nueva manera de agrupar las asignaturas, ni tampoco se trata de otra forma de nombrar las áreas; por el contrario, son ejes dinamizadores de la formación que se basan en la detección de problemas reales del contexto y su articulación con las competencias (p.124).

La integración de estos saberes involucra los tecnológicos, los de las distintas disciplinas y los cotidianos.

Eje conformación de equipos docentes. Los nodos problematizadores constituirían la estructura curricular y con base en esta se determinarían los equipos de trabajo necesarios para ejecutar estos, fomentando la interdisciplinariedad.

Eje construcción de proyectos formativos. Los nodos problematizadores se organizan en proyectos formativos, en lugar de los tradicionales cursos o asignaturas, formándose así específicamente las unidades de competencia a través de la ejecución de actividades y solución de problemas relacionados con el contexto.

2.7. Corrientes educativas: el aprendizaje, el conductismo y el cognitivismo

El aprendizaje es un acto permanente del ser humano durante su existencia y se realiza de manera planificada o espontánea y debe conducir a la manifestación de cambios producto de las experiencias de las personas. "Lo que hace que se produzca el cambio, en que el aprendizaje consiste, es la

adquisición o incorporación de algo nuevo, que supone alguna variación o modificación en las adquisiciones previas" (Rivas, 2008, p.24).

El aprendizaje se puede alcanzar de forma diferente según el paradigma que se asuma, es así como se establecen distinciones entre el conductismo y el cognitivismo.

En el conductismo el aprendizaje se refleja en las modificaciones de conductas observables y que se demuestran mediante respuestas adecuadas y asociadas después de haber recibido estímulos específicos. Las respuestas de una persona que juega un rol reactivo, que son sometidas a refuerzos, tienen mayor probabilidad de repetirse en el futuro.

El asociacionismo conductista pretendía reducir todo el aprendizaje a asociaciones, específicamente asociaciones de estímulos, respuestas y refuerzos, ensayos, errores y aciertos, tratando de explicar todo tipo de aprendizaje con arreglo a los principios del condicionamiento operante o instrumental, desde la adquisición de destrezas motoras, pasando por el aprendizaje del lenguaje, hasta el pensamiento mismo. Esto es, toda conducta y saber humano serían el resultado sólo de tales procesos asociativos (Rivas, 2008, p.97).

2.7.1. El conductismo

Bajo el conductismo, la organización de los factores que orientan los procesos de enseñanza y aprendizaje tienen sus particularidades, las cuales se resumen en los párrafos posteriores.

-Objetivos. De acuerdo con el conductismo, se enuncian los objetivos de manera que se mencione la conducta observable que debe alcanzar la persona participante y se indican las

condiciones en las cuales se debe lograr esa conducta y los criterios de ejecución aceptable que permitan una evaluación posteriormente. En cuanto al nivel de los objetivos, se establece:

Los objetivos generales de un plan de estudios, programa o curso (las conductas finales que se desea alcanzar) pueden descomponerse o describirse en objetivos de naturaleza más específica (intermedios y específicos), de esta manera resulta mucho más fácil para el docente conducir a los alumnos a lo largo del curso (Hernández, 1998, p.93).

-Contenidos. Respecto al énfasis de lo que las personas deben de aprender, estos se orientan a: "Proporcionar contenidos o información, es decir, en depositar información [...] en enseñar conocimientos y habilidades que, se supone el alumno habrá de aprender" (Hernández, 1998, p.93).

Desde esta óptica, los contenidos se ubican en la cultura sistematizada proveniente principalmente de la producción textual. "Esta perspectiva pedagógica conserva la importancia de transmitir el contenido científico-técnico a los aprendices como objeto de la enseñanza" (Flórez, 2000, p.38).

-Estrategias. La propuesta del conductismo es la enseñanza programada fundamentada, tal y como lo indica el concepto, en el programa.

Hernández (1998), citando a Cruz, señala que la enseñanza programada se caracteriza por la definición de los objetivos, presentación en secuencia de la información, participación del estudiante, reforzamiento de la información, individualización

mediante el avance de cada estudiante y el registro de los resultados y evaluación continua.

-Relaciones didácticas. Las personas participantes del proceso cumplen un rol pasivo y receptivo de los estímulos programados.

Se concibe al alumno entonces como un sujeto cuyo desempeño y aprendizaje pueden ser arreglados o rearreglados desde el exterior (la situación instruccional, los métodos, los contenidos, etc.) siempre y cuando se realicen los ajustes ambientales y curriculares necesarios (Hernández, 1998, p.94).

Mientras tanto, la persona encargada del proceso cumple una tarea protagónica: "Un maestro eficaz debe manejar hábilmente los recursos tecnológico-conductuales de este enfoque (principios, procedimientos, programas conductuales) para lograr niveles de eficiencia en su enseñanza y, sobre todo, éxito en el aprendizaje de sus alumnos" (Hernández, 1998, p.95).

-Evaluación de aprendizajes. Siguiendo la lógica definida en los factores anteriores, la evaluación busca verificar que las conductas definidas se cumplan al concluir el proceso.

El énfasis de las evaluaciones se centra en los productos del aprendizaje y no en los procesos, es decir, lo que interesa saber es qué ha conseguido el alumno al final de un ejercicio, una secuencia o un programa determinado, sin intentar ir más allá en busca de los procesos (cognitivos, afectivos, etc.) que intervinieron durante el aprendizaje, o que, al final están provocando que éste ocurra (Hernández, 1998, p.97).

De modo que el rol de la persona evaluadora es controlar que todo se cumpla tal y como fue programado.

En la perspectiva conductista, definido el programa instruccional, evaluar no es diferente a enseñar, pues suprimida la subjetividad aleatoria y sesgada del maestro en los objetivos específicos, su función se reduce a verificar el programa, a constituirse en un controlador que refuerza la conducta esperada y autoriza el paso siguiente a la nueva conducta o aprendizaje previsto, y así sucesivamente (Flórez, 2000, p.40).

Para las teorías cognitivas, la preocupación se centra más en la manera en que la información es absorbida, estructurada, acumulada y ubicada. De esta forma, "el constructivismo como teoría cognitiva del aprendizaje alberga también una propensión a reducir la explicación de todo el aprendizaje humano a sucesivas reorganizaciones o reconstrucción de estructuras cognitivas y cambios conceptuales" (Rivas, 2008, p.97).

2.7.2. El cognitivismo

Así como el conductismo tiene su forma de estructurar los elementos para dirigir el proceso de enseñanza y aprendizaje, el cognotivismo lo organiza de manera diferente.

-Objetivos. Para esta perspectiva, las metas educativas deberían focalizarse en el aprender a aprender partiendo de la idea que los aprendizajes de hechos, acontecimientos y procedimientos no son los únicos. "Las intenciones y metas prioritarias [...] deberían contarse en las que se centran en el aprender a aprender o en el enseñar a pensar" (Hernández, 1998, p.146).

Similar criterio reconoce los rasgos de esta preocupación:

[...] los cognitivos empeñan su enseñanza en lograr que los alumnos aprendan a pensar, se autoenriquezcan en su interioridad con estructuras, esquemas, operaciones mentales internas que les permitan pensar, resolver y decidir con éxito situaciones académicas y vivenciales (Flórez, 2000, p.46).

-Contenidos. Una forma de explicar cómo se pueden abordar los contenidos desde esta perspectiva es mediante el efecto zoom que destaca la importancia del contexto.

Cuando la instrucción se dirige enseñando al alumno a mirar primero el plano de conjunto (toma abierta) y luego a mirar el plano de detalle (toma cerrada), en un ir y venir (ubicando siempre lo específico y el detalle dentro del epítome, para luego profundizar en él) hacia formas más finas de elaboración conceptual dentro de un ciclo instruccional, el aprendiz no pierde de vista el contexto ni las intenciones ni los grados de elaboración conceptual y encuentra sentido y direccionalidad en sus aprendizajes (Hernández, 1998, p. 150).

La búsqueda de un aprendizaje significativo es el interés que formula un estilo de abordar los contenidos.

La organización del conocimiento no se presenta como marcha de lo simple a lo complejo, o de la parte al todo, sino que el todo siempre está presente desde el principio de la enseñanza, aunque deba avanzarse para la comprensión a otros niveles de profundidad. El sentido es necesario desde el principio para lograr aprendizajes significativos (Flórez, 2000, p.47).

-Estrategias. Hernández (1998), haciendo referencia a Cooper, Días, West y otros, avala una clasificación de estrategias instruccionales desde el cognotivismo, que se resumen seguidamente.

Estrategias para activar conocimientos previos y establecer expectativas y metas educativas: se emplean al inicio del curso para conocer qué saben los alumnos y emplear

ese conocimiento como base de los nuevos aprendizajes. Además, para delimitar la intención educativa y demostrar el valor funcional de los aprendizajes por desarrollar.

Estrategias para dirigir la atención de los alumnos: son las herramientas que se disponen para focalizar los aspectos, conceptos en los que las personas participantes deben concentrar su atención.

Estrategias para organizar la nueva información: pueden ser mediante representaciones gráficas o escritas.

Estrategias de enlace entre los conocimientos previos y la nueva información por aprender: buscar una mejor vinculación entre el conocimiento que se dispone y el nuevo.

-Relaciones didácticas. La persona que aprende tiene una participación activa en el proceso educativo ya que se le considera poseedora de capacidades para esto: “[...] un sujeto activo procesador de información, que posee competencia cognitiva para aprender y solucionar problemas; dicha competencia, a su vez, debe ser considerada y desarrollada usando nuevos aprendizajes y habilidades estratégicas” (Hernández, 1998, p. 134).

Flórez (2000) expone una posición similar sobre los aprendices al considerar: “no son receptores pasivos de información; lo que reciben lo reinterpretan desde su mundo interior, lo leen con sus propios esquemas para producir sus propios sentidos [...]” (p.47).

En consecuencia con la idea anterior, la persona encargada del proceso no tiene el rol protagónico ni se interesa de forma exclusiva en la enseñanza de los contenidos. De modo que el rol docente se centra particularmente "en la confección y la organización de experiencias didácticas" (Hernández, 1998, p. 135). Siguiendo la línea del autor, la orientación de estas debe abarcar varias intenciones: la promoción del aprendizaje significativo por recepción o descubrimiento, compartir las expectativas y metas educativas, la creación de un clima adecuado para que se experimente la autonomía, la enseñanza de estrategias cognitivas y metacognitivas, el fomento de la exploración, solución de problemas y proporcionar realimentación permanente.

-Evaluación de los aprendizajes. Lo relevante es establecer el grado en que los nuevos conocimientos se han podido vincular con los conocimientos previos de las personas resultado de sus experiencias.

En esta línea de pensamiento, se recomienda tener presente:

El grado en que los alumnos han llegado a construir - gracias a la situación instruccional y a sus propios recursos cognitivos- interpretaciones significativas y valiosas de los contenidos revisados.

El grado en que ellos han sido capaces de atribuirle un sentido funcional a dichas interpretaciones (no sólo instrumental, sino también en relación con la utilidad que éstas puedan tener para futuros aprendizajes) (Hernández 1998, p.162).

La evaluación desde este punto de vista no es una labor ajena a la persona participante en el proceso, sino un proceso de reflexión que compruebe el aprendizaje.

[...] cuando sumergido en sus pensamientos organiza y confronta sus propias ideas y experiencias, y las compara y sintetiza en un proceso de autorregulación no deliberado, que luego le permite pensar y reflexionar sobre la pregunta inicial, con la cual el profesor suscita un conflicto cognitivo, un cuestionamiento radical que le promueve la búsqueda de conjeturas más consistentes, coherentes, comprensivas y útiles (Flórez, 2000, p.48).

2.7.3. Balance entre las corrientes educativas

Respecto a la pregunta que casi siempre se presenta ante distintas alternativas en cualquier esfera del quehacer humano, de cuál camino es el mejor, en el caso del aprendizaje aparece una respuesta fundamentada en el pragmatismo y que se aparta de postulados radicales.

La prioridad del aprendizaje asociativo o del aprendizaje constructivo depende de la índole, propósito y uso de la respectiva adquisición. Cuando haya de hacerse un uso reproductivo o repetitivo de lo adquirido, entonces será más eficaz su aprendizaje asociativo, por repetición, como en la frecuente utilización de un número telefónico, un código postal o la tabla de multiplicar. Cuando los conocimientos hayan de aplicarse a situaciones cambiantes o adaptarse a condiciones variables, entonces será preferente un aprendizaje elaborativo o significativo. Esto es, elaborando, construyendo o reconstruyendo nuevas estructuras de conocimiento generalizables o transferibles a situaciones diversas [...] (Rivas, 2008, p.98).

No obstante, deben tenerse en cuenta las condiciones y el tipo de aprendizaje que se desea alcanzar para orientar los esfuerzos en ese sentido.

Se considera que el conductismo resulta eficaz para provocar aprendizajes como hechos, generalizaciones y

procedimientos. Sin embargo, tiene sus limitaciones: “[...] se acepta que los principios conductuales no pueden explicar adecuadamente la adquisición de habilidades de alto nivel o de aquellas que requieren mayor profundidad de procesamiento (por ejemplo: desarrollo del lenguaje, solución de problemas, generación de inferencias, pensamiento crítico)” (Ertmer y Newby, 1993, p.9).

Debido al énfasis dado por el cognitivismo a las estructuras mentales, se cree que es más adecuado “para explicar las formas complejas de aprendizaje (razonamiento, solución de problemas, procesamiento de información) que las teorías conductistas” (Schunk, citado por Ertmer y Newby, 1993, p.13).

Por esto, al efectuarse un balance entre ambas perspectivas, se puede decir que: “resultan más duraderos y estables los cambios vinculados al aprendizaje elaborativo, significativo, de construcción de significado, que comportan integración e implican una reestructuración cognitiva; aunque la adquisición sea cognitivamente laboriosa y posteriormente más difícil de cambiar” (Rivas, 2008, p.25).

Una posición similar tienen Mitnik y Coria (2006) respecto a la pertinencia de estas corrientes de aprendizaje y en particular orientada a la capacitación

Cabe señalar que existen evidencias que indican que el aprendizaje asociativo, característico del conductismo, puede contribuir a justificar mejor ciertas estrategias de enseñanza cuando se tienen ciertos propósitos simples y que el aprendizaje constructivista sería la perspectiva

pertinente para justificar acciones que tienden a propósitos más complejos. Se trata, ciertamente, de una posición en debate, sobre la que no existe un consenso absoluto. En el caso concreto de la capacitación laboral, el aprendizaje asociativo sería pertinente cuando se trata de transferir competencias muy simples, asociadas con tareas estables (por ejemplo, el control de cuatro o cinco atributos básicos de una factura o la operación de un equipo de fax). El aprendizaje mediante procesos de reestructuración cognitiva se pone en juego cuando se trata de transferir las competencias necesarias para un aprendizaje complejo (por ejemplo, el que se requiere para que un propietario de una empresa pequeña adquiera las habilidades necesarias para definir estrategias de mediano y corto plazo). Es importante poner de relieve que aun en los aprendizajes más elementales intervienen capacidades cognitivas de orden superior que involucran el lenguaje, y en consecuencia, procesos de comprensión de significados. El reconocimiento de este hecho permitiría a quienes elaboran propuestas de capacitación, abrir canales por los cuales los sujetos logren ser conscientes de las acciones que realizan, interpongan el juicio crítico a la aplicación irreflexiva de mecanismos estándar y realicen readecuaciones permanentes ante modificaciones fortuitas de las situaciones o condiciones contextuales en que se despliegan esos aprendizajes (p.170).

2.8. Competencia laboral: concepto y fases

Para Ibarra (2001), la competencia laboral se define como:

La capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos del desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades o destrezas en abstracto, es decir, la competencia es la integración entre el saber, el saber hacer y el saber ser (p.105).

Tobón (2007) concibe las competencias como

Procesos complejos de desempeño con idoneidad en determinados contextos, integrando diferentes saberes para realizar actividades y/o resolver problemas con sentido de reto, motivación, flexibilidad, creatividad, comprensión y emprendimiento, dentro de una perspectiva de procesamiento metacognitivo, mejoramiento continuo y compromiso ético, con la meta de contribuir al desarrollo personal, la construcción y afianzamiento del tejido social, la búsqueda continua del desarrollo económico-

empresarial sostenible, y el cuidado y protección del ambiente y de las especies vivas (p.17).

El mismo autor de una manera más sintética dice sobre el concepto de competencia "son procesos complejos de desempeño con idoneidad en un determinado contexto, con responsabilidad" (Tobón, 2007, p.51).

Una definición en un mismo sentido es:

Estructuras complejas de procesos que las personas ponen en acción-actuación-creación para resolver problemas y realizar actividades (de la vida cotidiana y del contexto laboral profesional), orientadas a la construcción y transformación de la realidad. Integran el saber conocer (observar, analizar, comprender y explicar), el saber hacer (desempeño basado en procedimientos y estrategias), el saber estar (participación y trabajo colaborador) y el saber ser (automotivación, iniciativa, liderazgo y creatividad), teniendo en cuenta los requerimientos específicos del entorno, las necesidades personales y las condiciones de incertidumbre, con autonomía intelectual, conciencia crítica y espíritu de reto, asumiendo al mismo tiempo las consecuencias de sus actos y buscando el bienestar humano. Las competencias, en definitiva, están constituidas por procesos subyacentes (cognitivo-afectivos), así como también por procesos públicos y demostrables, que permitan elaborar algo de sí para los demás con rigurosidad (Gallego, citado por Fernández, 2006, p. 139).

Para Rodríguez (2007), el concepto de competencia puede ubicarse en dos conjuntos de términos correspondientes a las académicas y las institucionales.

Algunas definiciones clasificadas como académicas son:

En el modelo funcional representa lo que se debe hacer, siendo la competencia la capacidad de llevar a cabo actividades y alcanzar resultados en una labor productiva siguiendo criterios de desempeño.

Los rasgos de las personas representadas en comportamientos que están vinculadas con un desempeño superior en un cargo, es la competencia en el modelo conductista y responde a lo que se debe ser.

Para el modelo constructivista, la competencia se elabora considerando, además de la necesidad del mercado laboral, las aspiraciones de las personas sus metas y posibilidades. Se asocia con las actividades que realiza y el logro de representaciones mentales según niveles de complejidad mayores.

Las definiciones que retoma Rodríguez (2007) provienen de McClelland (1973), quien indica que es un predictor de logro en el desempeño laboral ajeno a rasgos sociales; mientras que para Vargas (2004), la competencia se vincula con un comportamiento exitoso en el contexto laboral en el saber, hacer y saber-hacer a partir de las aptitudes, conocimientos, capacidades, actitudes o combinación de lo cognoscitivo, afectivo y conductual de que disponen las personas.

A criterio de Rodríguez (2007), las definiciones académicas dan origen a conceptos más pragmáticos en los ambientes institucionales.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) considera que la competencia es "un conjunto de comportamientos que denotan que una persona es capaz de llevar a cabo, en la práctica y con éxito una actividad, integrando sus conocimientos, habilidades y actitudes personales en un

contexto corporativo determinado" (citada por Rodríguez, 2007, p.149).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la competencia como:

[...] la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo que se obtiene no sólo a través de la instrucción, sino también y en gran medida, mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo (Citada por Rodríguez, 2007, p.150).

Para definir el concepto de competencia, se debe combinar la presencia de tres factores: "a) una información, b) el desarrollo de una habilidad y, c) puestos en acción en una situación inédita" (Díaz, 2005, p.20). Así, debe existir el manejo de una información específica y el desarrollo de una serie de habilidades vinculadas con esos procesos informativos en una nueva situación problemática en la que la competencia se puede manifestar.

Respecto a las dimensiones de las competencias, la Oficina Nacional de Innovación en la Gestión de Buenos Aires (2002) las establece en las siguientes:

-Identificación de competencias

Se busca definir cuáles son las competencias necesarias para desempeñar adecuadamente una actividad de trabajo, para lo que existen diferentes metodologías, dependiendo del tipo de análisis que se adopte, sea este funcional conductista, constructivista u otros emergentes que se proponen en este estudio.

-Normalización de competencias

Luego de identificada la competencia, una institución la fija como norma, describiéndola con un procedimiento común que es reconocido por los entes educativos, trabajadores y empleadores.

-Formación de competencias

Posterior a las fases anteriores, se desarrolla un curriculum o plan de actividades de enseñanza para facilitar el aprendizaje de las competencias. Se considera que de esta forma la capacitación tendrá mayor eficiencia e impacto que aquella que se encuentra desvinculada de las necesidades organizacionales.

-Certificación de competencias

Consiste en el reconocimiento formal de las competencias que una persona posee. Es un certificado que hace constar que una competencia ha sido demostrada con base en un estándar definido.

-Normas y evaluación de la competencia laboral

El estándar es la base del concepto de competencia y constituye el elemento de referencia y de comparación para evaluar lo que el trabajador es capaz de hacer. Incluye criterios de desempeño tales como: márgenes de ganancia, velocidad de producción, errores, desperdicios, definiciones de tiempo usadas con frecuencia en educación, definiciones de mínimas y objetivos.

-Evaluación de competencias

La evaluación de competencias laborales consiste en el contraste entre las evidencias de desempeño contra el estándar definido en la norma.

Seguidamente se profundiza en aquellas dimensiones de la competencia que son de mayor interés en esta investigación

La existencia de distintas concepciones que se tienen respecto al modelo de competencias conlleva al planteamiento de variados modelos y matrices para dirigir la identificación, definición y elaboración de competencias. En los siguientes apartados se describen los diversos análisis que se pueden llevar a cabo para la identificación de competencias.

2.8.1. Análisis complejo de las competencias

Por motivo que la perspectiva que resulta de mayor interés en este trabajo, es una que se considera más reciente como lo es la del enfoque complejo por competencias, se desarrolla este a continuación.

Para Tobón (2007), no existen enfoques puros en la práctica y más bien se tienen contribuciones de varios enfoques. El autor describe el enfoque complejo así:

Desde el enfoque complejo, el diseño curricular consiste en construir de forma participativa y con liderazgo el currículum como un macro proyecto formativo autoorganizativo que busca formar seres humanos integrales con un claro proyecto ético de vida y espíritu emprendedor global, lo cual debe reflejar en poseer las competencias necesarias para la realización personal, el afianzamiento del tejido social y el desempeño profesional-empresarial considerando el desarrollo sostenible y el cuidado del ambiente ecológico (p.20).

De acuerdo con Aguerro (2009), Tobón retoma desde la línea de investigación en complejidad y competencias varios de los elementos que se encuentran en distintas perspectivas de las competencias como actuación, idoneidad, flexibilidad y desempeño global para plantear su concepción sobre las mismas.

Los aspectos esenciales de las competencias desde el enfoque complejo se resumen en el siguiente cuadro, tomando como referencia el autor en mención:

Tabla 9 Componentes de las competencias en el enfoque complejo

Componente	Descripción	Aplicación a las competencias
Procesos	Acciones articuladas que inician con una información de entrada para lograr determinados resultados en un ámbito organizacional a través de recursos con un principio y final establecidos.	Son procesos porque no son estáticas. En toda competencia hay un proceso con una información de entrada, procesamiento y resultados.
Complejos	Es un entretrejo de saberes en el marco de lo multidimensional y la evolución (orden-desorden-reorganización).	Se requieren habilidades de pensamiento complejo como la metacognición, la flexibilidad, la hologramática, la dialógica, metacognición y el afrontamiento de la incertidumbre.
Desempeño	Es la intervención en la realidad mediante actividades, análisis y resolución de problemas.	La aplicación es la demostración de la competencia. Se debe buscar la calidad de lo que se hace mediante un proceso metacognitivo.
Idoneidad	Es desempeñarse con base en criterios de calidad establecidos.	La idoneidad es reflejo de la existencia de una competencia. La idoneidad se establece según criterios acordados y validados, pero sin olvidar la flexibilidad y creatividad.
Contextos	Todos los entornos, ambientes en los que se desenvuelve la persona.	Se ponen en práctica en uno o en varios contextos y se debe abordar cada uno con sus características, significados y variantes.
Ética	Vivir con valores siendo responsable de los actos y buscando el bien particular,	Debe de existir un compromiso ético, donde cada persona en su actuar sea responsable

Componente	Descripción	Aplicación a las competencias
	social, del ambiente y la humanidad.	consigo misma, la sociedad, el ambiente ecológico y la especie humana, fundamentado en valores universales como paz, justicia, solidaridad, protección del ambiente, respeto a la diversidad, entre otros.

Fuente: Elaborado a partir de Tobón (2007).

Respecto a la posición epistemológica de la complejidad, Oliva (2005) señala:

Asimismo, la complejidad es una forma de distinguir y dar inteligibilidad en la relación cognitiva, por lo tanto se abre a una dimensión epistemológica. Cabe destacar que, la noción de complejidad toma forma en una constante tensión entre un conocimiento no reduccionista y el reconocimiento de lo inacabado e incompleto de toda empresa de conocimiento. En este sentido, una perspectiva compleja y continua de la organización y evolución de las ideas, no admite la fragmentación y discontinuidad que representa la enajenación en los 'ismos', sino que, más bien, se abre a un espacio reflexivo de articulación de dominios, abierto a la comprensión de la diversidad (p.108).

Desde una posición similar, Fernández (2006) indica:

Asumir la complejidad como epistemología de las competencias implica reconocerlas como un referente inacabado y en constante construcción-deconstrucción reconstrucción, requiriéndose continuamente del análisis crítico y la autorreflexión para comprenderlo y usarlo. De aquí que construir el concepto de competencia desde la complejidad, más que dar cuenta de una 'realidad objetiva' y precisa, es elaborar la lógica de las relaciones conceptuales que nos permita entenderlo en un marco sociohistórico (p.137).

2.8.2. La identificación de competencias

Irigoin y Vargas (2002) plantean como exigencias para la identificación de las competencias el que se haga desde el ambiente laboral y no desde la formación y, por otra parte, que sea un proceso participativo. Al respecto afirman: "La

identificación de competencias es el proceso de analizar el trabajo para determinar los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y comprensión (competencias) que son movilizadas a fin de lograr los objetivos que tal ocupación persigue" (p. 79).

Los autores presentan varios métodos para identificar las competencias, que a su criterio son los que más se han desarrollado.

Para simplificar la exposición de cada uno estos métodos, se hace un cuadro resumen, el cual se expone a continuación.

Tabla 10 Tipos de análisis para la identificación de competencias

Tipo de análisis	Origen	Características y recomendaciones
DACUM (Developing a Curriculum)	<p>Es una metodología de análisis ocupacional <u>de tareas</u> de orden cualitativo y de diseño del currículo en programas. Inicialmente fue empleada en Canadá con el propósito de obtener información sobre los requerimientos para el desempeño de trabajos específicos. Sirve para describir el contenido de las ocupaciones de forma ágil, por lo que su uso es generalizado en Estados Unidos y Canadá, aunque también se tiene referencia de su utilización en varios países de América Latina.</p>	<p>Se debe de contar con la participación de trabajadores con un grado de experticia y excelente desempeño en la ocupación que se encuentra en análisis. No se recomienda incorporar a docentes ni supervisores en el proceso porque puede existir una tendencia a orientar la reflexión a lo que debería ser un programa de capacitación y los trabajadores se podrían intimidar y dejar de participar activamente. Algunas experiencias del DACUM consideran la presencia de supervisores y de docentes o instructores, pero en calidad de observadores. La metodología se puede emplear con distintas modificaciones dependiendo de las instituciones y actores involucrados. Se puede ejecutar mediante talleres participativos. Algunas ventajas de la metodología son su sencillez, flexibilidad en cuanto a la profundidad que se le puede dar y la interacción entre los actores. Igualmente se identifican algunas desventajas como una visión limitada de los roles que tienen los trabajadores a partir de la subdivisión de las actividades, lo cual iría en contra de la autonomía que se busca para que resuelvan problemas, descuidándose así el <u>contexto organizacional y su complejidad</u>.</p>
AMOD (por la expresión A Model)	<p>Utiliza como base el DACUM y le agrega la perspectiva de organización de las funciones y tareas desde la perspectiva del diseño del currículo formativo. Su aporte adicional es un mayor vínculo con el proceso de diseño curricular debido a que hace explícito el orden en que puede llevarse a cabo la formación. Además, sugiere</p>	<p>El proceso del AMOD es similar al del DACUM. Se organizan todas las funciones con sus tareas siguiendo un criterio de complejidad. Posteriormente, la organización cambia para presentar la forma en que debería estructurarse el currículo de aprendizaje de la ocupación. Se constituyen grupos de tareas que surgen de las diferentes funciones y agrupadas con el criterio de facilitar el aprendizaje de la ocupación. El producto es una matriz con módulos que ordenan tareas correspondientes a distintas funciones. En cada módulo</p>

elementos para la evaluación.

se integran tareas de un nivel de complejidad similar que adquieren niveles superiores conforme se avanza de un módulo a otro módulo. Se responde a las preguntas:
 ¿Con qué empieza la formación?
 ¿Con qué continúa?
 ¿Con qué termina la formación?

**SCID (Systematic
Curriculum and
Instructional Development)**

La aplicación del SCID se inicia realizando la matriz DACUM para posteriormente desagregar cada tarea en sus pasos constitutivos.

A partir de estas especificaciones se lleva a cabo el diseño de currículos formativos que permiten obtener la información necesaria para determinar los materiales didácticos, las guías de aprendizaje, la guía para el docente y otros materiales. También se le hace la misma crítica que al DACUM, en el sentido que la excesiva segmentación de los componentes hace perder la atención en los procesos complejos de interacción y las competencias de comunicación y trabajo en equipo que son fundamentales para el desempeño.

Análisis funcional (AF)

Es de origen reciente y analiza la relación entre el todo y sus partes, prestando atención a las relaciones con su contexto organizacional. Se examina la función de cada persona en una relación sistémica con las demás funciones y con el entorno institucional.

Se identifican las competencias laborales propias al ejercicio de una función ocupacional. Tal función puede estar vinculada con una ocupación, una empresa, un grupo de empresas o todo un sector de la producción o los servicios. No existen procedimientos estandarizados para realizar la identificación, estos se van elaborando con los aportes de los participantes mediante un proceso de análisis del trabajo en sus funciones integrantes. Deben participar expertos de la actividad laboral, empleadores y trabajadores. Se debe responder a las preguntas: ¿Cuál es el propósito principal de la ocupación, organización laboral o función productiva de servicios que interesa analizar?, ¿qué hay que hacer para que se logre? Posteriormente se definen unidades de competencia y las realizaciones profesionales.

Análisis constructivista
ETED
L'emploi type dans sa
dynamique (El empleo tipo
 en su dinámica)

En Francia es desarrollado por
 el Centro de Estudios e
 Investigaciones sobre las
 Calificaciones (CEREQ).

Describe una serie de situaciones individuales cercanas
 unas de otras como para conformar un núcleo de
 competencias comunes y coherentes. Sigue criterios como:
 la finalidad global o rol profesional, la posición en el
 proceso de producción y el rol de interfase.

El trabajo competente se caracteriza por: la capacidad
 de enfrentar imprevistos, la dimensión relacional, la
 capacidad de cooperar y la creatividad.

Es un enfoque holístico porque relaciona tareas y
 atributos, acepta que en un desempeño coexisten varias
 acciones intencionales y considera el contexto y cultura
 en que tiene lugar la acción.

La propuesta formativa debe incorporar la experiencia
 laboral, el conocimiento profesional y el general.

Es un proceso participativo donde su punto de partida es
 la disfunción en el proceso productivo e integra a las
 personas de menor nivel de calificación o rendimiento.

Se busca alcanzar una aproximación a la naturaleza del
 trabajo de manera que se demuestren los saberes propios
 ante las situaciones, es decir, su movilización,
 mejoramiento y transferencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Irigoin y Vargas (2002).

Por último, se establecen las relaciones entre las competencias laborales y la labor directiva o de gerencia y distintas tipologías que se han realizado en el sector público.

La perspectiva de competencias también se ha incorporado al sector público, esto ha permitido que se hayan identificado algunas competencias propias de las personas que se desarrollan laboralmente en este ámbito y particularmente en los puestos directivos. Seguidamente se describen algunos ensayos de carácter nacional e internacional respecto a las competencias que deben prevalecer en la función pública.

2.8.3. Competencias laborales y gerenciales en la Administración Pública

Serrano (2008) define las competencias laborales en el contexto del sector público como:

La capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público (p.11).

Solórzano (2008), apoyándose en Calderón, se refiere a algunas características que definen las competencias en la gestión pública:

-Abarca un cumplimiento de obligaciones de carácter complejo que hace posible que la persona se relacione de manera eficaz en un ámbito.

-Capacidad para atender de forma satisfactoria una demanda complicada.

-Es la composición dinámica de conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos para efectuar un cometido en la comunidad y el Estado.

-En un programa de capacitación, se convierten en los resultados de aprendizaje que los y las participantes pueden demostrar al concluir el proceso.

-Rasgo propio que está asociado a un profesional que cumple una labor con excelencia.

En la formulación que hace la Oficina Nacional de Innovación en la Gestión de Buenos Aires (2002), se consideran como claves las cuatro categorías de competencias que se citan a continuación:

Competencias institucionales

-Orientación al logro u orientación a resultados

Se compete contra estándares de desempeño individual del pasado que se deben superar, el desempeño de los demás, un objetivo mensurable o metas que nadie ha alcanzado hasta el momento, de manera que se convierta en una innovación.

-Orientación al cliente

Demuestra el interés por responder a las necesidades de los clientes o ciudadanos tanto externos como internos. Los esfuerzos están dirigidos al conocimiento de esas necesidades y aspiraciones y a su satisfacción.

-Flexibilidad

Muestra la adaptación de enfoques propios a otros puntos de vista cuando las situaciones de cambio en la organización o de responsabilidades del puesto lo requieran. Además se refiere a la capacidad de trabajar con personas y grupos diversos.

-Compromiso con la organización

Es la habilidad personal y libre de alinear los objetivos personales con las metas de la institución de manera que los esfuerzos conjuntos lleven a alcanzar la misión de la misma.

-Transparencia

El desarrollo de conductas de integridad y ética profesional a nivel organizacional e individual permitirían a la Administración Pública cumplir su misión de prestadora de servicios al ciudadano.

Competencias del personal sin gente a cargo

-Iniciativa

Demuestra la voluntad de actuar anticipándose a los problemas u obstáculos que se puedan presentar para superarlos y lograr las metas. Igualmente, es el reconocimiento de las oportunidades para aprovecharlas, rompiendo así la rutina y el cumplimiento de lo que se encuentra meramente programado.

-Trabajo en equipo y cooperación

Es el deseo de vencer las actitudes individualistas y, por el contrario, trabajar con los demás de forma colaborativa y con un sentimiento de equipo.

-Compromiso con el aprendizaje

Es el deseo por un aprendizaje permanente prestando atención a los cambios que se generan en el entorno de la organización con el propósito de alcanzar ventajas en el desempeño institucional.

Competencias técnicas

-Pensamiento analítico

Es el entendimiento de las situaciones desagregándolas en partes para la identificación de sus causas y efectos.

-Expertise técnico profesional

Comprende el manejo de una serie de conocimientos técnicos, profesionales y gerenciales y la voluntad de transferirlos en su desempeño a la institución.

Competencias gerenciales o directivas

Una definición de estas es:

Son aquellas que facilitan la forma cómo hacer las cosas para solucionar problemas y tomar decisiones dentro del proceso del desarrollo organizacional. Aquí es importante la asimilación y la acomodación de conocimientos, métodos, técnicas y procedimientos de manera informal y formal, especialmente en situaciones de incertidumbre. El gerenciar es persuadir, mentalizar a los niveles ejecutivos y trabajadores para que acepten una organización flexible y horizontal. Esto lleva a la creación de redes humanas virtuales, donde la organización será capaz de autodesarrollarse basándose en la maximización interna, metódica y sistémica de sus integrantes para asimilar el cambio e interpretar los mensajes de los usuarios (Solórzano, 2008, p.250).

Continuando con el planteamiento elaborado por la Oficina Nacional de Innovación en la Gestión de Buenos Aires (2002), se tienen como competencias gerenciales:

-Desarrollo de los recursos humanos

Significa un esfuerzo decidido por provocar el aprendizaje y desarrollo en las personas que componen la organización de forma que se integren las potencialidades y necesidades personales con las de la institución a través de medios pertinentes.

-Planificación y gestión

Implica la definición y seguimiento de proyectos de trabajo propios o de otros con el debido cumplimiento de la ejecución presupuestaria y temporal mediante el establecimiento de prioridades de manera efectiva.

-Construcción de relaciones

Representa el establecimiento de relaciones, contactos o alianzas cordiales con las personas a lo interno y externo de la institución que son valiosas en los esfuerzos por lograr los objetivos de la misma.

-Comprensión del entorno organizacional

Incluye la habilidad personal para entender las relaciones de poder a lo interno de la organización como las que se presentan en otros clientes para colaborar en el desarrollo de la institución. Además, abarca la identificación de las personas influyentes en la toma de decisiones y la anticipación de escenarios que pueden afectar el desarrollo de la organización.

-Liderazgo de equipos

Consiste en aplicar la autoridad con justicia y asumiendo un rol de líder en procura de la efectividad de los equipos de trabajo. Debe existir el interés de dirigir a los demás y no siempre el liderazgo está asociado a la posición formal de autoridad.

Otro modelo de competencias gerenciales lo propone Solórzano (2008), basado en Cárdenas y se resume a continuación:

Tabla 11 Competencias gerenciales

Competencias	Descripción
Sabe conducir	Define objetivos, roles, tareas y alternativas de solución.
Sabe hacer	Promueve el potencial humano mediante la motivación para que se realicen las tareas centradas en los objetivos organizacionales.
Sabe competir	Ante un entorno cambiante se mantiene y mejora su posición. Además, convierte a los demás en canalizadores del cambio.
Sabe orientar	Conoce lo que sucede con la obtención y circulación constante de información y labores de supervisión.
Sabe integrar	Mediante las funciones de planeación, organización y control ejerce influencia sobre la cultura organizacional.
Sabe explicar	Científicamente describe, explica, predice los acontecimientos de la realidad en el marco de su ejercicio profesional.
Sabe facilitar	Reconoce que en sus éxitos existe una contribución de los demás, por lo tanto, crea equipos de trabajo y toma decisiones de forma participativa.
Sabe guiar	Reconoce los méritos de los demás y colabora en su desarrollo personal. Confía en la comunicación interpersonal y proactiva.
Sabe "vender" imagen	Mantiene y aumenta su credibilidad a través de la generación y entrega de información y conocimiento en un nivel superior al esperado por los usuarios.
Sabe innovar	Propone ideas desconocidas para mejorar los procesos o servicios.
Sabe negociar	Obtiene acuerdos consensuados entre partes en conflicto satisfaciendo los distintos intereses.
Sabe acompañar (<i>coach</i>)	Logra que el colaborador se declare "culpable voluntariamente" y elabore un plan de mejora en su desempeño para lo que se le proporciona acompañamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en Solórzano, 2008.

Martínez (2008), haciendo referencia a otros autores, distingue una serie de competencias relacionadas con la función directiva, las cuales se reseñan en el siguiente cuadro:

Tabla 12 Competencias directivas

Hooghiemstra (1992)	Bethell-Fox (1992)	Boyatzis (1992)	Spencer y Spencer (1993)
<p><u>Razonamiento estratégico:</u> comprender las tendencias del entorno.</p>	<p><u>Competencias personales:</u> tener iniciativa y motivación por los logros y la excelencia.</p>	<p><u>Competencias de logro de metas y objetivos</u> -Orientación eficiente: buscar el mejoramiento continuo. -Proactividad: tener iniciativa constante. -Diagnóstico conceptual: identificar problemas empleando teorías y modelos y sugerir soluciones. -Crear impacto: realice acciones transformadoras.</p>	<p><u>Orientación a logros o resultados:</u> Buscando excelencia en el trabajo con: -Orden y precisión. -Iniciativa. -Búsqueda de información. -Pensamiento analítico y conceptualización. -Entendimiento organizacional. -Construcción de relaciones.</p>
<p><u>Liderazgo para el cambio:</u> capacidad para atraer hacia la estrategia organizativa.</p>	<p><u>Competencias de ayuda y servicio:</u> poseer sensibilidad ante las personas y orientarse hacia el servicio.</p>	<p><u>Competencias de liderazgo</u> -Confianza en sí mismo: mostrar seguridad en la toma de decisiones y acciones. -Manejo de la comunicación oral: sea efectivo (a) en las exposiciones. -Pensamiento lógico: capaz de priorizar las acciones. -Conceptualizar: conocer modelos que expliquen la realidad.</p>	<p><u>Ayuda y servicio a las personas:</u> -Capacidad para las relaciones interpersonales: entendimiento de los otros, escucha y respuesta. -Orientación al usuario: deseo de ayuda identificando sus necesidades.</p>
<p><u>Gestión de las relaciones:</u> crear relaciones de influencia sobre redes que no se tiene autoridad formal.</p>	<p><u>Competencias de influencia:</u> conocer la organización y establecer relaciones.</p>	<p><u>Competencias de recursos humanos</u> -Poder de socialización: usa estilos para influir y establecer alianzas y equipos. -Positivismo:</p>	<p><u>Impacto e influencia</u> Implica persuadir e influir en los otros. -Conciencia organizacional: entender las relaciones de poder de la organización</p>

Hooghiemstra (1992)	Bethell-Fox (1992)	Boyatzis (1992)	Spencer y Spencer (1993)
		<p>muestra optimismo y valora a las demás personas.</p> <p>-Manejo de grupos: organiza los grupos de trabajo efectivamente.</p> <p>-Autovaloración precisa: autoconocimiento de fortalezas y debilidades para ser realista en sus alcances.</p> <p><u>Competencias de dirección</u></p> <p>-Desarrollo de los y las demás: colaborar mediante el intercambio de ideas.</p> <p>-Poder unilateral: toma decisiones individualmente, pero con el apoyo de las demás personas.</p> <p>-Espontaneidad: actúa y se expresa de forma sencilla y libre.</p> <p><u>Competencias de madurez</u></p> <p>-Control en sí mismo: posponer los intereses personales en función de los de la organización.</p> <p>-Percepción objetiva: observar las situaciones sin prejuicios o perspectivas sesgadas.</p>	<p>con otras organizaciones.</p> <p>-Construcción de relaciones: mantener relaciones amables con redes reales y potenciales.</p> <p><u>Dirección</u></p> <p>-Desarrollo de otros: impulsando su aprendizaje.</p> <p>-Decisión, asertividad y uso adecuado de poder: usarlo con la aprobación de los demás.</p> <p>-Cooperación y trabajo en equipo: con una genuina intencionalidad.</p> <p>-Liderazgo de equipo: asumir la guía del grupo.</p> <p><u>Cognición:</u></p> <p>-Pensamiento analítico: descomponer problemas en partes y conocerlo.</p> <p>-Pensamiento conceptual: entender problemas mediante modelos</p> <p>-<i>Expertise</i>: capacidad para compartir cuerpo de conocimientos.</p>
	<p><u>Competencias gerenciales:</u> buscar el desarrollo de las personas, su dirección y cooperación; trabajar en equipo y ejercer liderazgo.</p> <p><u>Competencias cognitivas:</u> disponer de un pensamiento analítico, conceptual, conocimientos y experiencias.</p>		

Hooghiemstra (1992)	Bethell-Fox (1992)	Boyatzis (1992)	Spencer y Spencer (1993)
	Competencias psicológicas: tener compromiso con la organización, autocontrol, confianza propia y actitud positiva ante el fracaso.	-Resistencia y adaptabilidad: mantener un buen rendimiento a pesar de la presión y el estrés, así como la flexibilidad para integrarse a los cambios. -Construcción de una afiliación: mantener relaciones próximas con los miembros de la organización.	<u>Madurez personal:</u> -Control de sí mismo: mantener control de emociones. -Confianza en sí mismo: creer en capacidad propia y confianza en toma de decisiones. -Flexibilidad: capacidad de adaptarse ante contingencias. -Compromiso organizacional: alinearse el comportamiento a las metas de la organización.

Fuente: Elaboración propia con base en Hooghiemstra (1992), Bethell-Fox (1992), Boyatzis (1992) y Spencer y Spencer (1993), citados por Martínez (2008).

2.8.4. Competencias en el sector público costarricense

Aguilar y Fonseca (2010), para el caso específico costarricense, identificaron las competencias generales de las personas que fungen como funcionarias públicas, las cuales se detallan seguidamente:

Tabla 13 Competencias de las personas funcionarias públicas del Régimen de Servicio Civil

Dimensión	Competencia	Operacionalización
Organizativa- institucional	Compromiso organizacional	Capacidad para comprender y utilizar la dinámica que se genera a lo interno de las organizaciones y entre estas y la ciudadanía, orientando su comportamiento en la dirección indicada por las necesidades, prioridades, objetivos y estrategias de la organización.
	Esmero/ escrupulosidad	Disposición para asumir comportamientos y hábitos de trabajo responsables y eficaces que eviten o

Dimensión	Competencia	Operacionalización
Interrelación y servicio	Organización/orden	<p>disminuyan razonablemente los posibles riesgos de errores, accidentes y de enfermedad profesional, tanto propios como de terceras personas.</p> <p>Facultad para organizar de manera efectiva el trabajo propio y de colaborar con el de los demás, estableciendo las prioridades, los procedimientos correctos y cumpliendo con los plazos establecidos.</p>
	Orientación al cliente	<p>Disposición a colaborar, atender y resolver en la medida de lo posible, las necesidades y expectativas de los clientes, superiores y compañeros de trabajo, mediante el ejercicio efectivo del rol esencial de servidor público.</p>
	Comunicación efectiva	<p>Capacidad para expresar ideas, emociones y mensajes en un lenguaje comprensible, así como comprobar su comprensión por parte del interlocutor. Implica establecer y mantener canales de comunicación efectivos con superiores, compañeros de trabajo y clientes de la organización.</p>
	Relaciones interpersonales	<p>Habilidad para generar y mantener contactos y relaciones de colaboración y coordinación con personas diversas, tendentes a promover un ambiente de trabajo cordial y de respeto, así como la atención cortés de las necesidades y expectativas razonables de los usuarios</p>
Motivacional y ética	Trabajo en equipo	<p>Capacidad para trabajar efectiva y coordinadamente con superiores, compañeros de trabajo y clientes, con la finalidad de promover acuerdos que cuenten con el apoyo y aprobación de los involucrados y de alcanzar los objetivos de la organización. Implica la capacidad de renunciar a sus propios intereses e ideas a favor del objetivo del grupo, sin llegar a la sumisión irracional o servilismo.</p>
	Proactividad	<p>Tendencia a emprender acciones, buscar y generar oportunidades que lleven al establecimiento de nuevas ideas y formas de hacer las cosas, en procura de incorporar mejoras en la ejecución del trabajo y la gestión global de la organización.</p>

Dimensión	Competencia	Operacionalización
Autorregulación	Integridad personal	Habilidad de provocar un efecto positivo en los demás e influir en la cultura de la organización, mediante el ejercicio habitual de comportamientos coherentes con los valores de la institución, los principios éticos del funcionario público y su profesión
	Responsabilidad	Propensión hacia el cumplimiento de los compromisos encomendados y asumidos, la aplicación de los procedimientos más ágiles y sencillos, a efectos de utilizar la cantidad de tiempo requerida, previa consideración de las consecuencias de las acciones por tomar. Incluye la tendencia a preocuparse por el trabajo bien hecho y la mejora constante de su propio rendimiento.
	Autoaprendizaje	Apertura a la búsqueda e incorporación de nuevos conocimientos y destrezas que favorezcan un mejor desempeño laboral y potencialicen el desarrollo personal y profesional.
	Trabajo bajo presión	Capacidad para actuar con eficiencia en situaciones de presión, oposición y adversidad, insertándose de manera eficiente en contextos de trabajo con un alto nivel de dinamismo, exigencia y energía. Implica, además, la capacidad de mantener la confianza y el control en sí mismo en situaciones estresantes que puedan provocar fuertes emociones.
	Adaptabilidad/ Flexibilidad	Facilidad para desenvolverse con efectividad en un entorno cambiante, comprendiendo, asimilando y poniendo en práctica las variantes requeridas. Capacidad de adaptación ante situaciones nuevas y de incertidumbre o en aquellas en que se planteen sugerencias y críticas personales o profesionales que requieran cambiar de criterio o manera de comportarse.
	Resolución de problemas/ Negociación	Facultad para resolver obstáculos laborales y discrepancias interpersonales, mediante la promoción de acuerdos y soluciones que cuenten con el apoyo y la aprobación de las personas involucradas.
	Cognitiva	Pensamiento conceptual

Dimensión	Competencia	Operacionalización
		considerada en situaciones interpersonales y laborales que permitan respaldar las acciones futuras.
	Pensamiento funcional	Capacidad para analizar y comprender las situaciones de trabajo, estableciendo relaciones de causalidad y resolución de los problemas que se le presenten, separando sus partes constituyentes, meditando sobre ellas de forma lógica y sistemática para extraer las conclusiones del caso.
	Pensamiento operativo	Aptitud para concretar las acciones, persistiendo en el logro de metas predefinidas, con el objetivo de mejorar constantemente los servicios y productos brindados a los clientes internos y externos de la organización.

Fuente: Elaborado a partir de Aguilar y Fonseca (2010)

La Dirección General del Servicio Civil costarricense realiza la descripción de los puestos de jefe nivel 3 en cuanto a sus habilidades, actitudes y conocimientos. Se toma este grado de jefatura como referencia por considerarse que es el de mayor rango y exigencias.

Tabla 14 Perfil profesional de la jefatura del Servicio Civil, categoría 3

Habilidades:

Visión estratégica respecto a las políticas públicas asociadas a su centro de responsabilidad
 Ingenio para decidir el momento de dirigir una organización o centro de responsabilidad
 Liderazgo proactivo
 Capacidad para aportar a la formulación de políticas públicas
 Concentración para organizar el trabajo propio y atender varias actividades en forma simultánea
 Capacidad para percibir las necesidades, intereses y problemas de los demás
 Manejo y resolución de situaciones imprevistas
 Habilidad para relacionarse con el entorno sociopolítico de la institución que representa.
 Capacidad para la conducción de un negocio tratando de obtener el

máximo aprovechamiento de los recursos disponibles
Habilidad para trabajar en equipo
Habilidad para enfrentar situaciones de trabajo bajo intensa presión
Servicio de calidad al usuario interno y externo
Autocontrol
Tolerancia
Creatividad
Capacidad de negociación y convencimiento
Habilidad para la expresión oral y escrita

Actitudes:

Identificación y compromiso con la visión, misión y objetivos de la institución que representa.
Empeño e interés en lo que realiza
Receptivo a críticas que mejoren el trabajo realizado y permitan eficaz y eficientemente el cumplimiento de los objetivos
Buenas relaciones humanas
Orden y disciplina en los métodos de trabajo
Dinamismo, paciencia, optimismo, cooperación y afabilidad.
Discreción y lealtad a la institución
Disposición para el cambio

Conocimientos:

Debe mantener actualizados los conocimientos y técnicas propias de su especialidad, así como el desarrollo de nuevas competencias con el fin de garantizar su idoneidad permanente, por cuanto su labor exige una actitud proactiva y de servicio con aportes creativos y originales durante toda su carrera.
Además de los conocimientos propios de su formación, es elemental que conozca sobre:
Organización y funcionamiento de la Administración Pública costarricense.
El entorno político, científico, económico, social y cultural nacional e internacional.
Misión, visión, organización y funciones de la Institución para la cual labora
Estatuto de Servicio Civil y su reglamento y demás leyes conexas con el Régimen de Empleo Público.
Conocimiento del entornopolítico, científico, económico, social y cultural nacional e internacional.
Idioma inglés.
Sistemas informáticos propios de la dependencia donde se ubica, así como herramientas informáticas tales como: procesador de textos, hojas electrónicas, entre otros.

Fuente: Elaborado a partir de la Dirección General del Servicio Civil, (2015)

2.9. A modo de síntesis teórica

A continuación se hace una síntesis de los aspectos teóricos que son relevantes para comprender la posición desde la cual se llevará a cabo el análisis de la información para responder a los objetivos de la investigación.

Este capítulo se inició con la definición del universo educativo en el cual se puede ubicar el tema de la capacitación. La revisión de la literatura permite referirlo a la educación no formal y en medio de su diversidad a una clasificación según sus funciones al mundo laboral y en cuanto a grupos etáreos a la educación de adultos (Trilla, 1992). Resulta importante realizar esta caracterización en que la educación no formal se diferencia de la educación formal en aspectos medulares. En la educación no formal y por lo tanto en la capacitación, los objetivos y los contenidos son concretos, responden a necesidades inmediatas, la metodología es participativa, activa, poco rutinaria y la evaluación de los aprendizajes se lleva a cabo mediante estrategias no tradicionales (Trilla, 1992). En esta tesis la capacitación se asume desde esta perspectiva.

La educación no formal, así como la formal y ocasional (informal e indirecta) constituyen la educación permanente que integra los aprendizajes fundamentales de aprender a conocer, convivir, ser y hacer (Delors, 1999).

Sin embargo, para que el desarrollo de los anteriores aprendizajes, no se conviertan en una colección de los mismos, en esta investigación se asumen las ideas de Morin (2002) en términos de relacionar esos saberes para analizar y resolver los problemas, más que acumularlos de manera desintegrada ante una realidad que es compleja y que es precisamente esa complejidad la que no permite separar lo político, lo afectivo, lo social y demás dimensiones del todo.

No menos importante, es la observancia que se debe de tener de una serie de principios cuando se trata de capacitar adultos, tales como: conocer de parte de la persona participante, aprendizaje autodirigido, aprovechamiento de la experiencia, disposición y motivación por aprender, orientación a la solución de problemas, el uso de actividades significativas y de diferentes estímulos, aprendizaje dialógico, entre otros. Se toman aquí los planteamientos de Knowles (2001) y de Medina (2000) haciendo referencia a Rice como relevantes para esta tesis.

Respecto al concepto de capacitación se concibe para esta investigación como un medio para incrementar los conocimientos, habilidades, destrezas en las personas y en las organizaciones en perspectiva de un mejor desempeño en perspectiva de alcanzar la misión, visión, valores y

objetivos de la organización (Reza,2006).

Para Mitnik et al., (2006) la calidad de la capacitación depende que exista transferencia al ambiente laboral, que provoque beneficios a la organización, aumente el capital intelectual e incida en la competitividad. Para los mismos autores, y un factor que también es de importancia para esta investigación es el hecho de que la forma en que las personas aprenden impacta la calidad de la capacitación. La socialización del conocimiento tácito, la valoración de las experiencia y las competencias previas, la facilitación de contextos auténticos o similares al ámbito laboral son condiciones básicas para el aprendizaje en los proceso de capacitación.

A nivel del Sector Público, Velasco (2006) recuerda que la capacitación busca cambios en las personas y las organizaciones pero en función de los objetivos estratégicos de estas. El autor al realizar un análisis encuentra que en la Administración Pública coexisten formas de capacitar a las que denomina tradicional y contemporánea, estando la primera preocupada por la transferencia de los contenidos y la segunda por el desarrollo de las competencias. Varela y Araya (2011) de forma similar reconocen un estilo tradicional y por competencias en la capacitación, encontrándose el primero focalizado en conocer contenidos, centrado en la

magistralidad, con fuentes textuales, mientras el segundo busca integrar los saberes (saber, ser, convivir, hacer) para la solución de problemas, la integración de la teoría y la práctica mediante una interacción entre la persona y su contexto partiendo de su experiencia como fuente de construcción del conocimiento.

Desde la perspectiva señalada son de relevancia para esta investigación, las estrategias de cómo las personas aprenden en el ámbito laboral y los énfasis que se pueden dar desde un enfoque de la capacitación contemporánea o por competencias.

La revisión de la literatura permite establecer sobre la capacitación por competencias que se reconocen ventajas como: el protagonismo de las personas en el proceso, el establecimiento de un vínculo entre lo laboral y la capacitación, de modo que integra las capacidades con los contextos para resolver problemas, resalta el cómo aprender y no solamente la adquisición de conocimientos, es flexible, entre otras (Schwartzman, 2000, Vargas, Casanova y Montanaro, 2009, Rychen y Salganik, Pérez Gómez, citados por Rivas, 2008) Estas características son importantes para este estudio en perspectiva de formular una propuesta orientada en capacitación en competencias.

En esta tesis se considera que la herramienta pertinente para llevar a la práctica las acciones de capacitación, es la

elaboración de programas que inicia con la tarea de identificar y priorizar las necesidades y que concluye con la evaluación de los programas para así realimentar el proceso. (González y González, s.f y Fernández, 2004).

Otro aspecto que se deriva de la formulación de programas, es la necesidad de que esta se enmarque en un modelo que oriente la acción formativa. Un modelo es requerido para conocer cómo se llevan a cabo las acciones en cuanto a las relaciones que se establecen entre los agentes y recursos que intervienen Flórez 2000. Al menos un modelo debe contener una dimensión filosófica, académica-curricular y organizacional (Dirección General de Educación Superior Tecnológica, 2012).

En cuanto al concepto de curriculum que es un componente relevante tanto para el análisis como para la formulación de una propuesta en este trabajo, se toma la perspectiva de Sacristán (1998), en el sentido que ayuda a comprenderlo como un elemento funcional para la institución ejecutora, en este caso, de una práctica andragógica que a su vez transmite determinados valores y visiones en su contexto laboral. Además, el curriculum se convierte en el elemento articulador de los distintos componentes que intervienen en el proceso educativo.

La revisión realizada en torno a enfoques del curriculum,

permitió identificar uno al que se denomina complejo, Tobón (2005) o integrado Badilla (2009) que resulta pertinente, desde la perspectiva que se quiere plantear en este trabajo. Se le critica a los enfoques tradicionales como pueden ser el conductista y el academicista que son pocos flexibles, y desarrollan saberes parcelados que no integran la teoría y la práctica. Contrario a esto, Tobón (2005) y Badilla (2009) reconocen en el curriculum complejo o integrado, precisamente la integración de la teoría y la práctica, el desarrollo de contenidos significativos, la solución de problemas reales, espacios para la reflexión, la autocrítica y autoevaluación, la ejecución de proyectos abordados desde diferentes ópticas y disciplinas.

Los cambios que se espera provoque el aprendizaje, se puede lograr de forma diferente según la corriente paradigmática educativa que se adopte. Los elementos que se necesitan para desarrollar la enseñanza y aprendizaje en los procesos tales como: objetivos, contenidos, roles, estrategias y evaluación de los aprendizajes se organizan en correspondencia a la perspectiva que se selecciona.

Para este estudio, los componentes del cognotivismo se consideran como los más pertinentes de cara a una propuesta de capacitación por competencias, debido a que resulta conveniente para explicar las maneras más complicadas de

aprendizaje como son el razonamiento y la solución de problemas (Ertmer y Newby, 1993, refiriéndose a Schunk).

En el cognitivismo los objetivos se orientan a aprender a aprender y no exclusivamente a aprendizajes conceptuales y procedimentales (Flórez, 2000; Hernández 1998). En cuanto a los contenidos se abordan buscando un aprendizaje significativo en un ir y venir del conjunto al detalle y no solamente de la parte (sencillo) al todo (complejo) Hernández, (1998). Las estrategias pretenden enlazar los conocimientos previos con los nuevos y el establecimiento conjunto de las expectativas y metas. El aprendiz es un sujeto activo y protagonista con capacidad para aprender y solucionar situaciones planteadas (Hernández, 1998; Flórez 2000). La evaluación de los aprendizajes se orienta a comprobar el grado con el que los conocimientos adquiridos pueden relacionarse con los previos (Hernández, 1998).

Para esta investigación la definición de competencia que se ajusta más a la perspectiva que se pretende impulsar desde la propuesta, responde a un proceso complejo de integración de diversos saberes en contextos particulares para la solución de problemas (Tobón, 2007). Además, resulta útil concebirla como la construcción de aprendizajes significativos mediante una combinación de instrucción y experiencia laboral (Ducci, 1997).

La competencia se refleja en tres factores, como son: el uso de la información que se obtiene, la aparición de los saberes relacionados con el manejo de esa información y la demostración de la aplicación de esos saberes en las situaciones problemáticas (Díaz, 2005).

A nivel del sector público la competencia es la capacidad que está condicionada por los saberes que debe de demostrar la persona funcionaria en su contexto, según determinados parámetros de calidad (Serrano, 2008).

Respecto a las competencias para los puestos gerenciales se identificaron distintas clasificaciones de orden internacional mayoritariamente como la Oficina Nacional de Innovación en la Gestión, 2002; Casas, 2003; Hooghiemstra, Bethell-Fox, Boyatzis, Spencer y Spencer, citados por Martínez, 2008; Solórzano, 2008; Aguilar y Fonseca, 2010.

Este último referente teórico, sirvió para confrontar la elaboración realizada por las jefaturas a partir de las entrevistas, el taller y por el grupo de expertas respecto a los saberes requeridos y necesarios para desarrollar y enriquecer el planteamiento final formulado en el cuestionario.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

En este capítulo se describe el marco metodológico de la investigación propuesta, el cual comprende: el paradigma y tipo de investigación, la perspectiva paradigmática, en qué consisten los métodos que se utilizaron, sus principales características, criterios y requisitos para llevar a buen término esta investigación. También, en este capítulo se explica cómo se realizó el acceso al campo; se describe el escenario donde se llevó a cabo la investigación, así como los participantes en la investigación, la definición conceptual de las categorías de análisis y las técnicas e instrumentos que se utilizaron para recolectar los datos. Además, se detallan los procedimientos que se siguieron para ello y las estrategias para el análisis de los datos.

Por tratarse de una investigación mixta con características secuenciales y derivadas, los componentes de este capítulo se organizaron en momentos denominados de orientación cualitativa y cuantitativa en cuanto a los métodos, las personas participantes y el análisis de los datos.

3.1 Paradigma de investigación

Según Gurdián (2007): "Un paradigma constituye una cosmovisión del mundo compartida por una comunidad científica. Es un modelo para situarse ante la realidad, para interpretarla y para darle solución a los problemas que en

ella se presentan" (p.60).

Sandín (2003) se refiere a este con algunas de sus características y funciones:

Supone una determinada manera de concebir e interpretar la realidad.

Constituye una visión del mundo compartido por un grupo de personas, y por tanto posee un carácter socializador. Cada proyecto o estudio de investigación utiliza las estrategias empíricas que considera más adecuadas, según el modelo conceptual en el que se apoya (p.28).

Martín y García (2009) coinciden con los autores anteriores identificando los dos elementos básicos de un paradigma como son la matriz disciplinar o visión de mundo y realidad y unos ejemplares compartidos como las teorías y modelos.

Así las cosas, se le otorga una adhesión, a veces inconscientemente, a un cuerpo de principios compartidos por otras personas que condiciona el pensamiento y la acción, en este caso, de la manera como se concibe y se debe investigar, afectando así el cuadro conceptual y empírico que se utilice.

De acuerdo con Dobles et al.(2003), el hacer explícita la posición paradigmática desde la que se lleva cabo una investigación, permite dialogar con otros investigadores que trabajan de forma diferente.

Ahora bien, existen distintas denominaciones para hacer referencia a los diferentes paradigmas, tales como: positivista y naturalista (Dobles, Zuñiga y García, 2003);

empírico-analítico o racional-tecnológico, hermenéutico-simbólico y crítico-emancipatorio (Martín y García, 2009); racionalista, cuantitativo, naturalista, constructivista, interpretativo y cualitativo (Sandín, 2003).

3.1.1. Perspectiva paradigmática

Los paradigmas se delimitan en función de sistemas de creencias o supuestos. Para este estudio, se consideran las siguientes perspectivas:

En lo que se refiere a la perspectiva ontológica, en este estudio la realidad se percibe como múltiples realidades interrelacionadas y dependientes de los actores y sus contextos particulares. En este caso, al hablar de la capacitación y competencias en el sector público, aunque hay una normativa general que la regula en todas las instituciones estatales, las políticas y directrices institucionales varían, la práctica depende también de la calidad y cantidad del recurso humano disponible, del presupuesto, del inventario de necesidades de capacitación, del perfil y competencias de los ejecutores, entre otros factores.

Además la construcción conceptual que puedan hacer de estos procesos, las autoridades ministeriales, las jefaturas, las personas funcionarias participantes y los que tienen la responsabilidad de ejecutar las acciones es diferente e

incompleta una respecto de la otra. Desde esta posición, la realidad no es única y se construye a partir de las vivencias y roles de quienes participan en el contexto institucional al que se refiere la investigación. La realidad, al ser una construcción cambiante, producto del dinamismo de las personas que intervienen, refleja también realidades distintas según sea el período de observación.

Al realizarse una fragmentación de la realidad en variables, se hace con el propósito de orientar el rumbo por seguir. Esta realidad puede fragmentarse en perfiles y competencias de los funcionarios, lineamientos, directrices, elementos prácticos de la capacitación, características de enfoques educativos y curriculares, entre otros. En este aspecto hay algún grado de control a través de los indicadores que definen lo que se investigará.

Las premisas epistemológicas establecen para esta investigación que el sujeto y el objeto se relacionan entre sí, no son independientes. Este enunciado se materializa claramente debido a que el investigador se desempeñó como profesional en la institución donde se efectuó el estudio, concretamente en la División Administrativa del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, teniendo con esto la expectativa de alcanzar una mayor profundidad en el conocimiento propuesto.

A partir de esta situación, no es posible hablar de un límite entre lo interno y lo externo, pues la conciencia del investigador se extiende hasta abarcar el objeto en estudio. El conocimiento aquí se vuelve subjetivo e individual. Además, se pretende un acercamiento del fenómeno de estudio desde la propia visión de realidad y ahondar con las perspectivas del personal y jefaturas del Ministerio.

Sin embargo, aunque el conocimiento se hará "desde adentro", existió la posición de establecer un distanciamiento entre el investigador y conocimiento mediante la búsqueda de rigor investigativo, en términos de que la recolección de datos y análisis sean coherentes y confiables, en el entendido de que una investigación similar y utilizando la misma metodología proporcionará datos equivalentes.

Con referencia a las premisas heurísticas, el conocimiento que se obtenga es único para el tiempo y lugar. Lo que se conozca del modelo de capacitación e identificación de las competencias en estudio, es particular y los componentes observados son el producto de diversos factores que coexisten, de esta forma los resultados no serán generalizables.

No obstante, habrá información que se puede generalizar para otros contextos institucionales del sector público, pero no necesariamente aplicable de forma similar a la realidad

del MOPT.

Por otra parte, se consideró la oportunidad de lograr un conocimiento de la realidad en estudio mediante la utilización de una perspectiva mixta con métodos cuantitativos y cualitativos de investigación, tanto para describir e interpretar el fenómeno como para comprenderlo desde la vivencia de las personas que se relacionan directamente con este.

En cuanto a las premisas axiológicas, los valores del investigador condicionan las interpretaciones, por cuanto laboró y participó en la unidad de estudio y colaboró en algunos de los procesos que fueron observados.

Algunos de los valores teóricos pueden provenir de las teorías de la educación de adultos y principios andragógicos, de los enfoques por competencias y su concepto, perfiles de competencias de puestos de jefatura, diseño curricular, complejidad, formas de comprender la capacitación, entre otros.

De parte de los enfoques investigativos, los valores serán los relacionados con el enfoque mixto que permite recolectar, analizar y vincular datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio para responder al planteamiento del problema.

Los valores del contexto están dados por los enunciados

en los valores, objetivos, misiones institucionales y en los que se regula la gestión pública como son la transparencia de las acciones, la satisfacción del bien común la probidad, la eficacia, la eficiencia y el uso apropiado de los recursos pertenecientes al patrimonio público.

No obstante lo anterior, se establecieron indicadores predeterminados en la investigación que buscaron la objetividad del estudio. La metodología supuso la utilización de técnicas e instrumentos válidos y confiables como el cuestionario, la entrevista, las guías de trabajo del taller y la observación. En resumen, durante la investigación se pretendió garantizar un manejo de los datos donde los valores y juicios de valor no redujeran la confianza en la investigación.

3.2. Tipo de investigación

Ante un planteamiento metodológico de una investigación, se pueden asumir distintas posiciones respecto al enfoque cualitativo y cuantitativo. Hernández, Fernández y Baptista (2006) describen las diferentes posturas al respecto:

-La fundamentalista: Se acepta solo una visión y se rechaza la otra, resaltando las virtudes de una y menospreciando las de la otra porque las consideran incompatibles.

-La separatista: Se respetan ambos enfoques, pero como opuestos. Sus usuarios pueden preferir alguno, aunque también pueden emplear ambos, pero en estudios separados.

-La integradora: Aceptan un enfoque mixto porque los combinan al valorarlos de igual manera.

-La pragmática: Proporcionan una misma utilidad a ambos enfoques y señalan que el problema de investigación y las condiciones que lo rodean determinan si el enfoque mixto es el más adecuado para responder al mismo.

Martín y García (2009) identifican más bien dos puntos de vista diferentes respecto a la forma de concebir ambas metodologías, uno de diferenciación jerárquica, en el que solo una metodología tiene validez para el estudio de la realidad social y la otra se convierte en una herramienta de soporte o apoyo; y otro donde se acepta un estado de convivencia que permite apreciar las potencialidades de cada metodología con un grado de respeto mutuo. "El ideal para ser adoptar una estrategia dual, esto es, asumir el valor de cada metodología sin sacrificar ninguno de los dos polos" (Sánchez, referido por Martín y García, 2009, p.33).

Martínez (sf) es del criterio que lo cualitativo (el todo integrado) no es contrario a lo cuantitativo (un solo aspecto), sino que lo integra, particularmente donde resulta relevante. Para esto sugiere la herramienta de la

triangulación como una forma de determinar coincidencias a partir de distintas apreciaciones y fuentes de datos sobre un mismo fenómeno con el sentido de mejorar los resultados de una investigación. El autor afirma "De una manera particular, se pueden combinar, en diferentes formas, técnicas y procedimientos cualitativos y cuantitativos" (p.11).

Sandín (2003) señala respecto a la integración de lo cualitativo y cuantitativo:

Se pretende obtener una visión más completa de la realidad, no a través de dos miradas, sino utilizando ambas orientaciones en el estudio de una única dimensión de la realidad. La integración metodológica aumenta al pretender enfocar desde métodos distintos una misma parcela, métodos a los que se les reconoce la legitimidad de poder captar en parte o totalmente el objeto de estudio. Se pretende un solapamiento o convergencia de los resultados y reforzar así la validez de los mismos (p. 43).

Esta investigación se abordará desde una perspectiva mixta o total pragmática.

Hernández et al. (2006) conciben una investigación mixta como:

Es un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema. Se usan métodos de los enfoques cuantitativo y cualitativo y pueden involucrar la conversión de datos cuantitativos en cualitativos y viceversa. Asimismo, el enfoque mixto puede utilizar los dos enfoques para responder distintas preguntas de investigación de un planteamiento de un problema (p.755).

Por esto, dentro de la perspectiva mixta del estudio, se cataloga como una investigación mixta secuencial:

Normalmente, cuando se recolectan primero los datos cualitativos, la intención es explorar el planteamiento con un grupo de participantes en su contexto, para posteriormente expandir el entendimiento del problema en una muestra mayor y poder efectuar generalizaciones a la población (Creswell, citado por Hernández et al., 2014, p.547).

En esta investigación, se aplicó una secuencia de recolección de datos cualitativos primero mediante las entrevistas, el taller, el grupo de expertas para posteriormente usar esa información en la administración de un cuestionario a una muestra mayor de la población. Además, de este rasgo secuencial, se puede considerar de orden derivativo porque el análisis de los datos se hace sobre la base de los otros (Creswell, citado por Hernández et al., 2014, p.551).

3.3. Métodos

El tipo de estudio que se propuso en esta investigación utilizó los siguientes métodos.

3.3.1. Momento de orientación cualitativa

La investigación también contiene una perspectiva de análisis documental, que se entiende según López (2002) como

Este enfoque procura colocar el documento en su contexto, o sea, en el conjunto de circunstancias entre las que surgió y que permiten explicarlo. Así, se constituyen en necesarios para interpretar los hechos y

estudiar, también, los factores sociales, políticos, económicos, culturales, científicos, tecnológicos, etc.; descubriendo así el valor del mensaje y el impacto que puede ejercer, p.172.

En este caso se buscó la interpretación de fuentes documentales principalmente relacionadas con la normativa referida a la capacitación con apoyo de las palabras obtenidas de una fuente que vino a contrastar la fuente documental.

Además, los rasgos de un estudio cualitativo de corte fenomenológico se encuentran en esta investigación, al estudiar los fenómenos tal y como son vividos por las personas. La esencia de la realidad depende del modo en que es vivida y percibida por el sujeto. Se debe entender el significado funcional y para comprender el significado funcional de todo acto conductual, se debe entender su relación con el todo (Martínez, 1996).

La investigación inicia con esta fase de percibir cómo las jefaturas viven las experiencias de su puesto y qué significado le dan a esa labor en el contexto institucional. "En este método la investigadora y el investigador tratan de describir la realidad vivida por otras personas" (Gurdián, 2007, p.152).

3.3.2. Momento de orientación cuantitativa

Una perspectiva exploratoria se fundamenta en lo declarado por varios autores al señalar que el modelo de competencias está poco desarrollado en Centroamérica, que la misma labor de la investigación, a pesar del auge del tema, se ha ocupado poco de investigar las competencias en el ámbito educativo, que aunque se formulan distintas propuestas y se ejecutan algunas de ellas, no existe una reflexión a profundidad de la consistencia del enfoque de competencias en la educación y el sector público pareciera ser una moda, más que un proceso sostenido. Por otra parte, el enfoque de competencias que se pretende utilizar busca superar los existentes, proponiendo uno ecléctico, que integre los tradicionales con algunos emergentes.

Sobre los estudios exploratorios, Hernández et al. (2006) indican: "Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas" (p.101).

3.4. Descripción de la estructura institucional

El MOPT se divide en cuatro divisiones y en una Administración Superior y estas, a su vez, en direcciones conformadas por distintos departamentos.

La División de Transportes es la responsable de estudiar y analizar los problemas de tránsito y conforme a los resultados, de programar, dirigir, coordinar, supervisar, evaluar y controlar las labores concernientes al planeamiento de transportes, ferrocarriles, educación vial, ingeniería de tránsito y policía de tránsito.

La División Administrativa tiene como objetivo la efectiva y eficiente administración de los recursos mediante la capacitación y desarrollo del factor humano, una adecuada estructura organizativa, la contratación del personal idóneo y su evaluación, la administración de los servicios generales y de transporte interno, la gestión de pago oportuno de bienes y servicios adquiridos, la elaboración de un presupuesto conforme a la ley y la gestión de la contratación administrativa.

La División de Obras Públicas tiene como propósito proporcionar de forma coordinada la asistencia técnica y el apoyo a las municipalidades y a otras organizaciones del país, para que en conjunto se lleven a cabo las obras públicas necesarias con énfasis en la infraestructura vial cantonal que permita un desarrollo económico y social acorde con las políticas generales del Gobierno y del Ministerio.

La División Marítimo Portuaria coordina la formulación de políticas de desarrollo marítimo y portuario, mantiene

relación con los organismos internacionales y regionales vinculados con la actividad, establece políticas para la formación y capacitación de su personal y fiscaliza los planes de estudio y funcionamiento de los establecimientos dedicados a la enseñanza de las actividades propias del subsector marítimo.

De estas dependencias proceden las distintas personas que fueron entrevistadas, reunidas, observadas y encuestadas. En el caso de la aplicación del cuestionario, se contó con la participación de una pequeña muestra de personal de las sedes regionales del país.

Por otra parte, en la estructura del Régimen del Servicio Civil, el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) es el órgano central del Subsistema de Capacitación y Desarrollo. El CECADES es el órgano propulsor de las políticas, estrategias, planes y programas de capacitación de los funcionarios del sector público, así como promotor del desarrollo humano integral y permanente, como medio para la prestación de los servicios, sustentado en el conocimiento técnico, la capacidad profesional y las características actitudinales que comprometen el sentido de responsabilidad pública y ética de cada individuo y cada grupo de trabajo.

3.5. Acceso a la población

Una condición especial de la persona responsable de la investigación responde al hecho que es un funcionario de la institución donde se llevó a cabo, por lo tanto, es conocedor de aspectos relacionados con esa realidad desde adentro, lo cual facilitó realizar las gestiones necesarias para cumplir con los objetivos del estudio.

La persona que autorizó la labor investigativa es el jerarca de la División Administrativa, dependencia donde se encuentra ubicada organizacionalmente la entidad responsable de la capacitación institucional (anexo N°1). Dicha autorización se logró mediante una solicitud expresa en ese sentido, obteniéndose un oficio dirigido a todo el personal del Ministerio, el cual fue utilizado al solicitar las entrevistas, organizar el taller, reunir a las expertas y aplicar el cuestionario.

3.6. Participantes en la investigación

En correspondencia con el tipo de investigación mixta realizada, se reseña seguidamente la forma de proceder en la selección de las personas participantes para cada una de los momentos de la investigación.

Al grupo de personas participantes a las que se les aplicó las entrevistas, asistieron al taller y al grupo de

expertas, se les solicitó la firma de un consentimiento informado (anexo N°2).

El cuestionario por haberse administrado de manera digital, no se requirió del consentimiento informado, no obstante, en su encabezado se explicó el propósito de la investigación y su carácter de llenado voluntario y de anonimato.

El curso que fue observado, por ser resultado de una invitación institucional con fines educativos, la persona investigadora al ser convocada como participante, se abstuvo de solicitar el consentimiento informado, además de que existía el riesgo de obtener una respuesta negativa, considerando que se presentaba en ese momento un ambiente de poca apertura por la dependencia organizadora del Ministerio, por razones que no son de interés para este informe. Sin embargo, aquí podría aceptarse el argumento que dice: "(...)el algunas ocasiones, solicitar el consentimiento puede permitir que aquellos que tienen poder, privilegios y estatus puedan ser investigados" (Meo, 2010, p.10).

En esta situación, se debe dejar claro que no hubo amenaza, ni perjuicio para las personas que asistieron al curso que fue observado.

Al respecto Meo (2010) haciendo referencia a Calvey indica: "que las decisiones sobre ética deben ser tomadas en

el contexto específico de cada investigación y que en su caso, hacer investigación encubierta fue la opción más creativa y apropiada para realizar el estudio" (p.10).

3.6.1. Momento de orientación cualitativa

La persona funcionaria entrevistada de la División Administrativa y ubicada en la dependencia encargada propiamente de la capacitación institucional se seleccionó por el rol que desempeña, pero también por un factor de conveniencia, pues la persona investigadora tenía un conocimiento previo de esta.

De las cuatro jefaturas entrevistadas, tres fueron seleccionadas por conocimiento previo, lo cual es un factor de conveniencia por existir cierto grado de confianza, pero también tomando como criterio igualdad de género y que cada una estuviera ubicada en una división diferente. La única jefatura que resultaba desconocida fue de la Obras Públicas, la cual se identificó en la base de datos institucional de recursos humanos. Las divisiones de Transportes, Administrativa, Administración Superior y Obras Públicas fueron las que tuvieron representación, dejándose por fuera a la División Marítimo Portuaria por encontrarse en ese momento en un proceso de toma de decisiones respecto a la reorganización institucional.

Para la ejecución del taller, se convocaron mediante correo electrónico a un total de 21 jefaturas que fueron seleccionadas de la base de datos, dando prioridad a aquellas que tuvieran algún grado de conocimiento y confianza con la persona que realiza la investigación para tratar de garantizar un mayor grado de asistencia. En total se convocaron a 10 hombres y 11 mujeres, lográndose una asistencia de 7 personas.

Para la observación participante de la dinámica de un curso, el investigador, al ser funcionario del MOPT, fue convocado de manera oficial a una actividad de carácter institucional, aprovechando la situación para incorporar este espacio como parte de la investigación, por lo que la selección de las personas participantes fue una decisión de la dependencia que gestiona la capacitación. En el grupo participaron 20 personas de nivel profesional, de las cuales 4 de ellas ejercen como jefatura, cumpliéndose así la dinámica propia en como se desarrolla la capacitación para estos puestos, es decir, su asistencia es a cursos generales y no específicos.

Para una reunión de criterio de expertas, se contó con la participación de tres funcionarias, de las cuales dos son psicólogas y una administradora de recursos humanos, que laboran en la División Administrativa, específicamente en la

Dirección de Recursos Humanos; dos de ellas con experiencia en capacitación y formación en competencias. Además, dos de las profesionales intervienen en procesos de reclutamiento y selección de personal. El conocimiento y confianza previos de parte de la persona investigadora también determinó su escogencia.

Tabla 15 Distribución de participantes en la investigación por División, Fase cualitativa

DIVISIÓN	ENTREVISTAS	OBSERVACIÓN	TALLER	CRITERIO EXPERTAS
Administrativa	02	08	02	03
Superior	01	08	01	--
Obras Públicas	01	02	03	--
Transportes	01	02	01	--
Marítima-Portuaria	--	--	--	--
Totales	05	20	07	03

Fuente: Elaboración propia (2015).

3.6.2. Momento de orientación cuantitativa

Para el momento de la aplicación del cuestionario, la base de datos de recursos humanos del MOPT reportaba un total de 3603 personas funcionarias, de las cuales consignaba a 83 jefaturas con personal profesional. Se debe de aclarar que en el Ministerio es una práctica común que la base de datos no refleje la ocupación real, por lo cual existe la probabilidad de que la cantidad de personas con puestos de jefaturas sea mayor.

Un total de 106 personas respondieron la consulta, de las cuales un 37 % correspondió a jefaturas y el 63 %, a personas colaboradoras.

La siguiente es la distribución según la dependencia donde se ubican las personas que completaron el cuestionario.

Tabla 16 Distribución de participantes en la investigación por División, Fase cuantitativa

Dependencia	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa
Administración Superior	21	20 %
División Administrativa	38	36 %
División Marítima Portuaria	4	4 %
División de Transportes	7	6 %
División Obras Públicas (Central)	23	22 %
División Obras Públicas (Regionales)	7	6 %
Otra	7	6 %
Totales	106	100 %

Fuente: Elaboración propia (2015).

3.7. Técnicas, instrumentos y validación

Para la recopilación de la información, se emplearon los siguientes instrumentos y técnicas.

3.7.1. Hoja de registro

Para la recopilación de los datos existentes de forma documental, se utilizó una hoja de registro estructurada en un cuadro con tres columnas de entrada, donde se anotó la variable e indicadores por estudiar, la descripción textual de los aspectos relacionados con esa variable y la fuente de la cual se obtuvo la descripción o contenido. Utilizando esta herramienta, se recopiló la información que se encontraba dispersa en documentos de orden legal y administrativo (anexo N°3).

3.7.2. Entrevista

Según Rodríguez, Gil y García (1996), la entrevista es una técnica en la que una persona solicita información de otra para obtener datos sobre un problema determinado. Presupone la existencia de al menos dos personas y la posibilidad de interacción verbal a través de una serie de conversaciones libres en las que el investigador poco a poco introduce nuevos elementos que ayudan al informante a comportarse como tal.

A partir del problema, se establece una lista de temas en relación con los que se focaliza la entrevista de manera semiestructurada. Por lo tanto, se empleará una guía de asuntos donde el entrevistador tendrá la oportunidad de introducir preguntas adicionales para obtener mayor información (Hernández et al., 2006, p.597).

No se busca contrastar una idea, creencia o supuestos, sino acercarse a las ideas, creencias y supuestos mantenidos por los informantes respecto al ejercicio de su puesto de jefatura en términos de sus competencias y otros tópicos. De esta forma, "el investigador hábil logra por lo general aprender de qué modo los informantes se ven a sí mismos y a su mundo, obteniendo a veces una narración precisa de acontecimientos pasados y de actividades presentes [...]" (Taylor y Bogdan, 1994, p.108).

Para esta investigación se aplicaron cinco entrevistas, de las cuales cuatro siguieron el mismo formato en cuanto contenido y una con una estructura diferente. La entrevista dirigida a las jefaturas se estructuró con 18 preguntas anexo N°6) y la aplicada, a la funcionaria de la División Administrativa, responsable de la capacitación institucional; se organizó con 26 preguntas (anexo N°5).

La guía de la entrevista fue revisada mediante el criterio experto por una profesional en psicología y funcionaria de Recursos Humanos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y por la directora de esta investigación, haciendo observaciones que fueron atendidas, realizando las correcciones del caso.

3.7.3. Taller participativo

Para Cano (2012) un taller es

un dispositivo de trabajo con grupos, que es limitado en el tiempo y se realiza con determinados objetivos particulares, permitiendo la activación de un proceso pedagógico sustentado en la integración de teoría y práctica, el protagonismo de los participantes, el diálogo de saberes, y la producción colectiva de aprendizajes, operando una transformación en las personas participantes y en la situación de partida, p. 33.

Su característica principal es la reflexión sobre la práctica, teniendo como elementos la experiencia o vivencias y la creatividad del grupo para ensayar soluciones a las problemáticas o situaciones planteadas.

Respecto a las características del taller, Cano (2012), las identifica así:

Es un dispositivo de trabajo con grupos.

Es limitado en el tiempo.

Tiene objetivos específicos.

Es un proceso en sí mismo; aunque pueda estar inserto en un proceso mayor, en sí mismo es un proceso que tiene una apertura, un desarrollo y un cierre.

Es un espacio que se caracteriza por la producción colectiva; los aprendizajes y creaciones se producen a partir de un diálogo de experiencias y saberes basado en el protagonismo de los participantes (p.34).

El taller ejecutado en el marco de este estudio, con un grupo de jefaturas que compartieron de forma participativa, libre y reflexiva, tomando como punto de partida sus vivencias, tuvo la oportunidad de establecer de manera grupal elementos del contexto en los cuales desarrollan su rol de jefaturas e identificar con cuáles saberes deben afrontar esa labor relevante para la organización. Además, revisaron la información que se había recopilado en las cuatro entrevistas a jefaturas, la cual les fue presentada en cuadros resúmenes. La actividad tuvo una duración de tres horas (anexo N°7).

3.7.4. Cuestionario

Se empleó un cuestionario para la identificación de los saberes que los puestos de jefatura deben de poseer y cuáles deben todavía ser desarrollados. "Un cuestionario consiste en

un conjunto de preguntas respecto de una o más variables a medir" (Hernández et al., 2006, p.310).

Los respectivos enunciados sobre los saberes fueron obtenidos como resultado en secuencia de las entrevistas y el taller con jefaturas, así como del criterio de expertas y confrontación de la teoría sobre perfiles de las personas que ocupan puestos de jefaturas.

La aplicación del cuestionario se realizó de manera autoadministrada, empleando formularios Google, cuyo vínculo fue enviado al correo del Ministerio mediante un aviso particular creado a través del portal institucional para que fuera respondido de forma voluntaria por el personal. El cuestionario recopiló la información de jefaturas y personas colaboradoras acerca de los conocimientos que deben poseer quienes ostentan un cargo de jefatura y, por otra parte, si este saber en el momento actual es necesario de ser desarrollado. Los enunciados presentados sobre los conocimientos fueron en total 48, donde cada uno tenía cuatro alternativas cerradas y dicotómicas de sí o no respecto a si se debía tener el saber y, posteriormente, si era necesario desarrollarlo (anexo N°13).

La única pregunta abierta del cuestionario daba la oportunidad de que se mencionara otro saber que no estuviera contemplado en los enunciados propuestos.

El cuestionario fue revisado mediante criterio experto por la directora de esta investigación y posteriormente fue aplicado a un grupo de jefaturas y colaboradores para que accedieran al enlace antes de enviarlo de forma masiva.

3.7.5. Observación

El contacto directo con el fenómeno que se investiga es un elemento distintivo de la observación en el campo que permite lograr una visión general de este.

El propósito de la observación participante en una investigación cualitativa es desarrollar una comprensión holística de los fenómenos en estudio, que sea tan clara y precisa como sea posible. Por consiguiente, ayuda a la investigadora y al investigador a tener una mejor comprensión del contexto y el fenómeno en estudio (Gurdián, 2007, p.191).

La variedad y calidad de la información que se logra está vinculada con el rol que juega la persona que lleva a cabo la observación.

La investigadora o el investigador hacen una inmersión en el contexto. Se introducen dentro del grupo de estudio y llegan a formar parte de él, de tal forma que se tienen vivencias de primera mano que permiten comprender la situación o el comportamiento del grupo. En el Cuaderno de Campo, Registro o Diario de Campo relatan-describen sus sensaciones, descripciones, acontecimientos, interacciones, eventos, sucesos, hechos, entre otros (Gurdián, 2007, p. 190).

La observación realizada de un curso de capacitación de 12 horas estuvo orientada específicamente para efectuar registros de aspectos relacionados con la práctica de la

capacitación institucional y con los factores asociados al enfoque educativo y curricular de la misma (anexo N° 11). La aplicación de la técnica se hizo en tres sesiones con una duración de cuatro horas cada una, registrando hechos acerca del diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación del curso, además de los objetivos, contenidos, estrategias, relaciones y evaluación de aprendizajes desarrollados. Para tal efecto, se empleó una hoja registro donde se describieron los acontecimientos en los diferentes períodos de tiempo observados (anexo N°12).

El registro de lo observado es vital en la ejecución de la técnica: “[...] las notas de campo procuran registrar en el papel todo lo que se puede recordar sobre la observación. Una buena regla establece que si no está escrito, no sucedió nunca” (Taylor y Bogdan, 1994, p.75).

Similar criterio sobre la técnica se expresa así: “Descripciones de lo que estamos viendo, escuchando, olfateando y palpando del contexto y de los casos o participantes observados. Regularmente van ordenadas de manera cronológica” (Hernández et al., 2006, p.541).

3.7.6. Criterio de expertas

Como una manera de consolidar la información obtenida mediante las entrevistas y la ejecución del taller, se empleó el criterio de expertas (anexo N° 8). “En ciertos estudios es

necesaria la opinión de individuos expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios" (Hernández et al., 2006, p. 566).

Las profesionales consultadas validaron la información obtenida de las entrevistas y taller con las personas que ostentan puestos de jefaturas, la cual les fue presentada mediante cuadros resúmenes (anexos N°9 y N°10). Por otra parte, a partir de la identificación que habían hecho las jefaturas de los elementos del contexto institucional, las profesionales identificaron otros saberes que deben poseer para desempeñarse en el mismo ejerciendo ese rol.

En la siguiente tabla se esquematizan los aspectos metodológicos hasta aquí reseñados.

Tabla 17 Resumen abordaje metodológico

ENFOQUE	MÉTODO	CATEGORÍA O VARIABLE	FUENTES	INSTRUMENTOS O TÉCNICAS
FASE I Cualitativo	Análisis Documental	Marco jurídico, normativo y político que fundamenta el sistema de capacitación	Documental: decretos y resoluciones Funcionario de la Dirección de Capacitación	Hoja de registro Entrevista
		Prácticas de capacitación orientadas a los profesionales con puesto de jefatura	Documental: planes, informes y formularios de capacitación Funcionario de la Dirección de Capacitación	Hoja de registro Entrevista
			Persona funcionaria instructora y participantes en un curso	Observación
	Fenomenológico	Enfoque o enfoques educativos en que se fundamenta el sistema de capacitación	Documental: decretos y resoluciones Funcionario Dirección de Capacitación	Hoja de registro Entrevista
		Saberes requeridos para puestos de jefatura	Jefaturas	Entrevistas
			Jefaturas	Taller
	Funcionarias relacionadas con capacitación y selección de personal	Criterio de expertas		
FASE II Cuantitativo	Exploratorio	Valoración de los saberes requeridos (necesidad o no de desarrollarse)	Jefaturas y personas colaboradoras	Cuestionario digital

Fuente: Elaboración propia (2015)



A partir de los resultados de cada técnica o instrumento, se preparó el o la siguiente

3.8. Análisis de los datos

3.8.1. Momento de orientación cualitativa

La información de carácter documental fue seleccionada de acuerdo a los aspectos relevantes para el estudio y fue presentada de manera textual en cuadros para poderla comparar con la información obtenida de una de las entrevistas en la que se consultó sobre los mismos tópicos. Así, se establecieron similitudes o diferencias, intentando interpretar los textos y palabras en el contexto institucional en el que se llevó a cabo la investigación.

Los datos procedentes de las entrevistas a las personas que ejercen puestos de jefaturas en cuatro de las distintas divisiones de la estructura organizacional, se agruparon utilizando la guía estructurada para la entrevista; no obstante, aspectos emergentes que surgieron de las respuestas fueron reubicados en otros tópicos u originaron una nueva categoría de análisis. Para garantizar la certeza de la información, cada una de las entrevistas fue grabada y transcrita, tomándose las expresiones verbales de cada persona y creando una estructura descriptiva que expresa la forma en que es vivida y percibida la realidad de ser jefaturas en el Ministerio.

Con la realización del taller, se buscó obtener criterios con las personas participantes. La información obtenida fue la identificación de las competencias, abordando aquellas dimensiones que permitan su formulación desde un enfoque integral o incluyan una perspectiva compleja de las mismas.

Con la descripción anterior, se cumplió con la estrategia de la triangulación, con la cual, varios autores (Sandín, 2003; Hernández et al., 2006; Martínez, sf) coinciden en que se puede avanzar en la investigación mixta, integral u holística.

Al término triangulación se le asignan dos orígenes. Uno que proviene de la ciencia naval militar y servía para obtener distintos puntos de referencia de un objeto en el mar (Jick citado por Hernández et al., 2006). El otro se relaciona con la topografía y tenía la función de establecer ciertos puntos coincidentes o intersecciones a partir de diferentes fuentes informativas sobre un mismo fenómeno (Martínez, sf; Gurdián, 2007).

La triangulación de datos, métodos, investigadores, teorías y disciplinas son distintos tipos que pueden proporcionar una visión holística, múltiple y enriquecedora (Hernández et al., 2006).

Martínez (sf) y Gurdián (2007) describen los tipos de triangulación de la siguiente manera:

-Triangulación de métodos y técnicas: Se refiere al uso de distintos métodos y técnicas para investigar el problema.

-Triangulación de datos: Es la obtención de variedad de datos que se originan de diversas fuentes de información.

-Triangulación de investigadores: Responde a la participación de varios investigadores.

-Triangulación de teorías: Es el empleo de varias perspectivas para interpretar y conformar una estructura a un mismo grupo de datos.

-Triangulación interdisciplinaria: Intervienen distintas disciplinas en el estudio.

En esta investigación se realizó una triangulación de métodos, técnicas, datos, tal y como se describió anteriormente y se presenta en la tabla N° 18 respecto al abordaje metodológico.

3.8.2. Momento de orientación cuantitativa

La información producto del cuestionario se convirtió en un cuadro donde se presentaron las frecuencias absolutas y relativas de los saberes requeridos para ejercer un puesto de jefatura y cuáles de estos necesitan desarrollarse, bajo un planteamiento dicotómico de sí o no. Su construcción se

realizó de manera automática utilizando la aplicación del formulario Google.

3.9. Definición de categorías y variables

Respecto a las categorías "estas pueden estar predefinidas por el analista o por el contrario pueden surgir a medida que se analizan los datos" (Rodríguez et al., 1996, p.209). Para este caso, se definieron anticipadamente según los temas de interés para la investigación, de manera que los datos se pudieran organizar para llevar a cabo su análisis e interpretación.

Las variables son rasgos que son observables o medibles respecto al fenómeno en estudio y que precisamente esa condición de cambio las convierte en variables.

Con base en los objetivos definidos en esta investigación, las categorías y variables que se someten a la observación son las siguientes:

Tabla 18 Definición de categorías y variables

Categoría/ Variable	Definición conceptual	Definición operacional	Definición instrumental
Categorías			
Disposiciones legales y directrices rigen el sistema de capacitación	Son todas las orientaciones de acatamiento obligatorio contenidas en documentos oficiales emitidos por autoridades en materia del sistema de capacitación que rige a la Dirección del Servicio Civil y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.	Normas contenidas en leyes, decretos, oficios y circulares emitidos por la Asamblea Legislativa, el presidente de la República y la Dirección del Servicio Civil, el MOPT respecto a: diagnóstico, diseño, organización, ejecución y evaluación. Se retoman las percepciones de la funcionaria del MOPT respecto a los tópicos anteriores.	-Revisión documental mediante hojas de registro. -Entrevista a una persona funcionaria de la Dirección de Capacitación de la División Administrativa del MOPT.
Prácticas de capacitación	Son aquellas respuestas o acciones a las demandas de capacitación cotidianas y que son parte del contexto institucional.	Acciones de capacitación en aspectos de diagnóstico, diseño, organización, ejecución y evaluación dirigida a las personas con puesto de jefatura, reportadas en los documentos. Se considera la opinión de la funcionaria del MOPT respecto a los aspectos anteriores.	-Entrevista a una persona funcionaria de la División Administrativa del MOPT. -Revisión documental de planes e informes anuales. -Observación de un curso
El enfoque educativo orienta el sistema	Corresponde a los supuestos previos que orientan las acciones para abordar acertadamente los procesos de capacitación.	Visiones contenidas en los documentos respecto a: Dimensión filosófica:	-Revisión documental de diseños de capacitaciones,

Categoría/ Variable	Definición conceptual	Definición operacional	Definición instrumental
capacitación		<p>concepción de la persona funcionaria, de la capacitación y misión de la dependencia ejecutora de la misma.</p> <p>Dimensión académica: plano institucional, andragógico, curricular (objetivos, contenidos, estrategias y relaciones didácticas y evaluación de aprendizajes) .</p> <p>Se considera además la posición de la persona funcionaria del MOPT y lo observado en la dinámica del curso.</p>	<p>directrices que declaran aspectos de los enfoques.</p> <p>-Entrevista a una persona funcionaria de la División Administrativa.</p> <p>-Observación de un evento de capacitación.</p>
Variables			
Competencias genéricas para los puestos de jefatura	Las competencias genéricas se refieren a las competencias comunes a una rama profesional o a todas las profesiones.	<p>Se retoman las opiniones de las jefaturas y expertas respecto al contexto institucional en que se desenvuelven las jefaturas y los saberes requeridos (conocimientos, valores, actitudes, habilidades y destrezas) para desenvolverse en el mismo ejerciendo ese cargo.</p> <p>Se mide por:</p> <p>-Si es requerido</p> <p>-No es requerido</p>	<p>-Entrevistas a jefaturas.</p> <p>-Taller con jefaturas.</p> <p>-Criterio de expertas.</p> <p>-Cuestionario a jefaturas y</p>

Categoría/ Variable	Definición conceptual	Definición operacional	Definición instrumental
Valoración de competencias genéricas	Juicio de valor respecto a la presencia de competencias genéricas en los profesionales con puesto de jefatura.	<p>Respuestas de parte de jefaturas y personal del MOPT en el cuestionario superiores al 70%, se consideran como saberes requeridos para el puesto de jefatura.</p> <p>Conjunto de competencias identificadas en los puestos de jefatura sometidas a una valoración.</p> <p>Se mide por:</p> <p>-Si es necesario desarrollarlo</p> <p>-No es necesario desarrollarlo</p> <p>Respuestas en el cuestionario superiores al 70% se consideran como saberes necesarios de desarrollar.</p>	<p>personas colaboradoras.</p> <p>-Cuestionario a jefaturas y personas funcionarias o colaboradoras.</p>
Componentes de la propuesta			
Fundamentos, recursos e interrelaciones	Corresponde a los principios; la correspondencia entre personas y procedimientos; y medios requeridos para alcanzar lo que se planifica y se declara.	-Dimensión filosófica: perspectiva respecto a la persona que se forma, concepto de la capacitación, visión y misión de la dependencia	Elaboración de una propuesta con la fundamentación teórica conceptual y

Categoría/ Variable	Definición conceptual	Definición operacional	Definición instrumental
		ejecutora de la capacitación, consideraciones éticas. -Dimensión académica: aspectos de principios educativos de adultos, curriculares como contenidos (saberes), estrategias educativas. -Dimensión organizacional: políticas requeridas, normativa vigente y relevante, vinculación con la planificación institucional.	elementos prácticos del contexto institucional.

Fuente: Elaboración propia (2015).

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LOS DATOS

En este capítulo se analiza la información recolectada mediante las entrevistas, observaciones, cuestionarios y talleres, la cual se organiza en los siguientes apartados:

- Marco político, jurídico y normativo que fundamenta el sistema de capacitación.
- Prácticas de capacitación en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes dirigidas a los puestos de jefatura.
- Enfoques educativos que orientan el quehacer institucional en capacitación, particularmente lo que concierne a los puestos de jefatura.
- Identificación de saberes que requieren las jefaturas para ejercer su rol y la valoración de los mismos, concerniente a cuáles deben ser desarrollados.

Para explicar el sistema de capacitación que se desarrolla en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se procedió de la siguiente manera en la fase cualitativa:

Del marco jurídico y normativo que fundamenta el sistema de capacitación en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y demás instituciones del servicio civil, se identifica y describe lo que establecen los lineamientos respecto a la detección de las necesidades, la planificación y diseño, la organización, la ejecución y evaluación de la capacitación. Esto se realizó mediante revisión documental y una entrevista.

Las prácticas de capacitación en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, dirigidas a los puestos de jefatura, describen las acciones que se llevan a cabo para desarrollar las capacidades y competencias de las personas que ocupan estos puestos en la organización. Con el fin de alcanzar este propósito, se emplearon la revisión documental, la entrevista y la observación.

A partir del conocimiento de la normativa que regula el sistema de capacitación y de lo que se lleva a la práctica, luego se devela el enfoque o enfoques educativos que orientan el quehacer institucional, particularmente lo concerniente a los puestos de jefatura. En el presente estudio se utilizaron la revisión documental, la entrevista y la observación.

Para sentar las bases de un modelo de capacitación por competencias dirigido a los puestos de jefatura, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

En un momento cualitativo para la identificación de saberes se aplicaron entrevistas, un taller y una reunión con expertas.

Posteriormente, en la fase cuantitativa para la validación de los saberes necesarios para ejercer el puesto de jefatura y la valoración de los mismos, respecto a cuáles deben ser aún desarrollados, se aplicó un cuestionario.

A continuación se detallan los aspectos anteriormente referidos:

4.1. Marco político, jurídico y normativo que fundamenta el sistema de capacitación

En este primer apartado se abordan los aspectos desde lo que se establece a un nivel político del Ministerio y desde la normativa que rige el sistema de capacitación del Régimen del Servicio Civil.

4.1.1. Políticas internas de capacitación en el MOPT

Seguidamente se reseñan las políticas de capacitación vigentes por más de 17 años y las que se promulgaron de forma reciente en el mes de octubre del año 2015.

4.1.1.1. Políticas de capacitación internas anteriores al año 2015

En la siguiente información se reseñan las políticas del Ministerio relacionadas con la capacitación que se encontraban vigentes antes del año 2015.

Tabla 19 Políticas de capacitación, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
Documental	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El sector transporte definirá un programa de capacitación y desarrollo de los recursos humanos que comprenda al factor humano que se requiera en el futuro, de acuerdo con el nuevo enfoque organizativo. ✓ Se desarrollará y fortalecerá la capacidad del sistema para administrar, elaborar, impartir y evaluar las distintas actividades de la capacitación, que garanticen el desarrollo de las capacidades humanas que requiere cada puesto de trabajo. ✓ La capacitación, de acuerdo con cada caso, será preferiblemente nacional (interna y externa) más que internacional. Solo en casos de alta especialización (tecnología de punta, entre ellos), se cubrirá capacitación en otros países, con un análisis profundo sobre la calidad del curso y de sus medios de evaluación, asegurando el compromiso de difusiones posteriores

Resultados obtenidos

	(instructores).
	✓ La capacitación nacional del sector transporte utilizará las siguientes posibilidades: universidades, centros de capacitación públicos o privados y otros (recursos propios).
	✓ Se definirán las acciones de capacitación necesarias para el personal que se ubicará en el sector, tanto en organizaciones o empresas públicas como en el sector privado. Las acciones incluirán, a su vez, capacitación en nuevas actitudes para el cambio, así como para las nuevas funciones que puedan derivarse de otros esquemas organizativos.
	✓ Se elaborará un programa de capacitación municipal que forme parte integral de un esfuerzo de fortalecimiento técnico y financiero que permita a las municipalidades encargarse de la red vial cantonal.
	✓ Se establecerá un procedimiento que permita evaluar el impacto de la capacitación a nivel del desempeño en los puestos de trabajo, en una primera etapa, y a nivel de los subsectores, empresas o clientes en la etapa subsiguiente.
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	Existen políticas de capacitación que fueron formuladas en el marco de un estudio realizado por la consultora independiente Louis Berger Internacional en el año 1998, que se contrató cuando se llevó a cabo un proceso de reorganización del MOPT a finales de los años noventa.

Fuente: Elaboración propia con base en planes institucionales de capacitación, MOPT 2010-2012 y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

La política, al ser una decisión que debe orientar el quehacer de la organización en materia de capacitación, ofrece un marco de acción sobre esos asuntos.

Las políticas existentes con anterioridad al año 2015 y que se reseñan en los planes de capacitación del MOPT fueron establecidas en el año 1998, por lo que tienen una antigüedad de 17 años. En ese momento el Ministerio de encontraba en otro proceso de reorganización por lo cual las políticas hacen referencia a ese momento de cambio.

Al hacerse una revisión de esas políticas, se observa que están dirigidas a la definición de programas de capacitación del

factor humano debido al nuevo enfoque organizativo de ese momento para el sector de transportes y a la formulación de un programa para las municipalidades de carácter técnico y financiero. La capacitación debe ser de preferencia nacional y la internacional se justifica en áreas de alta tecnología. Además, se reconocen como fuentes de la capacitación las universidades y otros centros de formación y se debe de capacitar en actitudes para el cambio y en las nuevas funciones que demandaban el cambio organizacional de ese período. Por último, se establece el requerimiento de disponer de un procedimiento para evaluar el impacto de la capacitación.

Como se observa, no existe ninguna política que oriente la capacitación en sus componentes curriculares o de enfoque educativo o que priorice la capacitación del sector del personal que ocupa el puesto de jefatura como factor relevante en el funcionamiento de la organización.

4.1.1.2. Políticas de capacitación internas vigentes. Debido a que en el momento en que se realizaba el análisis de estas políticas, el ministro interino del MOPT emitió una directriz donde oficializó unas nuevas políticas de capacitación, se decidió incluirlas por la importancia que estas tienen para el sistema de capacitación ministerial.

En la siguiente tabla se transcriben las nuevas políticas que deberán ser revisadas cada dos años.

Tabla 20 Políticas de capacitación vigentes, MOPT, 2015

Resultados obtenidos
✓ La capacitación, formación y actualización profesional y técnica son derechos y deberes de los(as) funcionarios(as) del MOPT.
✓ La capacitación en todas sus modalidades y la formación profesional, se ejecutarán respetando la normativa técnica y legal establecida por el Ente Rector y las disposiciones dictadas por las Autoridades Superiores.
✓ La capacitación y la formación podrán ser financiadas por el Ministerio siempre que la legislación, normativa y las políticas gubernamentales lo permitan, siguiendo un principio de optimización de los recursos económicos asignados para tales fines. Es importante señalar además que se debe contar con la debida justificación que respalde la necesidad de capacitar al personal en el tema a recibir, de conformidad con el Plan Institucional de Capacitación y en procura del alcance de los objetivos establecidos en el Plan Operativo de cada dependencia
✓ La Dirección de Capacitación y Desarrollo tendrá el mando técnico en materia de capacitación institucional y articulará con el resto de las dependencias las acciones pertinentes para la satisfacción de las necesidades de capacitación y formativas reportadas y/o emergentes.
✓ Las acciones capacitadoras deben responder a una necesidad debidamente detectada y justificada en función de debilidades o deficiencias a nivel de desempeño, procesos de cambio o formación de perfiles, para el óptimo cumplimiento de funciones y objetivos. Estas necesidades serán reportadas a la Dirección de Capacitación y Desarrollo e incluidas en el Plan Institucional de Capacitación (PIC), salvo oportunidades o necesidades emergentes justificadas que surjan producto de cooperación nacional o internacional.
✓ La Dirección de Capacitación y Desarrollo, hará los estudios pertinentes para valorar los resultados e impacto de la capacitación desarrollada. Dichos estudios deberán remitirse para conocimiento del Jerarca, a través de un Informe Final que integre los resultados e impacto general, producto de la capacitación brindada.
✓ La Dirección Capacitación y Desarrollo divulgará oportunamente información acerca de facilidades de formación profesional o actualización profesional y técnica, tanto a nivel nacional como internacional.
✓ En acciones de capacitación que sobrepasen las 30 horas efectivas de instrucción o en las cuales el Ministerio erogue un monto superior a

Resultados obtenidos

- ∅100.000.00 (cien mil colones) por funcionario(a), el participante debe suscribir un Contrato de Capacitación. Se exceptúan las actividades que son requisito obligatorio de la Dirección General de Servicio Civil para el nombramiento en un puesto.
- ✓ La capacitación en el exterior se autorizará basada en las necesidades reportadas, legislación vigente, políticas y objetivos institucionales, en el siguiente orden de prioridad: áreas y funciones sustantivas, capacitación técnica, actualización profesional y áreas de apoyo.
 - ✓ En la capacitación en el exterior en la cual exista erogación económica por parte del Ministerio o sobrepase las 12 horas de instrucción efectiva, el participante debe suscribir Contrato de Capacitación y un compromiso para realizar el efecto multiplicador del conocimiento. Además, se debe contar con la debida justificación que respalde la necesidad de capacitar personal fuera del país para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Operativo de cada dependencia. Por otra parte, la propuesta del efecto multiplicador se coordinará con la Dirección de Capacitación y Desarrollo en la semana posterior a la realización de la actividad y debe ejecutarse en un plazo no mayor a los tres meses posteriores.
 - ✓ La Dirección de Capacitación y Desarrollo asesorará en la duración, modalidad y materiales a desarrollar en las acciones que resulten de los compromisos del efecto multiplicador del conocimiento.
 - ✓ La capacitación que se contrate será a instituciones, empresas o personas físicas de reconocida solvencia académica, moral y técnica, para lo cual la Dirección Capacitación y Desarrollo llevará un registro actualizado de proveedores.
 - ✓ La Dirección Capacitación y Desarrollo garantizará y brindará información oportuna sobre las actividades de capacitación en las que participan los funcionarios del Ministerio.
 - ✓ Estas políticas se revisarán y actualizarán cada 2 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de Circular DM-CIR 2015-0021, Despacho Ministro MOPT (2015).

A partir de los anteriores enunciados, se puede decir que la mayoría no son políticas como tales, pues son consideraciones que

repiten aspectos contenidos en la normativa ya establecida y se refieren más bien a las funciones de la dependencia encargada de la capacitación. Por ejemplo, asuntos relacionados con la realización de estudios de impacto, la ejecución de actividades con base en necesidades detectadas o la delegación del mando técnico en la Dirección de Capacitación y Desarrollo.

Inclusive un enunciado indica que la capacitación se ejecutará respetando la normativa técnica y legal establecida por el ente rector, lo cual está de más decirlo porque es sobre la obligatoriedad de cumplir lo que se encuentra normado.

Al igual que las anteriores políticas, no se hace ningún pronunciamiento en torno a los elementos curriculares o de enfoque educativo esenciales en cualquier acción de capacitación.

Además de las políticas internas en materia de capacitación, existe una serie de resoluciones, decretos y otras normas que orientan el funcionamiento del sistema de capacitación en el Ministerio de Obras Públicas y las otras instituciones del Régimen Civil.

4.2. Fases del sistema de capacitación

A continuación se detallan las fases de la capacitación en los aspectos descritos en la normativa que orienta este quehacer en el Régimen del Servicio Civil en el que se incluye el MOPT.

4.2.1. Detección de necesidades.

Seguidamente se presenta lo concerniente a la detección de las necesidades como punto de partida del proceso de capacitación.

Tabla 21 Diagnóstico de necesidades de capacitación, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
Documental	<ul style="list-style-type: none"> -Cada unidad de capacitación detecta necesidades sobre desempeño laboral, cultura organizacional y compromisos del sector público. -Se realiza cada año mediante instrumentos técnicos. -Identifica áreas deficitarias en las que las personas servidoras requieren adquirir, actualizar o perfeccionar conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas. -Para formular programas que respondan a objetivos institucionales.
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	<ul style="list-style-type: none"> -Con una metodología apropiada a las características de cada institución. -Se usan instrumentos técnicos, tales como talleres, entrevistas, cuadros o matrices para identificar áreas en las que se debe capacitar. -Las áreas deben ser acordes con las exigencias de los cargos por mejorar su desempeño y en procura del cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución de la Dirección General Servicio Civil y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

La detección de necesidades es la primera fase del proceso de capacitación y se encuentra establecida como una labor técnica propia de cada unidad de capacitación y de carácter anual, la cual debe considerar cada cultura institucional, los principios del servicio público y el grado de desempeño laboral de los funcionarios. El propósito del diagnóstico obedece a la necesidad de formular programas que permitan la adquisición, actualización o perfeccionamiento de los conocimientos (saber), actitudes (ser), habilidades y destrezas (hacer) de las personas servidoras

públicas, para que de esta manera contribuyan al logro de los objetivos institucionales.

4.2.2. Planificación y diseño de la capacitación.

Luego de la detección de las necesidades, la siguiente etapa en el ciclo es la planificación y diseño de la capacitación, que se sugiere sea mediante planes y programas. A continuación se expone este aspecto en mención.

Tabla 22 Planificación y diseño de la capacitación, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
Documental	<ul style="list-style-type: none"> -El Plan Institucional de Capacitación (PIC) debe prepararse por un período de un año y estar relacionado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). -Es flexible porque puede recibir modificaciones a raíz de necesidades contingenciales. -El Centro de Capacitación y Desarrollo CECADES, de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), lo analiza y evalúa. -La última resolución del CECADES de setiembre 2013, contradice el Decreto 266786-MP de mayor rango, respecto al mes en que se debe de presentar el PIC al CECADES. La resolución indica el mes de octubre anterior al período y el decreto señala la primera quincena de enero del mismo período. -De cada actividad de capacitación debe informarse al CECADES sobre: <ul style="list-style-type: none"> Nombre de la actividad Modalidad: aprovechamiento, participación Objetivos general y específicos Contenidos Nombre del facilitador Actividades didácticas Criterios evaluación del aprendizaje (aprovechamiento) Duración de la actividad
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	<ul style="list-style-type: none"> -El Plan Institucional de Capacitación (PIC) debe estar relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo PND vigente y planes institucionales. -Es flexible según las circunstancias y oportunidades. -El Centro de Capacitación y Desarrollo CECADES de la Dirección General del Servicio Civil lo evalúa y realiza recomendaciones correspondientes. -El diseño curricular de cada actividad es soporte de cada unidad de capacitación.

Fuente: Resolución de la Dirección General Servicio Civil y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

El Plan Institucional de Capacitación (PIC) debe tener una correspondencia con los planes operativos instituciones que a su vez deben estar vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Como cualquier herramienta de planificación, debe caracterizarse por su flexibilidad para aprovechar las oportunidades del entorno. El PIC debe ser valorado y aprobado por el Centro de Capacitación y Desarrollo CECADES, órgano rector de la Dirección General del Servicio Civil.

A nivel curricular, se enfatiza que cada actividad tenga un diseño básico que comprenda objetivos, contenidos, actividades didácticas y criterios de evaluación en las actividades de aprovechamiento.

4.2.3. Organización de la capacitación.

Posteriormente a la planificación, se deben organizar los recursos necesarios para llevarla a la ejecución. Abajo se reseña lo concerniente a este componente.

Tabla 23 Organización de la capacitación, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
Documental	-El CECADES es responsable de mantener actualizados los registros que identifiquen los recursos de infraestructura, materiales, facilitadores, personal capacitado, programas, evaluaciones y cualesquiera otros que se estimen necesarios, con el fin de satisfacer necesidades internas de planificación de la capacitación y necesidades externas del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Servicio Civil SUCADES .
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	-El Subsistema de Capacitación y Desarrollo SUCADES se basa en un sistema cooperativo que fomenta el intercambio, donación o préstamo de los recursos de capacitación.

Fuente: Resolución de la Dirección General Servicio Civil y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

Como sistema de capacitación, se pretende que por medio del órgano central de la capacitación en el Servicio Civil, el CECADES, existan registros donde las distintas instituciones puedan compartir y obtener diferentes recursos para la capacitación.

4.2.4. Ejecución de la capacitación.

Con la obtención de los recursos necesarios para implementar las acciones planificadas, se continúa con la ejecución de las mismas.

Tabla 24 Ejecución de la capacitación, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
Documental	<p>-La ejecución de las actividades se clasifican en tres tipos: Aprovechamiento mayor a 30 horas, participación mayor o igual a 12 y menor a 30 horas y asistencia menor a 12 horas.</p> <p>-Las actividades de aprovechamiento requieren de evaluación de los aprendizajes mediante criterios previamente definidos por la persona capacitadora.</p> <p>-No se reconocerán actividades o programas de capacitación, cuyo conocimiento no se encuentre vigente.</p> <p>-La persona que se haga responsable de participar en una actividad de capacitación e incumpla, debe retribuirle a la institución los gastos en que incurrió.</p>
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	<p>-Durante la ejecución de una actividad de capacitación, para que sea legalmente reconocida, se utilizan formularios obligatorios tal como el Registro de Asistencia, el cual consigna datos como la firma del participante, número de cédula, ubicación y otros.</p>

Fuente: Resolución de la Dirección General Servicio Civil y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

La fase de ejecución tiene su preocupación en que esté definido el tipo de actividad de capacitación por ejecutar, sea esta de aprovechamiento, participación o asistencia; que sus contenidos estén vigentes; se cumpla con el debido control de asistencia de las personas asistentes y se realice la evaluación

de los aprendizajes cuando la acción sea mayor a 30 horas que la define como de aprovechamiento.

4.2.5. Evaluación de la capacitación.

Como último factor y que sirve de insumo para alimentar el reinicio del proceso de capacitación, se presenta el momento evaluativo. En torno a este, se plantea lo siguiente:

Tabla 25 Evaluación de la capacitación, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
Documental	<ul style="list-style-type: none"> -Para garantizar el aprovechamiento adecuado de los recursos, CECADES evalúa el PIC con la colaboración de las unidades de capacitación. -Cada unidad de capacitación debe evaluar la actividad en general y el desempeño de las personas facilitadoras con los formularios proporcionados por el CECADES. -Una evaluación de impacto debe realizarse anualmente entre seis y doce meses después de concluidas las acciones de capacitación con una muestra representativa de los cursos ejecutados por cada unidad de capacitación del Régimen del Servicio Civil. -El informe debe divulgarse a las autoridades institucionales conjuntamente con un plan de mejora. El informe incluye: <ul style="list-style-type: none"> -Recopilación de la información. -Análisis de la información. -Conclusiones y recomendaciones. -Tramitación del informe final. -Concluida cada actividad se evalúa la reacción de los participantes sobre la labor del instructor en aspectos tales como: el dominio de los temas y el cumplimiento del contenido temático, de aplicación de métodos y técnicas de enseñanza, su capacidad para motivar a los participantes, despertarles interés por la materia y favorecer el surgimiento de sus potencialidades, su capacidad y disposición para resolver dudas y atender comentarios de los participantes, su organización, disciplina y puntualidad. Además se evalúan aspectos generales de la actividad como: cumplimiento de objetivos, aplicación de los contenidos, pertinencia de técnicas, uso de materiales y recursos y coordinación de servicios de apoyo.
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	<ul style="list-style-type: none"> -Una evaluación de impacto de la capacitación obedece a una necesidad de obtener información básica sobre el efecto que tiene la capacitación en cada institución. Pretende indagar acerca de los cambios producidos por el proceso de enseñanza en el trabajo.

Fuente: Resolución de la Dirección General Servicio Civil y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

La evaluación de la capacitación se visualiza en diferentes momentos. En un primer término, como reacción inmediata de las personas participantes sobre aspectos generales de la actividad y el desempeño de la labor de la persona encargada de capacitar. El impacto de las actividades de capacitación se debe medir seis meses después de ejecutadas para conocer la puesta en práctica de los nuevos conocimientos en el contexto laboral. Esta medición debe responder a un deseo de mejora continua de los procesos de capacitación.

4.2.6. Balance de la constitución de la Resolución DG-135-2013

La siguiente referencia se refiere a la Resolución DG-135-2013 que en materia de capacitación resulta de mayor relevancia por los diversos aspectos que integra y que deben ser de cumplimiento de parte de las unidades de capacitación. El articulado de dicha resolución lo componen 63 artículos.

Tabla 26 Distribución del articulo Resolución DG-135-2013 en materia de capacitación

Factor	Número de artículos	Cantidad de artículos	Descripción	
Administrativo	1-3-5-6-12-14-15-16-17-18-19-20-21-22-24-25-26-27-29-30-31-32-33-34-35-36-37-38-39-40-41-42-43-44-45-46-47-48-49-50-51-52-53-54-55-56-57-58-59-60-61-62-63	53	84%	Se refiere a aspectos como: obligación de capacitarse de parte de las personas, apoyo de los jefes para quienes participan como facilitadores, coordinación de las actividades, reconocimiento de los cursos del sistema y fuera del mismo, modalidades de los cursos, reconocimiento a las personas facilitadoras, duración de las actividades, consecuencias por los

Factor	Número de artículos	Cantidad de artículos	Descripción	
			incumplimientos en los cursos, licencias y contratos de estudios y de capacitación, incumplimientos de contratos.	
Técnico	2-4-7-9-10-11-13-23	08	13%	Indica orientaciones respecto a conceptos técnicos de la capacitación, de formulación de los planes y el rol evaluador del CECADES de esos planes y cuando los programas o cursos resultan obsoletos y no se reconocen.
Educativo	8-28	02	3%	Ofrece líneas de contenidos de la capacitación en temas de moral y valores. Promueve la capacitación virtual como estrategia.

Fuente: Elaboración propia con base en la **Resolución DG-135-2013 de la Dirección General del Servicio Civil**

Para realizar un balance final del énfasis de la resolución citada, se distribuyeron los artículos en tres factores denominados: administrativo, técnico y educativo. En el denominado administrativo se ubicaron los artículos referidos a elementos que dan directrices que sirven de soporte a la labor sustancial de la capacitación, mientras en el técnico se colocaron los que hacen mención a aspectos que implican la aplicación de alguna herramienta o formulario o realización de estudios.

El factor educativo se asocia a contenidos que se vinculan con el hecho educativo propiamente dicho como pueden ser contenidos, enfoques, metodologías, principios.

La distribución consignada bajo los criterios anteriores, demuestra que la preocupación de la principal directriz en materia de capacitación, se centra en aspectos del factor administrativo de la capacitación y en menor grado en componentes de orientación técnica y de enfoque educativo.

4.3. Prácticas de capacitación que se orientan a los profesionales con puesto de jefatura

Utilizando la misma lógica expositiva del apartado anterior, se revisan a continuación los mismos aspectos, pero dando énfasis a la forma en que se llevan a la práctica institucional.

4.3.1. Detección o diagnóstico de necesidades de capacitación

Se inicia con lo relacionado a la detección de necesidades como punto de partida del ciclo de capacitación.

Tabla 27 Diagnóstico de necesidades de capacitación, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
	Planes de capacitación
	Para el diagnóstico, se emplearon varios recursos:
	2010. Se utilizó un formulario de priorización de necesidades de capacitación llenado por jefaturas (anexo N°4).
	2011. Se empleó un cuestionario abierto mediante un correo electrónico enviado a todos los funcionarios. Además del formulario de necesidades de capacitación 2011 llenado por jefaturas.
Documental	2012. Entrevistas realizadas a responsables en las regiones y el formulario de necesidades de capacitación llenado por jefaturas.
	Los temas se agrupan en categorías llamadas áreas temáticas y se establecen frecuencias absolutas y relativas a nivel institucional para determinar las prioridades.
	El MOPT está constituido por divisiones, siendo la figura máxima a nivel organizativo (cinco divisiones). También se definen frecuencias para conocer cuál demanda mayor cantidad de cupos.
	Asimismo, por división se establecen las áreas temáticas

Resultados obtenidos

**Entrevista a la
persona
funcionaria,
División
Administrativa,
MOPT**

más demandadas.

Por nivel de puesto (profesionales, operativos, gerenciales y administrativos) se determinan las áreas temáticas con mayor demanda. Las áreas temáticas pueden ser competencias específicas, herramientas informáticas, leyes, normas, potencial humano, gestión vial y otras que se definan.

Cada año se plantea una metodología para realizar el DNC. De acuerdo con las condiciones institucionales y de recursos de la Dirección Capacitación, se determina la estrategia más adecuada. Por ejemplo, se han efectuado talleres con las jefaturas y se recolecta la información mediante un instrumento previamente diseñado. Este instrumento está ligado a las funciones oficialmente avaladas en el MOPT, o bien, a la evaluación del desempeño. Otra fuente de información para el DNC han sido las entrevistas en dependencias claves como la Contraloría de Servicios, Auditoría General y Relaciones Laborales.

También se consideran las directrices institucionales o del CECADES.

Una vez recolectada la información para la presentación de la información, se definen categorías que clasifican conceptualmente las necesidades referidas a un mismo tema, lo que se denomina "área temática". Las categorías resumen un tipo de significados respecto a la lista de necesidades suministradas. Además, a efectos de análisis, las necesidades se agrupan en "dependencias" según su relación jerárquica superior o por estratos ocupacionales, por ejemplo gerencial, profesional y otros.

Posteriormente se analiza y se determina mediante cuáles modos se podrá cubrir la demanda de capacitación tal como presupuesto institucional, cooperación nacional, internacional, interinstitucional y facilitadores internos.

Fuente: Planes institucionales de capacitación, MOPT 2010-2012 y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

Para el diagnóstico de necesidades de capacitación en el Ministerio, se utilizan instrumentos y técnicas como la entrevista, pero principalmente el cuestionario con formato de matriz que es completado por una persona con autoridad en cada dependencia ministerial.

La información recolectada comprende la identificación de la necesidad y la cantidad de personas que deben participar en la

alternativa que se oferte posteriormente. El tratamiento que se le da a la información es de agrupamiento por áreas temáticas, donde se contabiliza la cantidad de cupos requeridos para cada actividad de capacitación. Para la presentación de la información se utilizan cuadros donde se indica también la cantidad de cupos que requiere cada tipo de puesto y la cantidad de cupos por áreas temáticas por cada dependencia o división. La información no posee ningún análisis ni interpretación y se contabiliza tal y como se suministra por las personas que determinan cuáles son las necesidades.

La necesidad de recopilar información y utilizar un instrumental variado para el diagnóstico dependiendo de los recursos disponibles, coincide con lo dicho por González y González (sf) y Fernández (2004); no obstante, el que es considerado el paso final de esta etapa, no se cumple, como es la priorización de las necesidades, ocasionando un alto riesgo de proporcionar insumos incorrectos al proceso (Fernández, 2004).

Otra manera de establecer una necesidad es mediante una directriz oficial proveniente del Despacho del Ministerio o de la Auditoría Interna, que instruye que se capacite al personal en una temática particular.

En el caso del curso observado en ejecución, este responde a un estudio de control interno elaborado por la Auditoría Interna,

aunque la persona encargada de ejecutar la capacitación no tenía mayores detalles sobre la naturaleza del mismo:

Entrega unas copias sobre el Estudio de Auditoria de octubre del 2013 del Marco Ético Institucional del MOPT, que sirve según su criterio como justificación para realizar el curso sobre el Código de Ética. Se le consulta sobre la población que fue parte del estudio, ya que se habla de 39 funcionarios, pero desconoce las características de la población consultada. Sigue haciendo mención de algunos aspectos de las copias, pero de forma rápida y sin profundizar, por ejemplo, menciona un artículo del Reglamento Interno de Trabajo el 135 que se refiere a la confidencialidad. El material también contiene algunos datos de una encuesta sobre corrupción realizada por la Universidad de Costa Rica en el 2011 que hace referencia a hechos que vinculan al MOPT como el pago sobornos y compra de licencias de conducir (observación N°1).

4.3.2. Planificación de la capacitación

La manera en que se planifica en los diferentes niveles respecto a la capacitación institucional se presenta seguidamente:

Tabla 28 Planificación y sus componentes, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
Documental	Planes de capacitación 2010-2012
	Su estructura posee lo siguiente:
	Justificación
	Fuentes de información
	Problemas identificados
	Demandas de capacitación
	Limitaciones de la ejecución
	Observaciones
	Programación
	Anexos
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	Los componentes básicos del PIC son:
	-Justificación
	-Problemas fundamentales detectados
	-Área de demanda de la capacitación
	-Limitaciones para la ejecución
	-Fuentes de información consultadas
-Descripción básica de las actividades de capacitación que se incluirán en el PIC	

Fuente: Planes institucionales de capacitación, MOPT 2010-2012 y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

La estructuración del Plan de Capacitación Institucional se elabora siguiendo la guía facilitada por el Centro de Capacitación y Desarrollo CECADES. La guía como tal no solicita la formulación de objetivos para el plan y la programación corresponde a la descripción individual de actividades de capacitación y no al diseño de programas.

Así las cosas, no se cumple con tener claridad acerca de las finalidades deseadas a través de un plan con la ayuda de una estructura donde sus diferentes componentes aparezcan entrelazados y den orientación a la ruta formativa de la organización (Fernández, 2004).

En el curso que se tomó como referencia para ser observado, se hizo una consulta a la persona capacitadora en términos de la relación del mismo con la planificación institucional, pero no logró identificar esa condición:

Se le preguntó a la persona capacitadora si existe una estrategia integral de orden institucional, para implementar el Código de Ética, ya que el mismo estudio lo menciona (Estudio de Control Interno), pero desconoce si existe y cómo se articula el curso con esa posible estrategia" (Observación N° 1).

4.3.3. Ejecución de la capacitación

Los siguientes son aspectos relacionados con la realización de las actividades de capacitación

Tabla 29 Ejecución de programas dirigidos a jefaturas, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
	<p>Planes de capacitación 2010-2012</p> <p>No se registra un plan organizado por programas, sino por áreas temáticas y las actividades no están relacionadas entre sí, solamente agrupadas por una cuestión de orden en la presentación de la información.</p>
Documental	<p>Formularios de capacitación N° 1 presentados ante el CECADES con participantes en puestos de jefatura</p> <p>-Régimen de Responsabilidades del Funcionario del MOPT (2010).</p> <p>-Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (2010).</p> <p>-Ley y normas de control interno para el sector público (2010-2011).</p> <p>-“La inteligencia emocional en la organización” (2010-2011).</p> <p>-“Sensibilización al cambio de la cultura organizacional enfocado al desarrollo de una actitud eficiente, diligente con valores éticos-morales” (2011-2012).</p> <p>-Reglamento Autónomo de Servicio y el Régimen Disciplinario (2012).</p>
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	<p>-Para el año 2010 al 2012 se consideró una capacitación para las jefaturas según la oferta regular interna, no mediante programas específicos.</p> <p>Se les toma en cuenta de acuerdo con las solicitudes que hayan planteado en el diagnóstico DNC, o bien, por directriz institucional (acatamiento obligatorio). También pueden ser tomados en cuenta por acatamiento a algún informe de auditoría general.</p> <p>En este período se impartieron cursos de:</p> <p>-Reglamento Autónomo de Servicios.</p> <p>-Inteligencia emocional.</p> <p>-Ley de Control de Interno.</p> <p>-Sensibilización al Cambio (directriz superior)</p> <p>-Régimen de Responsabilidades del Funcionario del MOPT.</p> <p>-Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional.</p> <p>-Liderazgo (Registro Nacional).</p> <p>-Dirección Pública (Virtual Beca).</p> <p>-Charlas relacionadas con temas gerenciales.</p> <p>-Planificación estratégica.</p>

Fuente: Planes institucionales de capacitación, MOPT 2010-2012 y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

Las actividades de capacitación en las que participan las personas con puesto de jefatura casi en su totalidad son bajo la modalidad de participación con una duración entre 12 y 16 horas

(no se evalúan aprendizajes) y están relacionadas con temas legales, de gestión emocional y de cambio con un enfoque ético. No existe una oferta articulada mediante programas específicos a ningún nivel de puestos ni de áreas temáticas y la participación de las jefaturas se lleva a cabo en el marco de la ejecución general de los cursos que se programan en la institución.

En la observación del curso se constató esta dinámica de capacitación en cuanto a la conformación de los grupos de participantes.

El coordinador del curso está sentado a la entrada entregando el desplegable con información del curso y la hoja de asistencia que se debe firmar. En este registro se observa que cuatro personas ocupan puestos de jefatura. Inicia la actividad formalmente con 18 personas presentes, la persona funcionaria de la dependencia responsable de la capacitación explica los objetivos de la actividad y las normas que rigen el curso, básicamente sobre la asistencia y las consecuencias de no asistir de forma completa al curso. Luego presenta a la persona responsable del curso (observación N°1).

Aunque se puede afirmar que existen necesidades de capacitación genéricas o comunes para los diferentes grupos ocupacionales, no es menos cierto que las personas responsables de dirigir y liderar una organización tienen necesidades específicas por el rol protagónico que deben cumplir (Losada, 2008); Córdazar et al., 2014). Esta consideración, que se debe tener presente en la definición de la oferta de las acciones de capacitación, en este caso no se materializa en el Plan de Capacitación Institucional del MOPT.

4.3.4. Evaluación de la capacitación

Lo expuesto a continuación corresponde a las acciones que se efectúan respecto a la evaluación de las actividades de capacitación.

Tabla 30 Evaluación y rendición de cuentas, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
	<p>Informes de labores</p> <p>Estos presentan información sobre cantidad de actividades ejecutadas, cantidad de personas capacitadas y su distribución de hombres y mujeres, cantidad de horas impartidas, cantidad de actividades ejecutadas según áreas temáticas definidas en el Plan Institucional de Capacitación y nombres de los instructores a cargo de las actividades.</p>
	<p>Informes de evaluaciones de impacto</p> <p>Las actividades de capacitación que se encontraban relacionadas con las personas que ejercen el puesto de jefatura son las siguientes:</p>
	<p>2010</p> <p>Se evaluaron 35 actividades, de estas 5 cursos de Ley y Manual de Control Interno con una duración entre 12 y 14 horas que obtuvo una valoración del curso 7,8.</p> <p>La valoración global o promedio de los cursos evaluados fue de 6,8, que es el indicador de impacto de la capacitación ofrecida en el período.</p>
	<p>2011</p> <p>Se evaluaron 25 actividades ,de estas 2 cursos de Sensibilización al Cambio de la Cultura organizacional con una duración de 40 horas que obtuvo una valoración del curso 8.</p> <p>La valoración global o promedio de los cursos evaluados fue de 5,1 que es el indicador de impacto de la capacitación ofrecida en el período.</p> <p>*La escala utilizada es de 1 a 10.</p>
Documental	
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	<p>Todas las acciones de capacitación se evalúan de igual manera, según los lineamientos del CECADES, lo que ya fue mencionado en cuanto al desempeño del instructor y calidad de la acción de capacitación.</p> <p>Los informes de labores se llevan a cabo de manera trimestral y uno anual; enfatizan aspectos de cantidad tal como número de acciones de capacitación realizadas,</p>

Resultados obtenidos

cantidad de funcionarios capacitados y horas de capacitación; clasifican aspectos de género y cupos otorgados por dependencias; citan los temas abordados; informan sobre la ejecución presupuestaria y toman en cuenta la formación (beca y estudios universitarios).

Otros tipos de informes son los referidos a evaluación de impacto.

Los informes son base de consulta para toma de decisiones, por ejemplo decidir si se contrata nuevamente a un proveedor específico.

También realimentan los procesos de capacitación y a los facilitadores.

Fuente: Informes de labores institucionales de capacitación y evaluaciones de impacto de la Capacitación MOPT 2010-2012 y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

Cada actividad de capacitación se evalúa una vez concluida, aplicando los formularios de capacitación establecidos por el Centro de Capacitación y Desarrollo CECADES como una reacción de los participantes en torno a la calidad de la actividad y desempeño del instructor. Esto se verificó durante la observación realizada de un curso de participación: "La coordinadora del curso se presentó y entregó el cuestionario de evaluación tanto de la actividad como de la labor de la persona capacitadora. Posteriormente cada participante se retiró" (observación N°3).

Además, anualmente, se llevan a cabo estudios de impacto seleccionando una muestra de todas las acciones de capacitación ejecutadas en cada período, esto al no existir una formulación de programas. Para el período 2010-2012, dentro de la muestra se consideraron dos cursos en los que tuvieron participación personas con puesto de jefatura como los fueron Ley y Manual de Control Interno y Sensibilización al Cambio de la Cultura

Organizacional, obteniendo una valoración de 7,8 y 8 respectivamente en una escala de 1 a 10. No obstante, la valoración global de los cursos evaluados en el período 2010 y 2011 fue de 6,8 y 5,1 respectivamente. Asimismo, los correspondientes informes de impacto de la capacitación no contienen planes de mejora como lo indica la lógica evaluativa o la razón de llevar a cabo un proceso evaluativo que es corregir y mejorar los procesos.

Por otra parte, los informes de labores se fundamentan en indicadores cuantitativos que registran cantidades de actividades, de participantes, horas de capacitación y no se mencionan indicadores de calidad de la gestión de la capacitación.

La labor evaluativa contempla diferentes momentos y se constata su aplicación como una práctica para recopilar información (González y González, sf). Lo que no queda demostrado es su utilidad como insumo para ejecutar procesos de mejora de las acciones de capacitación, al menos en los informes de evaluación de impacto estos no son considerados.

4.4. Enfoque o los enfoques educativos en que se fundamenta el sistema de capacitación dirigido a los profesionales con puesto de jefatura

Para la determinación del respectivo enfoque, se analizan dos dimensiones: la filosófica y la académica. La filosófica

comprende la visión de ser humano, de persona funcionaria, de capacitación y la misión de la dependencia que la ejecuta. La académica abarca el plano institucional, andragógico y curricular.

Antes de revisar cada uno de los componentes anteriormente mencionados, cabe señalar que no existe un modelo concebido como tal, por lo que se debe realizar una reconstrucción del mismo a partir de la información recopilada. En este sentido, la inexistencia de un modelo provoca limitaciones para orientar el quehacer y valorar el mismo (Flórez, 2000; Modelo Educativo para el Siglo XXI, 2012).

4.4.1. Dimensión filosófica

Concepción sobre la persona funcionaria, la capacitación y misión del ente responsable de ejecutar la capacitación. A continuación se exponen los elementos de la dimensión filosófica. Esta contempla la concepción que se tiene de la persona como funcionaria pública, de la capacitación y su misión.

Tabla 31 Dimensión filosófica, MOPT, 2013

Resultados obtenidos	
	<u>Persona funcionaria</u> -Ser trabajadora exitosa, eficiente y se desarrolle personalmente en el marco de la cultura institucional. -Sea competente para responder a los cambios del entorno con soluciones óptimas a los asuntos que le corresponden.
Documental	<u>Capacitación</u> -Proceso sistemático de acciones educativas. -Dota de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes. -Es una obligación y un derecho recibirla para la mejora

Resultados obtenidos

del desempeño.

-Es un gasto que debe resarcirse al Estado cuando se incumple.

Misión

-Transformadora mediante **programas innovadores** y realistas que generen calidad en el servicio.

Persona funcionaria

- Servidora eficiente y de calidad.
- Éticas.
- Dignifica la función pública.

**Entrevista a la
persona
funcionaria,
División
Administrativa,
MOPT**

Capacitación

- Fortalecer y desarrollar funcionarios.
- Realista.
- Desarrolla capacidades para el desempeño de puesto e interrelaciones.

Misión

- Contribuir con el desarrollo y fortalecimiento de los funcionarios.

Fuente: Resolución de la Dirección General Servicio Civil y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

Aunque no existe un planteamiento organizado y por escrito de esta dimensión filosófica, se puede formular a partir de las fuentes consultadas.

El ser humano se concibe como una persona servidora o funcionaria exitosa, eficiente y competente para resolver aquellas situaciones que se le presentan en el desempeño de sus labores en su contexto organizacional.

La capacitación se presenta como proceso a través del cual se ejecutan acciones educativas que conduzcan al desarrollo los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes, (conocer-hacer-ser) de esas personas que laboran en el Sector Público.

Además, la capacitación es un deber y derecho de las personas servidoras, quienes deben reintegrar los costos de las

acciones cuando no sean aprovechadas adecuadamente. Para ello, la institución debe ofrecer programas de capacitación innovadores y ajustados a la realidad, de manera que generen servicios de calidad a las personas usuarias.

Las fuentes son omisas en la percepción que se tiene de la persona como sujeto de aprendizaje.

El no tener explícita la dimensión filosófica que se quiere impulsar desde la capacitación institucional, no ayuda a encauzar los esfuerzos hacia el tipo de persona ciudadana, servidora pública y de sociedad que se quiere formar (Flórez, 2000; Modelo Educativo para el Siglo XXI, 2012).

4.4.2. Dimensión Académica

En el caso de este análisis, esta dimensión comprende los planos institucional, andragógico y curricular.

El plano institucional incluye las necesidades a las cuales responde la oferta de la capacitación, a nivel andragógico se refiere a los principios educativos que respaldan las acciones y el plano curricular se desarrolla en diversas matrices en las que se analizan los objetivos, contenidos, estrategias didácticas, relaciones del proceso y evaluación de los aprendizajes.

4.4.2.1. Plano institucional. La próxima tabla se observa la oferta de capacitación que pretende responder a las necesidades institucionales.

Tabla 32 Dimensión académica, plano institucional, MOPT, 2013

Indicadores	Resultados obtenidos
<u>Plano institucional:</u> necesidades y problemáticas del contexto por resolver	<p>Priorización de necesidades por áreas temáticas y por grupo de funcionarios en los planes de capacitación</p> <p>2010</p> <p>Ejecutivo</p> <p>Herramientas informáticas</p> <p>Gestión directiva</p> <p>Rendición de cuentas</p> <p>2011</p> <p>Gerencial</p> <p>Herramientas informáticas</p> <p>Leyes y normas</p> <p>Gestión directiva y financiera</p> <p>2012</p> <p>No se especifican</p>
Documental	
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	<p>La capacitación busca atender problemáticas o necesidades sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Actualización de legislación. -Toma de decisiones. -Resolución de conflictos. -Trabajo en equipo. -Administración de personal. -Liderazgo.

Fuente: Planes institucionales de capacitación, MOPT 2010-2012 y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

Las necesidades y problemáticas identificadas a nivel de los puestos de jefatura, se denominan en un período o año dentro de la categoría llamada ejecutivo y en otro gerencial en los respectivos planes de capacitación, siendo que responden a tópicos relacionados con las herramientas informáticas, legislación, rendición de cuentas y la gestión directiva propiamente con diferentes abordajes como la toma de decisiones, solución de conflictos y trabajo en equipo.

4.4.2.2. Plano andragógico. A continuación se exponen los principios y fundamentos que orientan el quehacer de capacitación en el MOPT y de forma general en el Régimen del Servicio Civil.

Tabla 33 Dimensión académica, plano andragógico, MOPT, 2013

Indicadores	Resultados obtenidos
<p><u>Plano psicopedagógico (andragógico)</u></p>	<p>-Toda actividad de capacitación lleva implícito un proceso curricular de planeamiento y una filosofía que sustenta su razón de existir, desde el tipo de ser humano que se desea formar y cómo es que éste aprende hasta, cómo se debe enseñar o aprender y cuál es el papel del facilitador y del participante; de ahí que se haga necesario definir el modelo que sustenta el quehacer de las instituciones integrantes del SUCADES en los procesos de capacitación dirigidos a su público meta.</p> <p>-En el contexto del SUCADES, la redacción de objetivos parte de la teoría expuesta por Le Boterf, enfocada en crear competencias que vayan más allá del momento pedagógico, y en esos términos, se vislumbra un enfoque de competencias cuyo propósito central es formar individuos con conocimientos, habilidades y destrezas relevantes y duraderos y pertinentes a su desempeño laboral; de ahí que se haya establecido que el objetivo terminal exprese el impacto en el ámbito institucional y, el objetivo general, el desempeño en el puesto de trabajo. Dicho modelo se basa en la teoría conductista ya que busca medir y lograr conductas en el lugar de trabajo a través de procesos de capacitación. No obstante, en la práctica, el modelo utilizado en el SUCADES, utiliza también, una serie de elementos constructivistas, en el papel del profesor como facilitador en una relación horizontal con los participantes, en la que le confiere a los últimos un papel activo en el proceso de construcción del aprendizaje. -La idea de requerir un único modelo conceptual y estructural para desarrollar el proceso de enseñanza aprendizaje en el SUCADES, tiene sentido en la necesidad de estandarizar un patrón técnico de referencia para que, tanto las Unidades de Capacitación u Oficinas de Recursos Humanos, como el CECADES puedan orientar, clara y ágilmente, las acciones técnicas de la gestión cotidiana de la capacitación institucional, sin las</p>
<p>Documental Informe AI-CCD-003-2006 CECADES</p>	

Indicadores	Resultados obtenidos
<p data-bbox="467 1440 714 1551"> Documental Oficio Circular AI-CCD-005-2006 CECADES </p>	<p data-bbox="756 226 1435 338">comunes dificultades que implicaría no disponer de dicho modelo en un ambiente de tanta diversidad y complejidad como el que caracteriza al citado Subsistema.</p> <p data-bbox="756 344 1435 489">-El facilitador puede optar por una estrategia pedagógica ortodoxa, flexible o ecléctica, siempre que satisfaga el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje.</p> <p data-bbox="756 495 1435 789">-Dada la variedad de instituciones que conforman el Régimen de Servicio Civil, ha optado por implantar un modelo ecléctico en el proceso de planeamiento didáctico-pedagógico, que combina los enfoques de competencias y constructivista, con el cual pretende aprovechar los elementos favorables de ambos en beneficio de la mayor calidad posible de los resultados del proceso de aprendizaje.</p> <p data-bbox="756 795 1435 1089">-En un entorno tan diverso como el que caracteriza el desarrollo de las actividades de capacitación, se hace necesario mantener un modelo bien estructurado de planificación, ejecución, evaluación, seguimiento y control de dichas actividades que sea comprensible para todos los agentes que participan en el proceso y permita la mayor certeza técnica y legal.</p> <p data-bbox="756 1096 1435 1474">-Cambio del concepto de "instructores", por "facilitadores" o "facilitadoras", a través de lo cual deseamos consolidar el enfoque andragógico y pedagógico que, desde hace cerca de 10 años, viene desarrollándose en el SUCADES, a saber, convertir a la persona que lidera el proceso de enseñanza aprendizaje en el aula o lugar donde se realizan las actividades de capacitación, no en un director o conductor, sino en un(a) facilitador(a) u orientador(a) del proceso;</p> <p data-bbox="756 1480 1435 1690">-no en el único o el que más conoce el tema, sino en el que descubre los conocimientos, habilidades y actitudes de los participantes e induce las formas didáctico-pedagógicas que permiten que esas capacidades floren y se pongan al servicio de los demás y, finalmente,</p> <p data-bbox="756 1696 1435 1898">-no en el centro de atención, sino en el eje que sostiene y mantiene el crecimiento interactivo e innovador de los participantes durante todo el proceso, haciendo que sean estos quienes generen las transformaciones requeridas, según los objetivos específicos, generales y</p>

Indicadores	Resultados obtenidos
Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT	terminales del aprendizaje planeado. -Formalmente definido, no existe un planteamiento en el abordaje pedagógico (andragógico) de la capacitación en el MOPT. Cada instructor se puede apoyar en el conocimiento del profesional en educación no formal de la Dirección mediante asesorías.

Fuente: Informe AI-CCD-003-2006, CECADES; Oficio Circular AI-CCD-005-2006 CECADES y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

En una fuente consultada, que corresponde al informe AI-CCD-003 del año 2006 sobre planeamiento didáctico de la capacitación en el Régimen del Servicio Civil, de forma explícita se reconoce la necesidad y las ventajas de definir un modelo que de sustento al quehacer de las instituciones del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen, inclusive se identifican sus componentes.

Al respecto se afirma que el modelo tiene características de varias perspectivas

Ha optado por implantar un modelo ecléctico en el proceso de planeamiento didáctico-pedagógico, que combina los enfoques de competencias y constructivista, con el cual pretende aprovechar los elementos favorables de ambos en beneficio de la mayor calidad posible de los resultados del proceso de aprendizaje (p.352).

En un segundo pronunciamiento del mismo año 2006 se realizó un cambio de término en los documentos oficiales de instructores por el de facilitadores, argumentando que esto iba a consolidar una visión en los procesos de capacitación, donde la persona responsable se convierte en facilitadora de la enseñanza y aprendizaje y no en dueña del conocimiento, cediéndole al participante un rol activo en la construcción del conocimiento.

Sobre este particular llama la atención que en el año 2006 se afirmaba que se cumplía una década de impulsar un enfoque andragógico en el Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Servicio Civil.

A lo interno del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la funcionaria entrevistada en la División Administrativa reconoce que: "Formalmente definido no existe un planteamiento en el abordaje pedagógico (andragógico) de la capacitación en el MOPT". Las personas instructoras al no tener necesariamente preparación en el ámbito educativo, se pueden apoyar en el conocimiento del profesional en educación no formal de la dependencia de capacitación, lo cual hace que dependiendo de la formación y experiencia de la persona que se encuentre en ese puesto, así será el tipo de asesoría.

Sin embargo, se evidencia un desconocimiento de que existe al menos un enunciado respecto a un modelo a nivel del Servicio Civil aunque no se encuentre desarrollado.

La ausencia de un planteamiento en la dimensión académica que defina los principios de educación de adultos que se deben incorporar a los diseños curriculares y cómo se articulan y relacionan estos en sus diferentes componentes, es una limitante para el análisis y desarrollo de la propuesta formativa (Flórez, 2000; Dirección General de Educación Superior Tecnológica, 2012).

4.4.2.3. Plano curricular. En las siguientes tablas se exponen los aspectos relacionados con el plano curricular como son los objetivos, contenidos, estrategias didácticas, relaciones y evaluación de los aprendizajes.

4.4.2.3.1. Objetivos y contenidos.

Tabla 34 Dimensión académica, plano curricular, MOPT, 2013

Indicadores	Resultados obtenidos
<p>Documental Resolución</p>	<p>Objetivos: -Es una categorización de acciones generales y específicas diseñada por la Dirección General, que busca medir la experiencia efectiva directa de enseñanza y aprendizaje del participante en el lugar donde se desarrolla la actividad (objetivos específicos), así como el efecto de dicho proceso en la ejecutoria del puesto (objetivo general). -Objetivo general: Debe expresar lo que el participante será capaz de aplicar en su lugar o puesto de trabajo mediante los conocimientos, habilidades y actitudes obtenidos, una vez concluida dicha actividad. La acción del objetivo puede enunciarse con un verbo en infinitivo.</p>
<p><u>Plano curricular</u></p> <p>-Metas u objetivos -Tipos de contenidos</p>	<p>Contenido: -Incluir la lista de temas y subtemas mediante los cuales se satisfará el cumplimiento de los objetivos de la actividad.</p> <p><u>Curso de control interno</u> General: -Identificar áreas en el quehacer laboral susceptibles de la implementación de mecanismos y procedimientos institucionales de control interno.</p> <p>Específicos:</p>
<p>Documental</p> <p>Formularios de capacitación</p>	<p>-Identificar el marco normativo que comprende el control interno. -Caracterizar el ambiente de control interno. -Valorar el riesgo dentro del accionar de la función pública. -Identificar las diferentes actividades de control y su cumplimiento en la Administración Pública. -Analizar la información y la comunicación de las normas de control interno. -Determinar el seguimiento en los mecanismos de control interno.</p>

Indicadores	Resultados obtenidos
	<p>Contenidos</p> <ul style="list-style-type: none"> -Normas de Control Interno. -Normas sobre Ambiente de Control. -Normas sobre Valoración del Riesgo. -Normas sobre Actividades de Control. -Normas sobre Sistemas de Información. -Normas sobre Seguimiento del Sistema de Control Interno. <p><u>Curso de sensibilización para un cambio de cultura organizacional (diseño parcial)</u></p> <p>General:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Contribuir con un cambio de cultura institucional en procura de la prestación de un servicio ético y eficiente. <p>Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Definir el concepto de cultura organizacional. -Identificar los componentes de la cultura organizacional. -Describir la cultura organizacional ministerial. -Valorar el tipo de cultura predominante en el MOPT. -Comparar la cultura ministerial con elementos de la idiosincrasia costarricense. -Valorar cómo incide la cultura ministerial en los resultados e imagen institucional -Comprometerse de manera individual y grupal con un mejoramiento de la cultura. -Identificar aspectos que merecen ser modificados en la cultura organizacional. <p>Contenidos</p> <ul style="list-style-type: none"> -Concepto de cultura organizacional. -Componentes de la cultura organización. -Cultura organizacional ministerial. -Tipo de cultura predominante en el MOPT. -Comparación entre la cultura ministerial con elementos de la idiosincrasia costarricense. -Incidencia de la cultura ministerial en los resultados e imagen institucional. -Identificación de aspectos que merecen ser modificados en la cultura organizacional. <p>Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa MOPT</p> <p>En cuanto a los contenidos de los cursos, generalmente se le presta mayor énfasis a los procedimentales y actitudinales.</p>
Fuente: Resolución de la Dirección General del Servicio Civil, Formularios de Capacitación (FOCAP 1) y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa	

En términos generales, las metas educativas se estructuran a partir de un objetivo general que representa la conducta final por lograr posteriormente en el ámbito laboral y por objetivos de orden intermedio o específicos que indican los comportamientos que las personas participantes adquirirán de forma progresiva durante el proceso de capacitación.

Aunque en un sentido estricto bajo un enfoque conductista, los objetivos deberían expresar la descripción de la conducta observable, las condiciones en las que debe realizarse esa conducta y los criterios de ejecución de la misma (Hernández, 1998; Flórez, 2000) en la formulación de los objetivos analizados solo se cumple con la especificación del comportamiento por adquirir a través del uso de infinitivos verbales y del respectivo contenido.

Este planteamiento corresponde a una visión conductista en su organización instruccional de los contenidos, cuyo aprendizaje luego debe ser demostrado. En la perspectiva cognitiva se necesita mucho más que eso y abarcar el desarrollo de habilidades y estrategias para desenvolverse frente a situaciones diversas de aprendizaje (Hernández, 1998).

Así las cosas, se observa una influencia conductista al presentarse actividades programadas preocupadas por la eficiencia en el logro de los objetivos (Hernández, 1998, p. 95), donde el responsable de la capacitación administra refuerzos de modo que

el participante “logre reproducir la solución correcta o la respuesta modelada para problemas similares” (Flórez, 2000, p. 40).

Respecto a los tipos de contenidos, se afirma que el énfasis está orientado hacia contenidos procedimentales (cómo hacer) y a los actitudinales (ser) y estos están concebidos como la lista de temas y subtemas por desarrollar para el cumplimiento de los objetivos. Observando los ejemplos reseñados, esta apreciación es contraria al planteamiento de los contenidos, donde dominan aquellos de orden cognoscitivo (saber) y no tanto al hacer y ser.

Esta forma de concebir los contenidos responde a un interés de suministrar o transmitir conocimientos que se considera que deben ser aprendidos por las personas destinatarias de las acciones educativas (Hernández, 1998; Flórez, 2000).

4.4.2.3.2. Estrategias y relaciones didácticas.

Tabla 35 Dimensión académica, plano curricular, MOPT, 2013

Indicadores	Resultados obtenidos
<u>Plano curricular</u>	Las actividades didácticas se conciben como: -Acciones empleadas para alcanzar objetivos de aprendizaje. -Seleccionadas por las personas encargadas de la instrucción. -Para que sea provechosa y efectiva la capacitación.
-Estrategias didácticas	Documental
-Relación didáctica participante-docente	Las actividades que se realizaron durante el desarrollo de los cursos fueron: -Autovaloraciones. -Exposiciones explicativas de parte de la persona encargada de la capacitación. -Trabajo de grupos para estudiar ejemplos. -Prácticas con herramientas

Indicadores	Resultados obtenidos
<p data-bbox="461 747 755 919">Entrevista a la persona funcionaria, División Administrativa, MOPT</p>	similares empleadas en el puesto de trabajo.
	<p data-bbox="781 310 1372 401">Se identifican tres tipos de interacciones a partir de las actividades que se ejecutaron:</p> <ul data-bbox="781 401 1372 520" style="list-style-type: none"> -Consigo mismo. -Persona instructora-participantes y viceversa. -Participante-participante.
	<p data-bbox="781 548 1372 638">Las actividades didácticas que se han empleado en los cursos corresponden principalmente a:</p> <ul data-bbox="873 638 1372 909" style="list-style-type: none"> Exposición magistral. Preguntas estructuradas. Análisis de temas por medio del trabajo en grupos. Dramatizaciones. Lluvia de ideas. Uso de recursos audiovisuales. Exposiciones de los participantes.
	<p data-bbox="781 936 1372 995">A partir de estas actividades, se desarrollan relaciones como:</p> <ul data-bbox="873 995 1372 1119" style="list-style-type: none"> Intercambio de ideas y experiencias. Opinión y ampliación de temas. Solución conjunta a preguntas.

Fuente: Resolución de la Dirección General de Servicio Civil y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

Tal y como se conciben las actividades didácticas, estas se seleccionan buscando la efectividad del proceso de enseñanza-aprendizaje, en términos de que se alcancen los objetivos propuestos. Se identifican en su mayoría actividades de forma expositiva de parte de la persona responsable de la capacitación combinadas con actividades diversas de orden individual y grupal.

En la observación efectuada en el desarrollo de un curso, se ejecutaron diferentes estrategias didácticas. Seguidamente se hace referencia a la diversidad de estrategias empleadas:

La persona encargada de la capacitación realizó momentos expositivos: "Explica que la moral está dada por la sociedad, los principios y valores se desarrollan a nivel familiar y la Ética se construye a nivel personal tomando los principios y valores de la familia" (observación N°1). En la misma sesión: "[...] proyecta una figura para explicar el diamante del delito conformado por cuatro factores: presión, racionalización, oportunidad y capacidad" (observación N°1)

El trabajo en subgrupos fue un apoyo permanente en la ejecución del curso, ya fuera para la lectura de un material, realizar definiciones o priorizar elementos sobre los que se estaba discutiendo: "Solicita que se formen cuatro grupos de cinco personas de forma libre y definan que son: principios, moral, valores y Ética. Cada subgrupo trabajó en las definiciones y una persona expuso por cada subgrupo" (observación N°1).

Como otra tarea que le daba continuidad a lo anterior: "La persona responsable solicita a los subgrupos que le den un orden a los principios, valores, moral y ética: ¿qué es primero? Cada subgrupo expone el orden que le dio a los factores" (observación N°1).

La presentación de videos, algunos convertidos en videos-foros, también fue de uso de la persona capacitadora:

Se proyecta el video *Tico promedio* referido a aspectos de la idiosincrasia nacional y luego de la presentación se abrió un espacio de discusión donde se está de acuerdo con lo

expuesto. Sin embargo, otras personas indican que esa no es la realidad de todas las personas, pero que es una situación vergonzosa (observación N°2).

En otras oportunidades el uso de video no mantuvo el carácter anterior.

Anuncia la presentación de un video corto y se observa en la pantalla, pero no se identifica ningún título o tema. Se refiere a aspectos como: no preocuparse por el futuro, quizás una persona llegue a casarse y tener hijos o quizás no, en el recorrido de la vida los amigos vienen y van, se deben aceptar consejos de vida, la vida se caracteriza por los cambios. En general busca presentar un mensaje de actitud positiva ante la vida (observación N°3).

Respecto al abordaje realizado del contexto o la realidad a partir de la capacitación, se identificaron tres estrategias, aunque lo hacen con distinto énfasis.

Presenta una serie de dilemas hipotéticos para que las personas reaccionen. Los dilemas fueron: mi hermano me visita con un maletín con dinero robado; una persona que me debe dinero se va a suicidar, ¿lo salvo?; el caso de un juez que me conoce de infancia y falla a favor mío en un caso; un conocido mío me otorga un bono de vivienda pero no me saluda durante el proceso que se realizan los trámites. Ante las respuestas se les volvió a plantear nuevas preguntas o nuevas condiciones del escenario. Algunas intervenciones fueron de manera voluntaria y otras orientadas por la persona responsable (observación N°1).

Tomando como referencia el contenido del video el *Tico promedio*, se llevó a cabo otra acción.

La persona responsable de la capacitación indica que se trabaje en subgrupos con una guía de preguntas sobre valores no presentes, valores que se requieren para contrarrestar la situación, cómo se actuaría en una situación así y compartir un caso similar que hayan enfrentado. Las situaciones se refieren a las mencionadas en el video *Tico promedio*, como son: biombos en la Caja Costarricense del Seguro Social CSS, reventa de entradas al estadio, hacer uso

de la fotocopidora y la impresora en el trabajo para obtener copias para tareas escolares y sobornos a los oficiales de tránsito (observación N°2).

Como se observa en ambas actividades, los casos o ejemplos son ajenos al quehacer institucional, excepto en la situación de los policías de tránsito.

Por último, con una actividad orientada a un contexto más cercano, se provocó una reflexión en torno a una situación de orden institucional.

La persona capacitadora solicita que en los subgrupos comenten situaciones problemáticas relacionadas con la ética y seleccionen una y se la comuniquen. La persona responsable selecciona el caso de las personas que hacen fila en el reloj marcador de forma anticipada a la hora de salida, pero solo el subgrupo seleccionado sabe la temática. El subgrupo sale de la sala para ponerse de acuerdo en dos minutos, reingresa y mediante una escultura representa la situación y se solicita al resto del grupo que identifique el caso y los valores éticos que no se cumplen. Surge la discusión que la marca de ingreso y salida no es importante, sino cumplir con el trabajo durante la jornada (observación N°3).

Este ejercicio se puede catalogar como el único que planteaba situaciones de discusión ética a nivel ministerial.

Otras actividades menores en cuanto a su frecuencia de utilización y corta duración se reseñan a continuación:

Una tarea optativa fue la búsqueda de un material sobre una manifestación de violencia para ser presentada en una sesión posterior:

Sobre la lectura que recomendó de la violencia obstétrica, cuatro personas hicieron búsqueda en internet y se refirieron a que se relaciona con la violencia y maltrato

que sufren las mujeres durante el parto. La persona responsable indica que este tipo de lecturas complementarias le gusta dejarlas porque tienen que ver con el respeto humano (observación N°2).

Otra actividad que realizó la persona encargada de la capacitación fue utilizada después de un descanso: "La persona capacitadora muestra una cita del presidente de Uruguay Mújica, relacionada con la idea que la política es para servirle a la gente, invitando a que las personas presentes puedan también asumir ese compromiso" (observación N°1).

En otro momento también "presenta unas imágenes que permiten realizar un ejercicio de percepción porque algunas personas observan unas figuras mientras otras ven otro tipo de formaciones. Se indica que todo depende del punto de vista de cada persona" (observación N°2).

Como se observa, las actividades ejecutadas hacen referencia a valores como el respeto, el servicio y las diferencias en las percepciones, pero en un sentido abstracto, al margen de lo que se pueda experimentar en el quehacer institucional.

Una actividad de mayor duración y con la participación en subgrupos fue la elaboración de un genograma. El genograma en psicología es un gráfico que registra información sobre una familia y sus relaciones. Sirve para analizar problemas de familia y su evolución en el tiempo.

La persona capacitadora entrega dos hojas a cada participante como guía de un genograma explicando el diseño

gráfico y las diferentes líneas que establecen las relaciones entre los actores. Explica y construye el caso en la pizarra dibujando las figuras. Se forman subgrupos para que se establezcan el tipo de relaciones a partir de un caso donde un grupo de personas que laboran en una organización enfrentan un conflicto por la forma en que se organizan para tomar el té en las horas de la tarde (asignación de la cuota, su compra, su preparación).

Luego de la asignación de las relaciones entre las personas del caso, un representante por subgrupo de manera gráfica las dibuja en la pizarra y explica las relaciones que creen se generaron a partir de la situación (observación N°3).

Esta estrategia se utilizó para establecer posibles intereses y valores en una situación del ambiente laboral, pero igualmente que las anteriores actividades, no tuvo un punto de partida que refiera a la dinámica de trabajo del Ministerio.

En términos generales, las estrategias utilizadas no responden a los criterios que se deben emplear en la educación de adultos y de calidad de la capacitación de considerar la experiencia previa de las personas y de aplicar la solución de problemas en el quehacer cotidiano o de usar contextos similares a los del ámbito de trabajo (Knowles 2001, Medina sf, Collins, Brown y Newman citados por Mitnik et al., 2006).

La característica más relevante de las estrategias ejecutadas es su uso para el desarrollo secuencial de los contenidos en función de los objetivos planteados (Cruz, citado por Hernández, 1998).

De las descripciones anteriores, también se establece que hubo momentos expositivos donde la relación de la persona

responsable de la capacitación y participantes fue directiva-pasiva y en otras ocasiones fue de una relación horizontal entre participantes, principalmente en los trabajos de subgrupos.

No obstante, la disposición del aula mantuvo una organización similar durante las tres sesiones realizadas, lo que obligó a un reacomodo para llevar a cabo los trabajos grupales.

El mobiliario se encuentra ubicado en posición tradicional ordenado en seis filas; cuatro filas con seis pupitres y dos filas de cuatro. Al frente se encuentra una pantalla ubicada en la pared, debajo de ésta una pequeña mesa con una computadora portátil y a la derecha una pizarra acrílica (observación N°1).

La funcionaria de la dependencia de capacitación del Ministerio caracterizó estas relaciones como espacios de intercambio de ideas, experiencias y solución conjunta a preguntas.

4.4.2.3.3. Evaluación de los aprendizajes. A continuación se hace referencia a la forma en que se aplica la evaluación de los aprendizajes.

Tabla 36 Dimensión académica, plano curricular, MOPT, 2013

Indicadores	Resultados obtenidos
<u>Plano curricular</u>	- Mide la labor o el nivel de aprendizaje de los participantes para determinar si aprueba o desapueba el curso que debe ser mayor o igual a 30 horas.
- Evaluación de los aprendizajes	- Las actividades evaluativas pueden ser: exámenes cortos, parciales y comprensivos, escritos o verbales, monografías, reportes de trabajos en grupo o equipo, resolución de casos individuales o colectivos en clase o en el trabajo,
Documental	

Indicadores	Resultados obtenidos
<p data-bbox="522 764 818 936">Entrevista a la persona funcionaria División Administrativa MOPT</p>	<p data-bbox="894 224 1451 310">simulaciones o cualesquiera otros que garanticen la objetividad de dicha medición.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="846 344 1451 520">- La mayoría de los cursos en los que participaron las jefaturas en período 2010-2012 tuvieron una duración entre 12 y 16 horas. Se consideran de participación, por lo que no requirieron evaluación. <li data-bbox="846 527 1451 667">- El único curso de aprovechamiento mayor a 30 horas de duración se evaluó mediante trabajos en el aula y una propuesta de mejora final. <li data-bbox="846 674 1451 793">- La mayoría de cursos han sido de participación (menores a 30 horas), por ende, no se aplica una evaluación cuantitativa. <li data-bbox="846 800 1451 1020">- En los cursos de aprovechamiento, se aplicaron como evaluación trabajos grupales durante el desarrollo del curso y elaboración de una propuesta de mejora asociada al quehacer de la dependencia donde labora el participante.

Fuente: Resolución de la Dirección General Servicio Civil y entrevista a la persona funcionaria del MOPT, División Administrativa

La evaluación de los aprendizajes se comprende como una medición objetiva para establecer si la persona participante aprueba o desaprueba el curso, a través de distintas actividades tradicionales como las pruebas y otras de análisis como estudios de casos, simulaciones individuales o grupales.

Debido a que los cursos ofrecidos a funcionarios con puesto de jefatura oscilan entre 12 y 16 horas de capacitación, estos se consideran como actividades de participación, por lo que no se registran acciones evaluativas.

Al no existir una obligatoriedad en esta modalidad de cursos de participación por verificar el aprendizaje de los

conocimientos o habilidades adquiridos, se rompe con el principio conductista de que el proceso es continuo en términos de evaluación y control (Flórez, 2000).

Surge aquí la interrogante de si este tipo de cursos son los que realmente se deben promocionar, cuando no se plantea la necesidad de comprobar el aprovechamiento de los mismos.

En la única actividad que se evaluó el aprendizaje, debido a que la duración de la misma superó las 30 horas, se realizó a través de trabajos de aula en grupos durante el proceso y una propuesta final o sumativa. En este caso, la perspectiva utilizada responde a una propuesta cognitivista que busca integrar los nuevos conocimientos de forma que le encuentren significado y tengan una utilidad (Hernández, 1998).

En la observación efectuada a un curso de 12 horas, se estableció que efectivamente no hay actividades formales de evaluación de los aprendizajes y que tampoco las herramientas empleadas para llevar a cabo algún nivel de recordatorio o comprensión de lo desarrollado fueron aplicadas: "La persona encargada saluda e inicia y hace un recuento de la sesión anterior realizando preguntas sobre qué recuerdan" (observación N°2). De manera grupal también se procedió a ejecutar una actividad de síntesis.

La persona capacitadora solicita a cada subgrupo que elabore un mapa conceptual de lo realizado en la sesión del día. Luego de cumplida la tarea, cada subgrupo la expone, pero

más que mapas conceptuales se elaboraron esquemas simples a manera de resumen (observación N°2).

4.5. Identificación de saberes para los puestos de jefatura

Cabe recordar que este proceso de identificación se efectuó en diferentes momentos de manera secuencial, iniciando con cuatro entrevistas, continuándose con un taller para luego solicitar el criterio de expertas y concluir con un cuestionario digital. Siguiendo este orden, la información de cada técnica sirvió de insumo para la técnica o instrumento que le precedía.

Debido a lo anterior, se expone la información obtenida de cada técnica e instrumento y antes una figura reseñando la secuencia de la aplicación de estos.

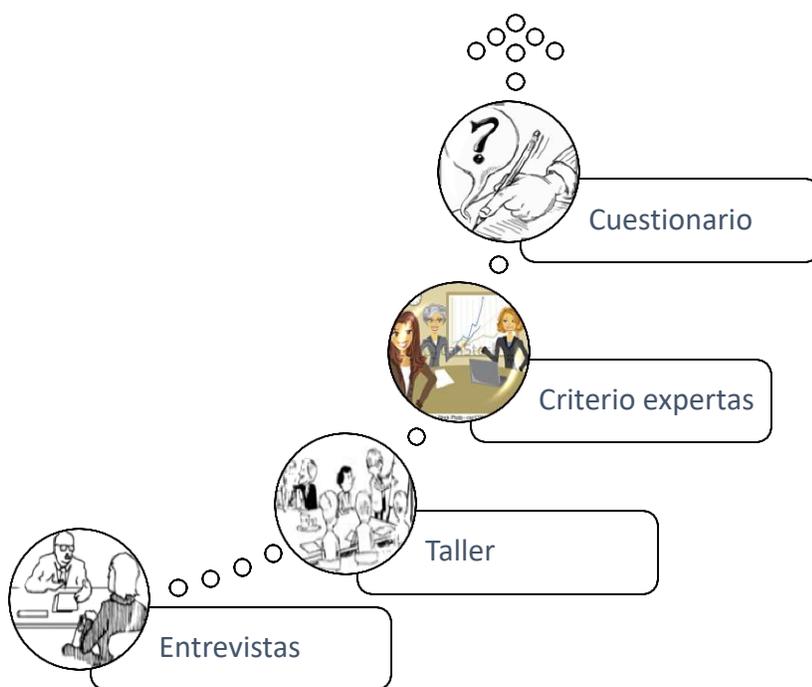


Figura 7: Secuencia en la identificación de los saberes requeridos para los puestos de jefatura
Fuente: Elaboración propia

4.5.1. Análisis de las entrevistas

Rasgos generales de las personas entrevistadas que ocupan el puesto de jefatura. Las personas informantes (cuatro en total) responden a las siguientes características: dos hombres de 47 y 55 años y dos mujeres, ambas de 30 años; todos con propiedad en el puesto de trabajo. Los hombres con 25 y 35 años de haber ingresado al Ministerio y las mujeres con 12 y 5 años. La experiencia en el puesto de jefatura corresponde en los hombres a 8 y 32 años y en las mujeres a 4 años ambas.

Sus grados académicos responden a licenciatura, maestría y un doctorado en disciplinas de Administración de Recursos Humanos, Ingeniería Civil, Ingeniería de Sistemas y Geología,

esta última combinada con Administración de Proyectos. Las personas se desempeñan como jefaturas en distintos departamentos de las divisiones Administrativa, Transportes, Superior y Obras Públicas.

Las entrevistas se llevaron a cabo entre el 25 de febrero y el 27 de marzo del 2014.

A efectos de identificar el aporte de cada persona, se utilizará el siguiente código: Entrevista N° (EN°).

Tabla 37 Proceso de obtención del puesto de jefatura, MOPT, 2014

Entrevista N° 1	Entrevista N° 2	Entrevista N° 3	Entrevista N° 4
-“Él necesitaba personal profesional para la Dirección (refiriéndose al director), entonces me habló y me ayudó con una beca para estudiar y hacer carrera administrativa, me trasladé y apenas obtuve los títulos me nombraron”.	-“Entonces era casi de inmediato que se obtuviera una jefatura al hacerse profesional. De hecho, en aquella época había personas que ocupaban jefaturas durante muchos años sin tener el puesto profesional, pero por algún motivo no habían terminado sus estudios y aparecía una persona recién graduada y obtenía aquella jefatura y era muy respetado tener un acompañamiento entre formación académica y experiencia”.	-“Se hizo un cambio interno debido a que un compañero falleció, entonces el anterior jefe del Departamento pasó a otro y yo pasé a la jefatura”.	-“Cuando yo entré al departamento, lo empezamos a retomar y a crecer un poco e integramos personal y luego dijimos: ¿Cuál es la marcha?, porque no existía ese grado de jefatura y para tomar decisiones internas teníamos que tomarla con la Dirección, entonces era más complicado, ahí fue donde la Subdirección se dividió en tres departamentos y se me designó la jefatura”.

Fuente: Elabocación propia con base en entrevistas a jefaturas del MOPT

Se observa que los nombramientos responden a situaciones particulares y no se puede establecer que se haya seguido un proceso institucionalizado para acceder a ese tipo de puesto.

Los medios a través de los cuales fueron designados en el puesto de jefatura son variados: la sustitución de una persona, la obtención de títulos que respaldaran el nombramiento o la necesidad de una persona que asumiera el rol luego de volver a constituir un departamento.

4.5.1.1. Contexto laboral en el que se desempeñan como jefaturas.

Cada una de las jefaturas realizó distintos señalamientos acerca de su percepción del contexto en el que lleva a cabo su rol. Estos se obtuvieron de las cuatro entrevistas aplicadas y aunque existía una pregunta específica sobre el factor contextual, estos elementos se identificaron de la totalidad de la conversación, ya que de las respuestas de otras preguntas emergieron aspectos relacionados con el contexto. Por ejemplo, en la pregunta vinculada con contratiempos o limitaciones que se han tenido en el ejercicio de la jefatura, de ahí surgieron factores vinculados con el contexto.

Abajo se reseñan los diferentes elementos del contexto que fueron identificados en primer lugar por las jefaturas que fueron entrevistadas, cada una en representación de divisiones organizacionales distintas del Ministerio.

La identificación de elementos contextuales en los que las personas desempeñan el ejercicio de su rol de jefatura es importante para el estudio, en el sentido de que permiten también la identificación de competencias requeridas precisamente para responder de forma adecuada a ese contexto.

A continuación se detallan esos aspectos del contexto:

-Respaldo de niveles superiores ante la gestión

Se considera que las jefaturas tienen muchas responsabilidades, pero no existe como contraparte un apoyo político ni operativo:

[...] en el caso de mi Departamento, que tiene que ver con control y fiscalización, muchas veces denunciamos algo a los departamentos competentes y se nos devuelve la denuncia hacia nosotros [...] estos procesos hay que verlos solos porque no se tiene la ayuda ni de una asesoría jurídica (EN°1).

-Visión de conjunto en la gestión del Ministerio

El funcionamiento de cada departamento se ve como autónomo, sin darle a su accionar un sentido institucional o integral: "[...] cada uno hace lo suyo y no interesa el norte hacia dónde va el MOPT, cada uno va por su lado, son como islas. Yo hago lo mío y no me importa el resto" (EN°1).

-Reconocimiento o reasignación de los puestos de jefatura

A pesar de que la organización otorga responsabilidades a sus personas colaboradores designándolas como jefaturas, no les

retribuye en la misma medida ese nombramiento: "[...] debería haber mayor agilidad en los procesos de reasignación de jefaturas porque mi caso que desde el 2006 soy jefe y todavía no se me paga como tal, sigo como profesional 3 y no como profesional jefe" (EN°1).

Otra persona informante afirma:

Yo tuve una experiencia fea porque pasé por un proceso de reasignación de puesto y mi jefe no quería y hay gente que no hace nada, los apoyan y reasignan y uno que trata de ir haciendo las cosas, no se da, es muy injusto, uno se acostumbra y sigue trabajando (EN°3).

-Compromisos políticos asumidos y condiciones institucionales

A nivel político se toman decisiones para impulsar proyectos sin considerar la realidad de las dependencias que intervendrán, en términos de si se disponen los recursos necesarios para la participación en esas iniciativas: "[...] no somos tomados en cuenta, por ejemplo, para el caso de la Carretera 1856, en ningún momento nos consultaron con cuántos vehículos y combustible se podía disponer y las consecuencias de lo que se iba a hacer" (EN°1).

-Condiciones presupuestarias

Como una tendencia se encuentra la disminución de los recursos para llevar a cabo la gestión y, por otro lado, la falta de una adecuada priorización de las áreas donde se destinan las

partidas presupuestarias: "El presupuesto que cada vez se va recortando más, nosotros le pagamos a los vehículos los seguros y todo lo demás y va a llegar un momento en que tendremos que paralizar algunos vehículos" (EN°1).

-Estructura, misión, ejercicio de las cadenas de mando y de la comunicación

Aunque en principio una estructura piramidal debería tener un funcionamiento claro, se presentan confusiones en el orden que se sigue para generar comunicaciones u órdenes.

Además, el intento fallido e inconcluso de tener un Ministerio reducido como ente rector y los Consejos como órganos operativos, ha dejado a la organización en un estado de indefinición. Hay algo que vino a complicar el entorno y es que hoy el Ministerio tiene tres viceministerios, cuatro divisiones y un ministro, entonces, las relaciones jerárquicas propias de quienes se encuentran debajo de uno, no son tan claras. [...] Esto parece un error porque el vínculo entonces ya no está, y el director de división jerárquicamente es el que tiene la coordinación. El problema es que las órdenes directas no pasan por la estructura establecida porque la jerarquía superior quiere tener una incidencia más directa sobre los órganos que no están después de ella. Otra cosa, que es importante decirlo, que no existe un funcionamiento articulado a través del Consejo Sectorial, pero el Ministerio ha complicado su ordenamiento normativo y jerárquico y no ha definido claramente si quiere una administración descentralizada o desconcentrada con la creación de los Consejos y esto ha provocado problemas de eficacia y eficiencia (EN°2).

-Práctica de la carrera administrativa

La carrera administrativa como la oportunidad de la persona que ocupa un puesto de lograr su promoción fundamentada en el

mérito, la capacidad y llegar a constituir un grupo con valores compartidos, se ha visto descuidada:

Uno esperaría que mediante la carrera administrativa la persona pase por diferentes etapas de conocimiento, las consolide para pasar a otras, de forma cuando llegue a una jefatura superior, estos procesos que tiene que ordenar los haya vivido más de cerca. Hay una secuencia de avance en el trabajo y del conocimiento. Antes la carrera administrativa suplía eso, pero hoy hay que suplirlos por otros medios (EN°2).

-Naturaleza tecnológica del MOPT y la capacitación

La naturaleza del quehacer del Ministerio tiene un componente tecnológico importante, no obstante este es poco desarrollado a nivel institucional, por lo cual es necesaria la herramienta de la capacitación:

Me parece que se debería tener una gran preocupación por el desarrollo tecnológico que está surgiendo en esos campos y crear una conciencia interna para que la gente intente estar actualizada y ahí hacer una discusión sobre las formas diversas que hay para actualizar a las personas. Este ministerio compra gran cantidad de *software* y tengo la impresión que la diseminación del conocimiento de lo que hace ese *software* y para qué sirve, cuáles son las versiones y cómo se puede modificar, queda tremendamente restringido y no porque el proveedor lo haga, porque a la par del *software* va un paquete de instrucción, entonces debe haber un plan de quienes lo van a recibir, no por el *software* mismo, sino por los conceptos que están vinculados a este. Creo que el acompañar toda esta cuestión tecnológica es fundamental [...] (EN°2).

-Actitud frente al cambio

Los procesos de innovación y cambio, en particular los relacionados con las nuevas tecnologías, se dificultan por el desinterés de las dependencias y sus jefaturas: "Para que un sistema de información sea exitoso necesitamos del apoyo de las jerarquías de la dependencia en la cual se da el servicio. También que exista la necesidad de automatizar o modernizar los procesos, aunque existe mucha resistencia al cambio" (EN°3).

-Imagen de la institución y compromiso de las jefaturas y de las personas colaboradoras

La falta de eficacia y eficiencia institucional, además de los casos de corrupción que involucran a personas funcionarias del MOPT, han formado una mala imagen de la labor ministerial: "La percepción de la gente externa es que somos vagabundos y a lo interno también lo vemos y la gente no tiene pena, está muy acostumbrada y mucha culpa es de las jefaturas" (EN°3).

-Distribución del recurso humano

Se considera que existen dependencias donde hace falta recurso humano y otras donde se encuentra subutilizado:

En el MOPT cada uno trabaja con lo que tiene, yo trato de sacar adelante el Departamento pero creo que a todos les pasa que hay poco recurso o está mal distribuido. Por lo que experimentamos aquí necesito mínimo cuatro personas más (EN°3).

Otra persona informante señaló:

Otro contratiempo es la falta de recurso humano profesional porque tengo a misceláneos haciendo análisis muchas veces. Se hizo un estudio en el 2007 sobre cargas de trabajo y se

recomendaron ocho profesionales, la Ministra de ese entonces les dijo a Recursos Humanos que nos dotará de ese personal, pero no sucedió (EN°1).

-Gestión de compras

Los procesos de compra en la Administración Pública para dotar a las organizaciones de los equipos modernos y necesarios resultan complicados: "La institución es engorrosa, burocrática, por lo que hay que ser muy insistente [...] El problema es la adquisición del mejor equipo que quisiéramos tener, pero tenemos que trabajar con las uñas o con lo que tengamos" (EN°4).

-Posibilidad de un trabajo interdisciplinario

Por la naturaleza institucional y la variedad de servicios y bienes que se prestan, existe la posibilidad de relacionarse con personas con distintas formaciones y experiencias: "[...] es una organización grande e importante, interdisciplinaria que permite rodearse de gente de todo tipo" (EN°4).

-Programas de inducción y capacitación para los puestos de jefatura

La institución no ofrece a las personas profesionales un programa de inducción y capacitación para desarrollar las competencias para ejercer ese puesto de forma óptima. "A uno no le enseñan a ser jefe, trato de ir aprendiendo e irlo haciendo de la mejor forma aunque no soy la mejor" (EN°3). Otra persona informante indica:

Es vital que todos los jefes deberíamos tener una capacitación estándar. Creo que el 90% de los jefes quedaron ahí por cosas de la vida, no tenían la capacidad y no sabían que era ser un jefe, las responsabilidades que se tiene son diferentes y mayores (EN°4).

-Condiciones de género en el reconocimiento de los puestos de jefatura

En algunos de los gremios que tienen una fuerte presencia, se ve con recelo la participación profesional de la mujer, ignorando inclusive su rol de jefatura.

No digo que no se haya presentado algún problema por cosas de género. A veces tengo el problema que viene gente a solicitar cosas y no me buscan a mí, sino que ingenieros de otros departamentos se sienten más en confianza con hombres y a veces soy la última en enterarme (EN°4).

4.5.1.2. Saberes que se requiere para ser jefatura en el MOPT. A manera de resumen, se presenta el siguiente cuadro indicando los saberes que las personas entrevistadas puntualizaron como necesarios para ejercer el puesto de jefatura.

Estos señalamientos surgen de la pregunta directa sobre los saberes que se requieren, de la interrogante cuáles saberes se necesitan desarrollar y de los valores que buscan poner en práctica en su ejercicio de la jefatura.

Las menciones realizadas por las jefaturas se pueden estructurar en saberes como: conocer (saber), ser y saber hacer.

Tabla 38 Organización de los saberes identificados, puestos de jefaturas MOPT, 2014

Saber Informante	Saber/conocer	Saber ser	Saber hacer
1	<ul style="list-style-type: none"> -Conocimiento de todas las normativas vigentes -Conocimiento del papel que juega el MOPT en la sociedad -Conocimiento de los procesos y procedimientos internos establecidos -Conocimiento en inteligencia emocional 	<ul style="list-style-type: none"> -Responsabilidad -Honradez -Humildad -Sinceridad -Firmeza en la toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> -Dirigir el equipo de trabajo -Manejo de distintas personalidades de los grupos de trabajo -Establecer prioridades -Análisis de las situaciones -Uso de medios tecnológicos de comunicación
2	<ul style="list-style-type: none"> -Conocimiento de la normativa y marco legal 	<ul style="list-style-type: none"> -Visionaria -Compromiso -Responsabilidad -Autoridad moral (coherencia) -Motivación -Honestidad -Compromiso -Lealtad 	<ul style="list-style-type: none"> -Conducción del equipo de trabajo -Coordinación con dependencias internas y otros entes -Administrar el tiempo -Proyectar demanda de bienes y servicios con base en recursos disponibles -Manejo de estrés -Trabajo con personalidades distintas
3	<ul style="list-style-type: none"> -Gerencia de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> -Tolerancia -Comunicación asertiva -Respeto -Confianza -Transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> -Manejo de conflictos -Generar un clima armonioso y equilibrado laboral-personal -Guiar el trabajo
4	<ul style="list-style-type: none"> -Conocimiento técnico o profesional donde se desempeña -Conocimiento sobre la organización, sus leyes y reglas -Conocimiento de las personas o su personal 	<ul style="list-style-type: none"> -Mentalidad positiva -Proactividad -Espíritu cooperativo -Actitud de escucha -Honestidad -Comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo en equipo

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a jefaturas de departamentos de cuatro divisiones del MOPT

4.5.1.3. Necesidad de que el MOPT capacite en esos saberes.

Existe un criterio generalizado de que el Ministerio debe desarrollar las competencias requeridas en los puestos de jefatura por distintos motivos:

-Reforzamiento o sustitución del proceso de carrera administrativa

Existen personas que ocupan puestos de jefatura luego de tener una trayectoria en la organización y otras que lo hacen en un menor tiempo por algunas necesidades institucionales o quizás por la desatención de las normas establecidas para la promoción de las personas:

La capacitación a las personas que pasaron por la carrera administrativa le refuerza esa conciencia porque ven reflejado lo que ellas vivieron. A los que no pasaron por la Carrera Administrativa deben tomar una decisión respecto al conocimiento que se le está ofreciendo. Hay cosas que son muy propias de cada organización que se pueden transmitir a través de la capacitación (EN°2).

-Herramienta para modificar comportamientos

En la capacitación y el desarrollo de determinadas competencias, se encuentra una alternativa que puede contribuir a solucionar situaciones que se presentan en el quehacer diario, producto precisamente del desconocimiento de herramientas adecuadas: "Sí, porque por ejemplo cuando hemos estado en situaciones difíciles y no hacemos ese alto, el trabajo sigue pero no de la mejor manera porque al haber un conflicto se rompe la comunicación y el norte" (EN°3).

-La formación base

Quienes han tenido formación en administración o gerencia, en principio pueden tener fundamentos que les faciliten ejercer con mayor propiedad el rol de jefatura, pero por la conformación interdisciplinaria del recurso humano del Ministerio, esto no es la generalidad:

Ejemplo la rama de los ingenieros, son desordenados y los geólogos son muy científicos y no se les enseña esa parte y hay que aprender a administrar los bienes del Estado, los recursos que nos dan, el tiempo y son muchas herramientas de la administración que no todas las jefaturas tienen (EN°4).

4.5.1.4. Relaciones de complejidad entre los saberes que se deben poseer. Entre los distintos saberes que las jefaturas informantes identificaron, reconocen que estos se encuentran interconectados, de modo que se relaciona el saber con el hacer y el ser:

El informante 1 señala: "En lo que debe de hacerse como dirigir, tomar decisiones, siempre tienen que aplicarse valores como honradez y ser responsable con lo que decido y voy a hacer".

La informante 3 afirma: "Yo puedo ser muy buena persona, pero si no tengo el conocimiento para sacar adelante el departamento, entonces no, todo tiene que ser un complemento".

Acerca de la jefatura, la informante 4 indica: "El liderazgo va acompañado de tratar bien a la gente, que esté motivada, y eso es constante. A la par de esto tienen que haber hechos".

4.5.2. Análisis del taller con jefaturas

El taller con jefaturas sirvió en primer momento para que las personas asistentes identificaran elementos del contexto donde se desempeñan como jefaturas e indicaran aquellos saberes que se hacen necesarios en el Ministerio para ejercer esa jefatura. En un segundo momento, se les solicitó que validaran la información que se había estructurado de las entrevistas sobre esos mismos tópicos: contexto y saberes requeridos, porque se sigue un orden secuencial en la aplicación de las técnicas.

4.5.2.1. Rasgos generales de las personas asistentes al taller que ocupan el puesto de jefatura. Las personas asistentes al taller tienen las siguientes características: cinco mujeres y dos hombres, de los cuales cinco son mayores de 50 años y dos mayores de 30, pero menores de 40 años. Cuatro poseen grado de licenciatura y tres de maestría en disciplinas como: Ingeniería de Sistemas, Ingeniería Civil (combinada con Administración), Administración de Empresas, Administración de Recursos Humanos y Geología (combinada con Gerencia de proyectos). Cinco personas tienen propiedad en su puesto de trabajo y dos laboran como interinas. En cuanto a la división donde ejercen su jefatura, tres corresponden a Obras Públicas, dos a la Administrativa, una a Transportes y una a la Superior. Respecto al tiempo de pertenecer al Ministerio, dos personas tienen 5 años, una 16 años, tres entre 25 y 30 años y una 37 años.

El taller se desarrolló con el trabajo en dos subgrupos que a efectos de la identificación de sus aportes, se denominarán "Subgrupo de Informantes del Taller de Jefaturas" (SITJ).

Como actividad de integración y presentación, en subgrupos se les solicitó a las personas participantes que con la ayuda de una figura de un escudo elaboraran un lema o símbolo que representara un aspecto al que le dan mayor importancia en su gestión como jefaturas. De esta manera, preliminarmente se conocieron factores que podrían asociarse a saberes de los puestos de jefatura. Fueron mencionados los siguientes:

- Trabajo en equipo, cohesión, sinergia y liderazgo.
- Inteligencia emocional y comunicación.
- Motivación, interrelación con los diferentes actores y factores del entorno.

4.5.2.2. Identificación de los elementos del contexto (nuevos aportes durante el taller). Las personas asistentes al taller que fungen como jefaturas identificaron los siguientes elementos del contexto en el cual se desempeñan y que perciben que de alguna forma afectan su quehacer.

- Sobre la estructura

El MOPT es una de las organizaciones que en cuanto a estructura está organizada ampliamente, iniciando de un nivel de división, seguido por las direcciones y sus respectivos

departamentos, aunque este aspecto también tiene sus limitaciones.

Un subgrupo informante describe:

El Ministerio posee una estructura robusta que parte desde una categoría de división y con puestos de gerentes y que representa a tres sectores relevantes: obras, transportes, mar y puertos. No obstante, cada división se constituye en un órgano con poder que provoca aislamiento o el efecto de islas que se reproduce en toda la estructura (SITJ).

-Condiciones entre los entes del sector transportes

Se considera de parte de un subgrupo informante que no existe uniformidad entre las distintas instituciones que componen el sector de transportes.

Al respecto señalaron: "Existen condiciones laborales dispares entre el MOPT y los consejos del sector transportes como COSEVI, CONAVI, CTP" (SITJ).

-Cambios en la gestión del Ministerio

Para un subgrupo informante, la institución ha demostrado permanentes cambios a nivel de las autoridades ministeriales antes de que concluyan los períodos, además de los que están definidos constitucionalmente.

Sobre este aspecto indicaron: "La gestión del Ministerio se ve afectada no solo por los cambios regulares de los períodos de

Gobierno, sino también por los cambios que provoca la salida de un ministro por cuestionamientos a su gestión o por decisiones personales" (SITJ).

-Perfil de las jefaturas

Se percibe una debilidad en el proceso de selección y capacitación de las personas nombradas en los puestos directivos, esto según un subgrupo informante.

En cuanto a esto afirmaron: "Existe falta de conocimiento de parte de las personas de cómo ejercer la jefatura y en muchas ocasiones se presenta falta de idoneidad en los nombramientos de esos puestos" (SITJ).

-Gestión de las jefaturas

Para uno de los subgrupos, el balance de la labor de las jefaturas se centra más en lo rutinario que en lo esencial o en la orientación a los resultados.

Un subgrupo informante indicó:

Las jefaturas se ocupan más de lo administrativo que del cumplimiento de las metas o lo sustantivo de la organización, comportamiento provocado por leyes como la de control interno, que justificadamente o injustificadamente estimula comportamientos pasivos y resistentes para no tener problemas (SITJ).

-Políticas de atención al usuario

Un subgrupo informante considera que a nivel del Ministerio no existe claridad en la manera en que se debe atender a la

persona usuaria y que hay desconocimiento de la información básica para orientarla en esa atención.

Por lo anterior, afirmaron: "Institucionalmente no existe un planteamiento respecto a las características que debe tener la atención a los usuarios, situación que se ve agravada por un manejo de información inadecuada a lo interno del Ministerio" (SITJ).

-Especificaciones en los procesos de compra

Las listas de condiciones o características que deben tener los bienes o servicios que se deben adquirir para cumplir con los requerimientos de la Administración en ocasiones no están elaboradas claramente, con lo que se malogran estos procesos de compra, ocasionando retrasos que inciden en la gestión.

-Planificación del recurso humano

Un subgrupo informante percibe que la dotación del personal no se lleva a cabo con una adecuada planificación del recurso humano.

Así lo señalaron: "La actividad sustantiva del MOPT es técnica, pero la Dirección de Recursos Humanos se encuentra en una zona de confort y no ve las necesidades reales de la institución, contratando por ejemplo, demasiados puestos administrativos" (SITJ).

-Comportamiento ético de la organización

Para uno de los subgrupos informantes, se observa una inconsistencia entre el discurso y la práctica de la ética. De este modo, aprecian que:

La organización exige un comportamiento ético y correcto de parte de las jefaturas, sin embargo, en muchas situaciones, la misma institución se coloca en contra de quienes desean cumplir cabalmente su labor, emitiendo un mensaje nocivo de que no existen consecuencias para el que actúa incorrectamente (SITJ).

-Valoración del rendimiento

La valoración del desempeño no funciona como una herramienta que facilite la mejora y la toma de medidas correctivas efectivas, esto en la opinión de un subgrupo informante.

Sobre el asunto afirman: "Se observan deficiencias en el rendimiento, específicamente jefaturas que no se desempeñan adecuadamente y no son removidas, inclusive muchas veces son las personas colaboradoras las que deben de trasladarse por situaciones de persecución laboral" (SITJ).

4.5.2.3. Identificación de saberes para los puestos de jefatura de parte de las personas asistentes al taller (nuevos aportes).

El siguiente cuadro resume los saberes que las personas participantes en el taller identificaron como necesarios para desempeñarse en los puestos de jefatura. Hubo una mayor preocupación por destacar aspectos relacionados con el "saber ser" o lo actitudinal.

Tabla 39 Saberes identificados, taller de jefaturas, MOPT, 2013**SABER**

Conocimiento técnico o profesional donde se desempeña
 Conocimiento en manejo del recurso humano con inteligencia emocional
 Conocimiento de la realidad nacional
 Conocimiento en la toma de decisiones
 Saber cómo autoconocerse

SABER SER

Humanista
 Honestidad
 Compromiso
 Integralidad (predicar con el ejemplo)
 Motivación
 Ética pública
 Objetiva
 Valerosa
 Espíritu de aprendizaje continuo
 Mentalidad positiva
 Proactividad
 Laboriosa

SABER HACER

Dirigir el equipo de trabajo con inteligencia emocional
 Facilitadora
 Comunicativa
 Asesorar

Fuente: Elaboración propia con base en el taller con jefaturas del MOPT, 2014

4.5.2.4. Valoración de los elementos del contexto de parte de las personas asistentes al taller. Los siguientes aspectos del contexto fueron valorados por las jefaturas asistentes al taller, los cuales se sistematizaron teniendo como base las entrevistas realizadas a otras jefaturas.

Cuadro 1 Valoración de elementos del contexto, Taller jefaturas MOPT

ELEMENTOS DEL CONTEXTO	Valores absolutos		
	CORRESPONDE ALTO GRADO	CORRESPONDE REGULAR GRADO	NO CORRESPONDE NINGÚN GRADO
La falta de respaldo de niveles superiores ante su gestión	7		
Desarticulación en la gestión y falta visión de conjunto en el Ministerio	7		
Falta de reconocimiento o de reasignación de puestos de jefatura	4	1	2
Compromisos políticos adquiridos sin valorar las condiciones institucionales	7		
Restricciones presupuestarias	7		
Estructura compleja y falta de claridad en las cadenas de mando y comunicación	7		
Inobservancia de la carrera administrativa	7		
El MOPT es un ministerio de naturaleza tecnológica, pero la capacitación no acompaña este eje	7		
Resistencia al cambio (en particular el tecnológico)	7		
Mala imagen de la institución con la complicidad de la gestión de jefaturas y falta de compromiso de los funcionarios (se asume la visión negativa)	7		
Recurso humano deficientemente distribuido o asignado	4	3	
Trabamamiento en la gestión de compras	4	3	
Ausencia de un programa de inducción y programa de capacitación para los puestos de jefatura	7		
Dificultad por discriminaciones de género en el reconocimiento de los puestos de jefatura en algunas disciplinas	4	3	
Posibilidad de un trabajo interdisciplinario	7		

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas y respondido por las personas asistentes al taller.

Estos factores en su mayoría se consideraron que también correspondían en un alto grado a la realidad que experimentan las jefaturas al desempeñarse en ese puesto.

Valoración de saberes de parte de las personas asistentes al taller. La totalidad de las personas asistentes al taller estuvieron de acuerdo en que los saberes enunciados por otras jefaturas responden en alto grado a lo que deben demostrar las jefaturas en sus puestos de trabajo.

Cuadro 2 Valoración de los saberes, Taller de jefaturas, MOPT

VALORACIÓN APORTES SISTEMATIZADOS	Valores absolutos		
	APLICA ALTO GRADO	APLICA REGULAR GRADO	NO APLICA NINGÚN GRADO
SABER			
Conocimiento técnico o profesional donde se desempeña	7		
Conocimiento de la normativa y marco legal	7		
Conocimiento del papel que juega el MOPT en la sociedad	7		
Conocimiento de los procesos y procedimientos internos	7		
Conocimiento en inteligencia emocional	7		
Conocimiento en gerencia de proyectos	7		
Conocimiento de las personas o su personal	7		
SABER SER			
Responsabilidad	7		
Honradez	7		
Humildad	7		
Sinceridad	7		
Firmeza en la toma de decisiones	7		
Persona visionaria	7		
Compromiso	7		
Autoridad moral (coherencia)	7		
Motivación	7		
Tolerancia	7		
Comunicación asertiva	7		
Respeto	7		
Confianza	7		
Transparencia	7		
Mentalidad positiva	7		
Proactividad	7		
Espíritu cooperativo	7		
SABER HACER			
Dirigir el equipo de trabajo	7		
Manejo de distintas personalidades de los grupos de trabajo	7		
Establecer prioridades de trabajo	7		
Análisis de las situaciones	7		
Uso de medios tecnológicos de comunicación	7		
Coordinación con dependencias internas y otros entes	7		
Administrar el tiempo	7		
Proyectar demanda de bienes y servicios con base en recursos disponibles	7		
Manejo del estrés	7		
Manejo de conflictos	7		
Generar un clima armonioso y equilibrado laboral-personal	7		
Trabajo en equipo	7		

Fuente: Elaborado a partir de las entrevistas a jefaturas y respondido por las personas asistentes al taller

La valoración que hicieron las jefaturas de los saberes que se encontraban sistematizados como producto de las entrevistas aplicadas a otras jefaturas, fue de absoluta coincidencia con lo planteado.

4.5.3. Análisis de la reunión para obtener el criterio de las expertas

Luego de efectuar las entrevistas y el taller con jefaturas, se obtuvo un cuadro básico de saberes requeridos por los puestos de jefatura. Estos fueron validados por tres profesionales con experiencia laboral en el MOPT y formación en psicología y recursos humanos. Además, fue una labor de estas profesionales identificar saberes requeridos para desempeñarse en el contexto que también habían descrito las jefaturas.

4.5.3.1. Validación de saberes sistematizados en las entrevistas y el taller. La siguiente tabla resume los saberes identificados por las jefaturas entrevistadas y las que participaron en el taller, los cuales fueron validados por las expertas, agregando al final otros.

Tabla 40 Síntesis de saberes sugeridos por las jefaturas MOPT

Saber conocer
Conocimiento técnico o profesional donde se desempeña
Conocimiento de la normativa y marco legal
Conocimiento del papel que juega el MOPT en la sociedad
Conocimiento de los procesos y procedimientos internos
Conocimiento en inteligencia emocional
Conocimiento en gerencia de proyectos
Conocimiento de las personas o su personal
Conocimiento de la realidad nacional
Conocimiento en la toma de decisiones
Saber cómo autoconocerse
Saber ser
Responsabilidad
Honradez
Humildad
Sinceridad
Firmeza en la toma de decisiones
Persona visionaria
Compromiso
Motivación
Tolerancia
Comunicación asertiva
Respeto
Confianza en los demás, en sus capacidades
Transparencia
Proactividad
Espíritu cooperativo
Humanista
Honestidad
Integridad-autoridad moral (predicar con el ejemplo)
Ética pública
Objetiva
Valerosa
Espíritu de aprendizaje continuo
Mentalidad positiva
Laboriosa
Saber hacer
Dirigir el equipo de trabajo con inteligencia emocional
Manejo de distintas personalidades de los grupos de trabajo
Establecer prioridades de trabajo
Análisis de las situaciones
Uso de medios tecnológicos de comunicación
Coordinación con dependencias internas y otros entes
Administrar el tiempo
Proyectar demanda de bienes y servicios con base en recursos disponibles
Manejo del estrés
Manejo de conflictos
Generar un clima armonioso y equilibrado laboral-personal
Trabajo en equipo
Facilitar
Comunicar
Asesorar

OTROS SUGERIDOS POR GRUPO DE EXPERTAS

Iniciativa
 Resolución de conflictos, además del manejo
 Ser asertivo
 Planificación de la labor que se desarrolla, delegar a cada uno según su potencial
 Disposición al aprendizaje
 Búsqueda de información

Fuente: Elaboración propia como resultado de las entrevistas y taller con jefaturas y validado por el grupo de expertas

Fue criterio de las profesionales que los anteriores saberes sí son necesarios para las personas que ejercen el puesto de jefatura. Por otra parte, agregaron seis elementos a la identificación hecha por las jefaturas.

4.5.3.2. Identificación de saberes a partir de los elementos del contexto laboral del MOPT sistematizados de las entrevistas y el taller. El siguiente cuadro resume los componentes del contexto identificados por las jefaturas del MOPT, para los cuales el grupo de expertas señaló los saberes requeridos con el fin de desempeñarse en el mismo.

Tabla 41 Identificación de saberes a partir de elementos del contexto laboral del MOPT

ELEMENTOS DEL CONTEXTO ORGANIZACIONAL IDENTIFICADOS POR LAS JEFATURAS DEL MOPT	COMPETENCIA O SABER IDENTIFICADO POR EL CRITERIO EXPERTO (SI NO APLICA, NO SE MENCIONA)
La falta de respaldo de niveles superiores ante su gestión.	Asertividad; dominio del punto de vista; seguridad; empoderamiento; perseverancia.
Desarticulación en la gestión y falta visión de conjunto en el Ministerio.	Conocimiento de su área de trabajo; comunicación; compromiso.
Falta de reconocimiento o de reasignación de puestos de jefatura.	Conocimiento de la normativa; automotivación; toma de decisiones.
Compromisos políticos adquiridos sin valorar las condiciones institucionales.	Reacción ante situaciones que no están bajo control de su gestión (buscar un concepto); manejo del estrés y sirve mucho analizar la situación y encontrar soluciones prácticas.
Restricciones presupuestarias.	Creatividad, iniciativa,

ELEMENTOS DEL CONTEXTO ORGANIZACIONAL IDENTIFICADOS POR LAS JEFATURAS DEL MOPT	COMPETENCIA O SABER IDENTIFICADO POR EL CRITERIO EXPERTO (SI NO APLICA, NO SE MENCIONA)
Estructura compleja y falta de claridad en las cadenas de mando y comunicación.	motivación. Seguridad; empoderamiento; comunicación asertiva; liderazgo.
Inobservancia de la carrera administrativa.	Poder convencer para hacer ver a la administración de sus beneficios.
El MOPT es un ministerio de naturaleza tecnológica, pero la capacitación no acompaña este eje.	Interés detectar necesidades reales del personal; análisis de la selección de personas por capacitar.
Resistencia al cambio (en particular el tecnológico)	Poder de convencimiento, motivación; "vender" ventajas de adaptación a los cambios.
Mala imagen de la institución con la complicidad de la gestión de jefaturas y falta de compromiso de los funcionarios (se asume la visión negativa).	Motivación; compromiso; fomentar la responsabilidad; dar ejemplo; gratitud por la oportunidad laboral.
Recurso humano deficientemente distribuido o asignado.	Planificación del recurso humano que se necesita; coordinar con la Dirección de Recursos Humanos.
Trabamamiento en la gestión de compras.	Defender las necesidades de cada departamento; comunicación; insistencia.
Ausencia de un programa de inducción y un programa de capacitación para los puestos de jefatura.	Iniciativa; creatividad; disposición al aprendizaje.
Dificultad por discriminaciones de género en el reconocimiento de los puestos de jefatura en algunas disciplinas.	Perseverancia.
Posibilidad de un trabajo interdisciplinario.	Apertura; flexibilidad; trabajo en equipo.
La actividad sustantiva del MOPT es técnica, pero se contratan demasiados puestos administrativos.	No aplica.
La organización exige un comportamiento ético y correcto de parte de las jefaturas, sin embargo, en muchas situaciones, la misma institución se coloca en contra de quienes desean cumplir cabalmente su labor.	Liderazgo; conocimiento de los valores institucionales; motivación en pequeños grupos de trabajo.
Las jefaturas se ocupan más de lo administrativo que del cumplimiento de las metas o lo sustantivo de la organización, comportamiento provocado por leyes como la de control interno.	Equilibrio o balance entre lo técnico y lo administrativo; planificar; priorizar.
Existe falta de conocimiento de parte de las personas de cómo ejercer la jefatura y en muchas ocasiones se presenta falta de idoneidad en los nombramientos de esos puestos.	Considerada en una anterior
Institucionalmente no existe un planteamiento respecto a las	Preocuparse por la atención del usuario; capacitación de

ELEMENTOS DEL CONTEXTO ORGANIZACIONAL IDENTIFICADOS POR LAS JEFATURAS DEL MOPT	COMPETENCIA O SABER IDENTIFICADO POR EL CRITERIO EXPERTO (SI NO APLICA, NO SE MENCIONA)
características que debe tener la atención a los usuarios, situación que se ve agravada por un manejo de información inadecuada a lo interno del Ministerio.	colaboradores; canales abiertos de comunicación; manejo uniforme de la información.
Las listas de condiciones o características que deben tener los bienes o servicios que se deben adquirir para cumplir con los requerimientos de la Administración en ocasiones no están estipulados claramente, con lo que se malogran estos procesos de compra, ocasionando retrasos que inciden en la gestión.	Considerada en una anterior
Se observan deficiencias en el rendimiento, específicamente jefaturas que no se desempeñan adecuadamente y no son removidas, inclusive muchas veces son las personas colaboradoras las que deben trasladarse por situaciones de persecución laboral.	Asumir responsabilidades

Fuente: Elementos del contexto identificados por las jefaturas a partir de las entrevistas y el taller vinculados a saberes requeridos formulados por el grupo de expertas

En la anterior tabla se asocian la totalidad de saberes por cada aspecto identificado del contexto; por lo tanto, en la siguiente tabla se resumen los que se consideran necesarios para desempeñarse en el mismo.

Tabla 42 Resumen de los saberes validados e identificados a partir del contexto

Asumir responsabilidades
Preocupación por el usuario
Capacitación de colaboradores
Planificar el trabajo y el recurso disponible
Priorizar
Equilibrio técnico-administrativo
Canales abiertos de comunicación
Manejo de información
Liderazgo
Valores institucionales
Motivación
Flexibilidad
Trabajo en equipo

Perseverancia-insistencia
Iniciativa
Creatividad
Disposición al aprendizaje
Comunicación asertiva
Defender necesidades del departamento (convicción)
Coordinación interna
Compromiso
Fomento de la responsabilidad
Gratitud
Seguridad
Empoderamiento
Ser ejemplo
Conocimiento del área de trabajo
Conocimiento de la normativa
Automotivación
Toma de decisiones
Poder de convencimiento
Promoción del cambio
Manejo de estrés
Interés por detectar necesidades reales del personal,
análisis de la selección de las personas por capacitar.

Fuente: Reunión con el grupo de expertas

4.5.4. A manera de síntesis de la fase cualitativa

La información presentada de esta fase que fue recopilada mediante el uso de hojas de registro, la aplicación de entrevistas, un taller, el criterio de expertas y la observación, procedente de directrices oficiales, informes, planes, diseños de los cursos, la funcionaria de la Dirección de Capacitación, grupo de expertas y de las jefaturas, mostró algunas líneas comunes.

La identificación que hacen las fuentes y los sujetos respecto a las disposiciones legales y directrices que rigen el sistema de capacitación dirigida a las personas con puesto de jefatura, no muestra diferencias.

De igual manera, la revisión realizada de la documentación oficial como planes, informes y formularios es consistente con los datos proporcionados por la funcionaria respecto a las prácticas de capacitación que se orientan a las personas con puesto de jefatura.

En cuanto al enfoque o los enfoques educativos en que se fundamenta el sistema de capacitación dirigido a las personas con puesto de jefatura, se presenta una diferencia en la dimensión filosófica, respecto a la forma en que se concibe de parte de la persona funcionaria del MOPT que se debe llevar a cabo la capacitación, la cual, la parte documental en la Misión señala que debe ser mediante programas innovadores,

siendo omitida por la informante.

En la dimensión académica, la principal divergencia es el desconocimiento de la informante de la dependencia de Capacitación del MOPT respecto a la existencia de un modelo andragógico enunciado por el CECADES, aunque este, no supera el reconocimiento a su necesidad e importancia, debido a que no ha sido desarrollado, comunicado y promovido durante más de una década que es el período en que fue mencionado en un oficio circular.

La identificación de los saberes que dan origen a las competencias genéricas de las personas con puesto de jefatura, al realizarse de manera secuencial, se fueron validando con la aplicación de cada técnica. De esta forma, la identificación de los saberes resultado de las entrevistas, se validó en el taller y el insumo de este fue validado por el grupo de expertas. En cada una de la técnica

Realizando un cotejo entre la identificación de los saberes llevado a cabo por las jefaturas en los distintos momentos de la investigación y lo planteado por diferentes autores, se logró establecer que algunos saberes que son relevantes para las personas que ejercen los puestos de jefatura, no fueron considerados por éstas. A continuación se resumen en la siguiente tabla, esos saberes que resultaron

útiles para incorporarlos en el cuestionario final, tomando como base el referente teórico.

Tabla 43 Resumen de saberes no referidos por las jefaturas y contenidos en distintos autores

Saber/autor	Oficina Nacional de Innovación en la Gestión de Buenos Aires (2002)	Solórzano (2008)	Martínez (2008) refiriéndose a				Aguilar y Fonseca (2010)
			Hooghiemstra (1992)	Bethell-Fox (1992)	Boyatzis (1992)	Spencer y Spencer (1993)	
Orientación a resultados	❖				❖	❖	
Comprensión del entorno institucional	❖					❖	
Negociación de acuerdos		❖					❖
Mejora de los colaboradores (coach)		❖					
Liderazgo			❖				
Pensamiento analítico y conceptual				❖	❖	❖	❖
Mejoramiento continuo					❖		
Enfocado a intereses organizacionales					❖		
Trabajo bajo presión					❖		❖
Orden, precisión						❖	❖
Comprensión de las relaciones de poder						❖	
Uso adecuado del poder						❖	

Fuente: Autores reseñados en la tabla

Los aspectos que las jefaturas no consideraron en la identificación de los saberes y que son planteados por diferentes autores, comprenden desde habilidades para la negociación, cumplir el rol con orden, trabajar bajo presión, además de disponer de un pensamiento analítico, conceptual y comprensión del entorno de la organización y sus relaciones de poder hasta tener determinadas inclinaciones como priorizar los intereses institucionales, orientarse a los resultados y preocuparse del desarrollo del personal.

4.5.5. Análisis del cuestionario

Como último recurso de la secuencia de recolección de los datos en línea de identificar los saberes requeridos por las jefaturas, se elaboró un cuestionario para aplicarlo a una población más amplia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que incluía tanto a jefaturas como a personas colaboradoras.

4.5.5.1. Identificación y valoración de los saberes.

Cuadro 3 Identificación y valoración de saberes, MOPT, 2014

SABERES PROPUESTOS	REQUERIDO		NECESARIO DESARROLLARLO	
	SÍ Frecuencia relativa	NO Frecuencia relativa	SÍ Frecuencia relativa	NO Frecuencia relativa
1. Conocimiento técnico o profesional de la especialidad en la que labora	100 %		92 %	8 %
2. Conocimiento de la	96 %	4 %	94 %	6 %

SABERES PROPUESTOS	REQUERIDO		NECESARIO DESARROLLARLO	
	SÍ Frecuencia relativa	NO Frecuencia relativa	SÍ Frecuencia relativa	NO Frecuencia relativa
normativa, marco legal y ético institucional y de la Administración Pública				
3. Conocimiento del papel que juega el MOPT en la sociedad	94 %	6 %	86 %	14 %
4. Conocimiento de los procesos y procedimientos institucionales	96 %	4 %	94 %	6 %
5. Conocimiento en gerencia de programas y proyectos	80 %	20 %	90 %	10 %
6. Conocimiento de la realidad nacional	82 %	18 %	80 %	20 %
7. Conocimiento del proceso para la toma de decisiones	96 %	4 %	98 %	2 %
8. Conocimiento de inglés / otro idioma	36 %	64 %	68 %	32 %
9. Responsabilidad en acciones y errores (escrupulosidad)	98 %	2 %	86 %	14 %
10. Humildad	92 %	8 %	86 %	14 %
11. Poseer visión a futuro	96 %	4 %	94 %	6 %
12. Compromiso con las metas institucionales	96 %	4 %	94 %	6 %
13. Tolerancia	94 %	6 %	90 %	10 %
14. Comunicación asertiva (capacidad de escucha; expresión de sentimientos y pensamientos)	96 %	4 %	94 %	6 %
15. Respeto	98 %	2 %	86 %	14 %
16. Transparencia	98 %	2 %	90 %	10 %
17. Proactividad-iniciativa	98 %	2 %	92 %	8 %
18. Integridad-honestidad (consecuente en lo que dice y hace)	98 %	2 %	90 %	10 %
19. Objetividad	94 %	6 %	90 %	10 %
20. Visión positiva	96 %	4 %	90 %	10 %
21. Laboriosidad	100 %		86 %	14 %
22. Dirigir el equipo de trabajo con inteligencia emocional	92 %	8 %	96 %	4 %
23. Capacidad para abordar analíticamente diferentes	98 %	2 %	92 %	8 %

SABERES PROPUESTOS	REQUERIDO		NECESARIO DESARROLLARLO	
	SÍ Frecuencia relativa	NO Frecuencia relativa	SÍ Frecuencia relativa	NO Frecuencia relativa
situaciones				
24. Uso de medios tecnológicos de comunicación e informáticos	92 %	8 %	92 %	8 %
25. Crear y mantener una red interna y externa de contactos y de coordinación	84 %	16 %	86 %	14 %
26. Autocontrol emocional	96 %	4 %	94 %	6 %
27. Desarrollo de relaciones cordiales	94 %	6 %	96 %	4 %
28. Trabajo en equipo	98 %	2 %	94 %	6 %
29. Manejo y resolución de conflictos	98 %	2 %	98 %	2 %
30. Planificar y organizar las labores con base en los recursos humanos y materiales disponibles	96 %	4 %	94 %	6 %
31. Disposición al aprendizaje continuo	96 %	4 %	92 %	8 %
32. Creatividad-innovación	94 %	6 %	96 %	4 %
33. Empoderamiento (valentía, habilidad para el convencimiento, confianza en sí misma)	96 %	4 %	92 %	8 %
34. Orientación hacia los usuarios internos y externos	96 %	4 %	90 %	10 %
35. Flexibilidad (adaptación al entorno y distintas situaciones)	96 %	4 %	92 %	8 %
36. Disposición y promoción para el cambio productivo	92 %	8 %	92 %	8 %
37. Liderazgo (interacción de influencia en las demás personas)	96 %	4 %	96 %	4 %
38. Perseverancia para lograr las metas	94 %	6 %	90 %	10 %
39. Búsqueda y manejo de información	94 %	6 %	90 %	10 %
40. Desarrollo de las personas colaboradoras	94 %	6 %	96 %	4 %

SABERES PROPUESTOS	REQUERIDO		NECESARIO DESARROLLARLO	
	SÍ Frecuencia relativa	NO Frecuencia relativa	SÍ Frecuencia relativa	NO Frecuencia relativa
asumiendo un rol facilitador				
41. Pensamiento conceptual (comprensión de los problemas o situaciones)	96 %	4 %	92 %	8 %
42. Disposición al mejoramiento organizacional continuo	96 %	4 %	96 %	4 %
43. Comprensión de las relaciones de poder presentes en la organización	88 %	12 %	84 %	16 %
44. Uso adecuado del poder	96 %	4 %	90 %	10 %
45. Lealtad a la institución	100 %		90 %	10 %
46. Discreción	94 %	6 %	86 %	14 %
47. Habilidad para la negociación	98 %	2 %	92 %	8 %
48. Capacidad en formulación políticas institucionales y públicas	84 %	16 %	86 %	14 %

Fuente: Cuestionario digital a personas que laboran en el MOPT

Como resultado de 106 consultas respondidas de manera electrónica, se estableció que todos los tipos de saberes propuestos en el cuestionario fueron calificados por las personas funcionarias por encima de valores del 80 % tanto como requeridos para ejercer una jefatura en el MOPT como necesarios de desarrollar, excepto "Conocimiento de inglés/ otro idioma", que fue valorado como requerido por un 36 %, no cumpliendo con los parámetros establecidos, por lo que se excluye del conjunto de saberes necesarios por desarrollar.

4.5.5.2. Aporte de nuevos saberes

Los datos que se muestran en el siguiente cuadro son el resultado del espacio abierto donde se presentó la oportunidad de mencionar nuevos saberes que no se hubieran considerado en el cuestionario. La totalidad de las respuestas se orientaron a reafirmar los que estaban ya contenidos, usando otras palabras o sinónimos. Se incluyen todos los porcentajes por tratarse de datos que respaldan la información principal del cuestionario.

Cuadro 4 Identificación y valoración de saberes, respuesta abierta, MOPT, 2014

SABER ASOCIADO	RESPUESTA ABIERTA DE PERSONAS FUNCIONARIAS *	Frecuencia Relativa
Conocimiento técnico o profesional de la especialidad en la que labora	Tener su profesión de acuerdo al puesto y dirección que tienen a cargo.	1,5 %
Conocimiento de la normativa , marco legal y ético institucional y de la Administración Pública	Conocimientos de la Ley General de la Administración Pública y otras conexas.	1,5 %
Conocimiento de los procesos y procedimientos institucionales	Claridad en las pautas de las acciones del departamento o dirección.	1,5 %
Laboriosidad	Sentir orgullo del trabajo realizado y hacerlo de la mejor forma posible. Destinar el tiempo necesario a la realización del trabajo para que sea ejecutado de la mejor forma posible.	3 %
Confianza en los demás, en sus capacidades	Confianza en el equipo de trabajo. Delegar funciones.	3 %
Impacto en las acciones	Efectividad, tener logros medibles a corto, mediano y largo plazo. Predicar con el ejemplo.	1,5 %
Integridad-honestidad (consecuente en lo que dice y hace)	Dar ejemplo a los colaboradores con sus acciones. Ser modelos ejemplarizantes. Predicar con el ejemplo. Tratar de dar el ejemplo.	9 %
Flexibilidad (adaptación al entorno y distintas situaciones)	No permita la corrupción y la vagancia. Facilidad para la adaptación, tanto en el ambiente laboral, así como para adaptarse a nuevos sistemas.	1,5 %
Respeto	Respeto a los reglamentos, entender los límites.	1,5 %

SABER ASOCIADO	RESPUESTA ABIERTA DE PERSONAS FUNCIONARIAS *	Frecuencia Relativa
Objetiva	Imparcialidad en el trato a sus subalternos. Las jefaturas del MOPT deben ser imparciales (cero padrinzgos). Tener un criterio en cuanto a las reasignaciones para todos por igual. Que quieran ayudar a las personas que se esfuerzan con su trabajo, con un ascenso y reasignación de puesto.	6 %
Comunicación asertiva (capacidad de escucha; expresión de sentimientos y pensamientos)	Saber escuchar	1,5 %
Desarrollo de relaciones cordiales	Mantener buenas relaciones interpersonales con sus colaboradores y fomentar entre ellos un ambiente laboral propicio.	1,5 %
Planificar y organizar las labores con base en los recursos humanos y materiales disponibles	Claro conocimiento de las condiciones presupuestarias de cada área sobre todo en la que se desarrolla la jefatura. Administración del tiempo. Ordenado. Establecer prioridades.	7,5 %
Humildad	Capacidad para que las reuniones sean ejecutivas y enfocadas a soluciones. Que a la jefatura no se le olvide de donde vino, donde trabajó y como le costó para llegar a esa jefatura.	1,5 %
Compromiso con las metas institucionales	Trabajar orientado al objetivo institucional y no al personal.	1,5 %
Autocontrol emocional	Capacidad para manejar la presión.	1,5 %
Conocimiento del proceso para la toma de decisiones	Habilidad en la toma de decisiones. Capaces de tomar decisiones.	3 %
Creatividad-innovación	Creativo. No tener miedo a cambios o probar metodologías, soluciones. Desarrollo de relaciones entre jefaturas.	3,5 %
Crear y mantener una red interna y externa de contactos y de coordinación	No ver a otras instituciones del Gobierno como enemigas, sino más bien fomentar la unión entre ellas en la colaboración para sacar adelante los proyectos del país. Propiciar la coordinación entre el personal a su cargo.	4,5 %
Empoderamiento (valentía, habilidad para el convencimiento, confianza en sí misma)	Firmeza en la toma de decisiones. Empoderarse de su posición, creer en sus cualidades y capacidades como jefatura. Actuar por su propio peso administrativo, sin evocar la autoridad superior No tener miedo a expresar opiniones Defender a sus colaboradores ante sus	10,5 %

SABER ASOCIADO	RESPUESTA ABIERTA DE PERSONAS FUNCIONARIAS *	Frecuencia Relativa
Responsabilidad en acciones y errores (escrupulosidad)	superiores. Carácter para tomar las decisiones necesarias. Poseer autoridad. No dejar abandonado al subalterno en problemas dejándoles a ellos la responsabilidad. Que el ser jefe no solo es dar la orden y hacerse de la vista gorda	3,5 %
Transparencia	Demostrar el trabajo realizado. Motivar constantemente al personal.	1,5 %
Provoca motivación	Que todos conozcamos los objetivos institucionales y sentirnos parte del proceso y ponernos la camiseta del MOPT con orgullo.	3%
Uso de medios tecnológicos de comunicación e informáticos	Herramientas informáticas.	1,5 %
Desarrollo de las personas colaboradoras asumiendo un rol facilitador	La capacitación al recurso humano subordinado. Desarrollar el talento humano. Asesores y saber transmitir conocimiento. Realimentación de sus conocimientos adquiridos con sus colaboradores. También capacidad de enseñar y establecer las mejores prácticas con los subalternos.	7,5 %
Dirigir el equipo de trabajo con inteligencia emocional	Valorar a sus a sus colaboradores. Tomar en cuenta la iniciativa, creatividad y experiencia de subalternos.	3 %
Manejo y resolución de conflictos	Análisis de los conflictos laborales para saber guiar a los compañeros.	1,5 %
Uso adecuado del poder	No creer que porque son jefaturas pueden tener más privilegios. Ser humanos. Comprensivos.	1,5 %
Orientación hacia los usuarios internos y externos	El concepto de humanidad se perdió hace rato en el MOPT, somos tratados como todo, menos como personas. Deben ser más humanistas. Conocimiento de las necesidades de los subalternos tanto laborales como humanas. Empatía.	9 %
Capacidad para abordar analíticamente las diferentes situaciones	Realizar el trabajo bien y no a lo "loco" sin analizar, nada más para apagar el "incendio".	1,5 %
TOTAL DE SEÑALAMIENTOS	66	100 %

Nota: Hubo personas que realizaron más de un aporte, mientras otras no efectuaron ninguno.

Fuente: Elaboración propia respecto a la pregunta abierta, cuestionario digital a personas que laboran en el MOPT

Dentro de los comentarios que se realizaron de parte de las personas consultadas y que corroboraron la propuesta de saberes necesarios para ejercer un puesto de jefatura, sobresalieron el empoderamiento, la integridad-honestidad, la objetividad, la orientación hacia la atención de las personas usuarias, entre otros.

4.5.6. Discusión final sobre los resultados

A lo interno del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, las últimas políticas de capacitación tuvieron una permanencia de 17 años, promulgándose unas nuevas políticas a partir del mes de octubre del 2015.

No obstante, la formulación de las políticas vigentes no responde a una guía práctica de cómo operar respecto a la capacitación y se limita a repetir lineamientos que se encuentran en las normas emitidas por el CECADES como entre rector en el Servicio Civil. Por ejemplo, indicar que las acciones de capacitación se ejecutarán según la normativa vigente, está de más decirlo, porque no se puede hacer lo que la norma no permite. En una organización es importante integrar lo técnico (qué hacer) con las decisiones que originan un programa (cómo hacerlo) (Gore citado por Mitnik et al., 2006).

La normativa existente sobre capacitación, emanada principalmente por el órgano rector del Régimen del Servicio Civil, el CECADES, regula todos los factores del ciclo de la

capacitación, como son: el diagnóstico de necesidades, planificación y diseño, organización, ejecución y evaluación. Esta estructuración es coherente con las fases de un proceso de capacitación de acuerdo con Fernández (2004) y González y González (sf), lo que garantiza en cierta medida una secuencia necesaria en el procedimiento.

Respecto a lo que efectúa cada unidad de capacitación, debe ser de conocimiento, revisión y aprobación del ente rector, como lo es el CECADES. Sin embargo, en las directrices emanadas por este órgano, se observa un énfasis en aspectos de orden administrativo sobre plazos de presentación de las distintas tareas, controles de asistencia, tipificación de las modalidades de capacitación, requisitos para el reconocimiento de las actividades, entre otros, y no tanto sobre el hecho educativo que es lo esencial de la capacitación. La capacitación debe provocar aprendizajes que a su vez generen cambios en las personas y las instituciones por medio del fortalecimiento de sus competencias (Velasco, 2006).

Aunque la normativa regula la necesidad de presentar mecanismos de planificación, los datos revelan que el instrumento solicitado, como lo es el Plan Institucional de Capacitación (PIC), no requiere la formulación de objetivos y se considera suficiente un planeamiento didáctico básico de las actividades por ejecutar, sin que se deban consolidar programas formativos.

Lo anterior resulta contradictorio, en el sentido de que la normativa exige la correspondencia del PIC con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Operativo Institucional, pero al no presentar la formulación de objetivos, resulta difícil comprobar esa relación.

Es criterio de varios autores la deficiente alineación existente entre la capacitación y las estrategias y metas institucionales, lo cual la convierte en un gasto y no en una inversión (Jara, 1999; Hernández, 2007).

Propiamente acerca de las prácticas de capacitación, en particular las dirigidas a las personas que ocupan los puestos de jefatura, aunque en la recolección de información para el diagnóstico se diferencian sus necesidades según los grupos ocupacionales por operativos, administrativos, profesionales, jefaturas, estos datos posteriormente no se emplean para elaborar programas específicos de capacitación.

Por otra parte, el diagnóstico se limita a un inventario o cuantificación de necesidades o temáticas que son reportadas, pero que posteriormente no se someten a análisis para validar la información conforme a lo que la organización requiere.

Es criterio de algunos autores que las necesidades en ocasiones no se determinan desde la organización, sino a partir de lo que las personas funcionarias demandan, deficiencia que lleva a la obtención de resultados en la programación de la

capacitación que no son los deseables, en términos a que no responden a necesidades reales de carácter institucional (Siklodi, 2014; Hernández, 2007). Además, se reconoce que existe una tendencia por darle mayor importancia a la programación de cursos, cayéndose en un activismo improductivo, más que a la práctica de investigar y reflexionar respecto a lo que realmente resulta exitoso o se convierte en las buenas prácticas en capacitación (Marensi, 2002).

El Plan de Capacitación Institucional está compuesto por matrices donde se expone un listado de necesidades y una descripción básica de las actividades por ejecutar, pero sin que se encuentren estructuradas en programas, por lo que el grupo ocupacional de las jefaturas tampoco dispone de una oferta específica de desarrollo de las competencias y su participación se realiza en una oferta genérica para todo el personal. En oportunidades se elaboran programas por cumplir requisitos establecidos, sin embargo no responden a las necesidades reales de capacitación (Reza, 2007). El diseño de programas es la herramienta que puede favorecer la eficiencia y eficacia de la capacitación y una ruta más certera hacia los fines previstos (Fernández, 2004; Pond citado por González y González, sf).

Al no existir una estructura programática de la oferta de capacitación las tareas de evaluación del proceso están orientadas a valorar los cursos de forma independiente,

cumpléndose con una evaluación de cada acción, de la persona responsable de ejecutarla y una evaluación de impacto de algunas de las acciones seleccionadas mediante una muestra, obteniéndose valores o calificaciones que no pueden considerarse aceptables en su globalidad en términos de impacto. Se cumple en algún grado con la recolección de información sobre las acciones ejecutadas en función de tomar decisiones que mejoren el proceso (González y González, sf), no obstante, en los informes de impacto revisados no se consignan los planes de mejora que respalden la razón de ser de estas evaluaciones.

En cuanto a un modelo educativo-andragógico de capacitación, no se encuentra definido por el Régimen del Servicio Civil y a nivel ministerial lo que se enuncia es la realización de programas innovadores de capacitación, que permitan a las personas resolver los asuntos que se les presenten en el trabajo, los cuales tampoco se encuentran diseñados, teniéndose que para el nivel de puestos de jefatura la oferta se limita a una serie de temáticas identificadas con el diagnóstico de necesidades. La ausencia de un modelo amenaza la pertinencia y coherencia de las acciones respecto a la misión, visión y metas institucionales (Flórez, 2000; Dirección General de Educación Superior Tecnológica, 2012).

Se observa la necesidad de emplear referentes teóricos pertinentes a la capacitación de adultos, de forma que estén

centrados en la persona que se capacita y no en el contenido, atendiendo los principios de educación de este sector etéreo (Reza, 2007; Morales, 2002; Ibañez citado por Medina, sf; Tough citado por Knowles 2001).

En el ámbito del MOPT, se aspira a que la persona profesional en Educación no Formal que es parte del personal de la dependencia encargada de la capacitación, asesore a las personas que ejecutan la capacitación en el diseño de las actividades. Lo anterior tiene la idea implícita de que toda persona que sabe algo, lo puede enseñar eficazmente, lo cual no es cierto y provoca efectos no esperados en las capacitaciones impartidas (Ulloa, 1997; Morales, 2002; Hernández, 2007; González, 2008; Reza, 2007; Ochoa et al., 2009).

En el orden curricular, sus componentes mayoritariamente responden a una formulación conductista de la capacitación en cuanto a su formulación de sus objetivos y contenidos (Hernández, 1998; Flórez, 2000).

Aunque hay una variedad de actividades didácticas que son empleadas en las acciones de capacitación, con estas no se problematiza, dándole poca importancia al contexto.

Un planteamiento ubicado en un oficio del CECADES, indica que el modelo es ecléctico con una combinación constructivista y de competencias, lo cual tampoco tiene un sustento en lo observado. Sin embargo, se aprecia un enfoque tradicional de la

capacitación basado en la transferencia de contenidos y no un enfoque contemporáneo centrado en el desarrollo de competencias que solucionen problemas del contexto laboral (Velasco, 2006; Araya y Varela, 2011).

La característica de que los cursos tengan la calidad de participación, es decir que no sean mayores a 30 horas y no exista comprobación de los aprendizajes, supone que los niveles de exigencia sean menores. Esta situación limita la posibilidad para que en los procesos de capacitación se pueda verificar el grado en el cual los nuevos conocimientos se han incorporado a las experiencias previas de las personas funcionarias y posteriormente sea integrado a los contextos laborales (Hernández, 1998).

La identificación de los saberes valorados como necesarios para los puestos de jefatura, se encuentran dentro de los planteados por los diferentes autores, aunque no definidos con los mismos términos, pero sí con rasgos similares en su fondo, tales como los desarrollados por la Oficina Nacional de Innovación en la Gestión, 2002; Casas, 2003; Hooghiemstra, Bethell-Fox, Boyatzis, Spencer y Spencer, citados por Martínez, 2008; Solórzano, 2008; Aguilar y Fonseca, 2010.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Posteriormente al análisis de la información, se exponen las conclusiones y recomendaciones a las que se llegó a partir de esta labor.

5.1. Conclusiones

Las principales conclusiones surgidas en la investigación se presentan seguidamente, manteniendo el orden de los objetivos planteados en la misma.

5.1.1. En relación con las políticas, disposiciones legales y directrices que rigen el sistema de capacitación, es relevante lo siguiente:

5.1.1.1. Las políticas internas de capacitación vigentes del MOPT no representan, en su mayoría, orientaciones sobre el quehacer de la capacitación y se limitan a recordar aspectos que se encuentran en las normas emitidas por el órgano rector CECADES.

Dentro de estos enunciados, no se emite ninguno relacionado con el enfoque educativo que debe prevalecer en el accionar de la capacitación.

5.1.1.2. El proceso de capacitación en el contexto del sector público tiene en la Dirección General del Servicio Civil el ente responsable de dictar las directrices y normativa que rige la labor de las unidades de capacitación del Régimen. De la misma manera, la Presidencia de la República mediante Decretos puede también emitir lineamientos de cumplimiento obligatorio. En

el compendio de estas directrices y normativa vigentes, se encuentran las orientaciones necesarias que comprenden las diferentes fases de un proceso de capacitación, como son: diagnóstico, diseño, organización, ejecución y evaluación. La resolución más reciente de la Dirección General del Servicio Civil en esta materia es de setiembre del 2013, la cual actualizó de manera significativa el cuerpo normativo que regula el Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen del Servicio Civil.

5.1.1.3. El diagnóstico se realiza de forma anual, como mecanismo para identificar las áreas en que las personas servidoras requieren formación en las dimensiones del saber, ser y hacer y esto a través de la formulación de programas. Cada unidad de capacitación es la responsable de definir los instrumentos técnicos para la ejecución del diagnóstico.

5.1.1.4. En el ámbito de la planificación, el Plan Institucional de Capacitación (PIC) es de carácter anual y debe tener una correspondencia con los planes institucionales y el Plan Nacional de Desarrollo vigente. El Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), como órgano rector, es el responsable de analizar y aprobar los planes institucionales de capacitación. A nivel del diseño de cada acción de capacitación, el Formulario de Capacitación N°1 debe contener aspectos como: objetivo general y

específicos, contenidos, actividades didácticas y criterios de evaluación en actividades mayores a 30 horas.

5.1.1.5. Para la consecución de los recursos necesarios para la organización de las acciones de capacitación, se apela a la cooperación interinstitucional con el fin de que la infraestructura, materiales y facilitadores se puedan intercambiar entre las instituciones del Servicio Civil.

5.1.1.6. En la ejecución de las actividades de capacitación, la cantidad de horas determina si la misma es de asistencia, de participación o de aprovechamiento. Actividades menores a 12 horas son de asistencia, mayores a 12 horas y menores a 30 corresponden a participación y las mayores a 30 horas son de aprovechamiento, debiéndose en estas últimas evaluar sus aprendizajes. Por los incumplimientos de parte de las personas participantes, en cuanto a asistencia y aprobación de las actividades, estas tendrán la responsabilidad de retribuirle a la institución los gastos en los que se hizo incurrir.

5.1.1.7. La evaluación de la capacitación se establece en dos momentos. Una evaluación de aspectos generales de la actividad y del desempeño del responsable de ejecutarla se realiza inmediatamente al finalizar y una evaluación de impacto con una muestra representativa de las actividades efectuadas se lleva a cabo después de seis meses de finalizadas, cuyos

resultados deben divulgarse a las autoridades de la institución e ir acompañados de un plan de mejora.

5.1.2. En cuanto a las prácticas de capacitación que se orientan a los profesionales con puesto de jefatura, se logró concluir:

5.1.2.1. Para la realización del diagnóstico de necesidades de capacitación del período 2010-2012, se emplearon diferentes instrumentos como la entrevista y principalmente el llenado de un formulario con formato de una matriz por parte de alguna autoridad por cada dependencia, se reporta el tema requerido con la cantidad de cupos respectiva por puesto, sea este gerencial, profesional, administrativo, operativo u otro. La información diagnóstica, tal y como se presenta en el respectivo Plan Institucional de Capacitación (PIC), se agrupa de forma cuantitativa en áreas temáticas por dependencia y por puesto, sin ningún tipo de análisis que valide la información recolectada, quedándose así en un nivel de inventario de necesidades desde la perspectiva básicamente de alguna persona a la que se le delega el llenado del instrumento específico por cada dependencia.

5.1.2.2. Los planes de capacitación institucional se estructuran siguiendo la guía proporcionada por el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES). No obstante, esta formulación no requiere la definición de objetivos y tampoco de programas y lo que se presenta, según lo requerido, es una

descripción básica de las actividades de capacitación que se van a ejecutar en el período.

En la línea que se viene tratando, no hay programas específicos dirigidos a quienes ocupan puestos de jefaturas, sino que participan de la oferta regular que comprende por lo general cursos de participación entre 12 y 16 horas donde no existe evaluación de los aprendizajes.

5.1.2.3. Respecto a la evaluación, todas las actividades son evaluadas en cuanto a aspectos generales de cada actividad y el desempeño de las personas que fungen como responsables de ejecutar la capacitación, utilizando a estos efectos los formularios oficiales diseñados por el Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES). En la evaluación de impacto de la capacitación, se elaboraron informes anuales donde se reportaron bajos indicadores que no alcanzaron un valor de 7 en una escala de 1 a 10.

5.1.2.4. Para rendir cuentas de la gestión de la capacitación, se elaboraron informes anuales donde se registran indicadores cuantitativos y no se incluye ningún indicador de calidad de la capacitación como el impacto que se logra en el quehacer institucional a partir de la ejecución de las distintas acciones.

5.1.3. Concerniente al enfoque educativo en que se fundamenta el sistema de capacitación dirigido a las personas con

puesto de jefatura, se concluye:

5.1.3.1. No se cuenta con un planteamiento formal a nivel ministerial y del Régimen del Servicio Civil respecto de cuáles son los fundamentos educativos que orientan el quehacer de la capacitación, sino que algunos se pueden extraer de algún artículo de la normativa, de las resoluciones que se emiten o de la práctica misma.

5.1.3.2. En una dimensión filosófica, se busca desarrollar personas funcionarias competentes, éticas y eficientes con un proceso sistemático de capacitación mediante programas (según la misión).

5.1.3.3. En la dimensión académica, al observar diferentes planos, se tiene lo siguiente. En el plano social o necesidades que se atienden, estas responden a las que fueron identificadas por las mismas jefaturas en áreas temáticas relacionadas con componentes informáticos, legales, rendición de cuentas, trabajo en equipo, toma de decisiones y solución de conflictos. Tal y como se mencionó anteriormente, la intervención se realiza mediante acciones independientes de corta duración y no a través del diseño y ejecución de programas.

5.1.3.4. En el plano andragógico, por la variedad de instituciones en el Régimen del Servicio Civil, se justificó implantar un modelo ecléctico donde se combinara el enfoque constructivista y de competencias, aspecto que no queda claro.

Sin embargo, no hay ninguna fundamentación que explique cómo funciona este modelo, tanto así que a nivel ministerial se desconoce esta propuesta y se indica que cada persona capacitadora es la que define cuál es el abordaje por realizar, a partir de su experiencia y formación base. Contraria a esta situación, se afirma que ante la necesidad de que exista certeza técnica y legal en la capacitación que se imparte en el Régimen, se dispone de un modelo bien estructurado, pero este responde solo a aspectos propios de la gestión de la capacitación. Esto denota una mayor preocupación por lo legal y administrativo que por lo educativo y andragógico, lo cual debería ser lo esencial en los procesos formativos.

5.1.3.5. En el plano curricular, la estructuración de objetivos y contenidos de las acciones de capacitación se presenta mediante un formulario, cuyas indicaciones responden a un planteamiento conductista al describir conductas observables que las personas participantes deben desarrollar con la adquisición de contenidos organizados de manera instruccional.

5.1.3.6. La estrategia didáctica que predomina en las acciones de capacitación es la expositiva, auxiliándose de otras como autovaloraciones o test y trabajo en subgrupos para el análisis de ejemplos. De esta manera, se establecen relaciones consigo mismo, entre la persona que instruye y las personas participantes, y las personas asistentes entre sí.

5.1.3.7. La evaluación de aprendizajes es una práctica limitada porque la mayoría de las actividades ejecutadas son de participación menores a 30 horas. La única experiencia identificada como de aprovechamiento utilizó estrategias no tradicionales como el diseño de propuestas aplicadas al ámbito laboral, siendo estas de orden más cognitivo que conductista.

5.1.4. Conforme a la identificación de las competencias genéricas requeridas por las personas con puesto de jefatura, se pudo concluir:

5.1.4.1. Todas las personas consideraron, con valores entre un 80 % y un 100 %, que todos los saberes sugeridos deben ser parte del perfil de las personas que ocupan el puesto de jefatura en el Ministerio. Se exceptúa el conocimiento del idioma inglés que solo alcanzó un 36 % de requerimiento, sumando un total de 47 saberes identificados, según el cuestionario aplicado de manera digital.

5.1.5. Respecto a la valoración de las competencias genéricas que se requieren desarrollar, se concluye:

5.1.5.1. Solamente uno de los saberes propuestos (conocimiento del idioma inglés) fue señalado como no necesario de desarrollar precisamente porque no se consideró que debía ser parte de los que se deben poseer por quienes ocupan el puesto de jefatura. Los demás saberes se calificaron como necesarios de desarrollar con valores entre el 80 % y 96 %. De manera que la

propuesta se ajustó de forma adecuada a la opinión de las personas funcionarias que completaron la consulta y aquellos comentarios abiertos que el instrumento permitía realizar fueron una reafirmación de los saberes que contenía el mismo.

5.1.5.2 Así, queda demostrado que las competencias que son requeridas para las personas que ejercen el puesto de jefatura en el MOPT deben ser desarrolladas mediante programas de capacitación

5.2. Recomendaciones

Las recomendaciones se dirigen al Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) de la Dirección General del Servicio Civil y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes a su División Administrativa, donde se circunscribe la dependencia de capacitación.

5.2.1. Al Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) de la Dirección General del Servicio Civil

5.2.1.1. Asesorar y/o supervisar la definición de las políticas de capacitación de las unidades de capacitación del Régimen del Servicio Civil.

5.2.1.2. Valorar la modificación de la norma respecto al período de realización del diagnóstico de necesidades de capacitación que se establece anualmente, para que se lleve a cabo al menos cada tres años, abandonando así el cortoplacismo y

dándole mayor relevancia a la fase investigativa como punto de partida de cualquier intervención formativa.

5.2.1.3. Modificar la estructura del plan de capacitación, incorporándole la formulación de objetivos del plan como elemento fundamental de esta herramienta. Además, solicitar la estructuración del plan por programas específicos y no por actividades aisladas, de esta forma la evaluación de impacto de la capacitación se orientaría a valorar los programas y no actividades de forma particular.

5.2.1.4. Definir parámetros de calidad para incorporarlos a los informes y rendición de cuentas de los planes de capacitación y no limitarlos a indicadores cuantitativos.

5.2.1.5. Formular investigaciones sobre las prácticas andragógicas que realizan las personas encargadas de ejecutar las capacitaciones en el sector público. También, en el marco del Proyecto del Sistema Nacional de Competencias Laborales de Administración Pública, promover estudios de cuáles deben ser las transformaciones necesarias en el actual sistema de capacitación de cara a asumir ese modelo en el sector público.

5.2.1.6. Ejecutar programas de formación de formadores con énfasis en el desarrollo de competencias.

5.2.1.7. Valorar la propuesta contenida en esta investigación y definir un modelo andragógico para la impartición

de la capacitación en el Régimen del Servicio Civil que sirva de referencia para la unidades de capacitación.

5.2.2. A la División Administrativa y sus dependencias adscritas de capacitación y recursos humanos

5.2.2.1. Redefinir las políticas de capacitación vigentes de manera que cumplan con el fondo y forma de una directriz institucional e incorporen aspectos relacionados con un modelo andragógico de la capacitación.

5.2.2.2. Definir un modelo de diagnóstico que sea revisado periódicamente para su mejoramiento permanente e incorpore el análisis de la información que se recopila, confrontándola con la misión, visión y objetivos institucionales que superen el método de frecuencias de necesidades.

5.2.2.3. Incorporar objetivos medibles en el plan institucional de capacitación y vincularlos con la formulación de programas como un mecanismo de rendir cuentas sobre la gestión que se realiza.

5.2.2.4. Investigar sobre los factores que generan bajo impacto de las capacitaciones en el Ministerio. Estos pueden ser de orden de perfil de las personas participantes, de la gestión de la capacitación o de nivel institucional.

5.2.2.5. Compartir con la dependencia de Recursos Humanos la identificación del perfil para los puestos de jefatura con el

objetivo de que pueda ser utilizado en los procesos de selección del personal.

5.2.2.6. Crear un programa de inducción dirigido a quienes se seleccionen para los puestos de jefatura.

5.2.2.7. Analizar e implementar la propuesta formulada en este estudio respecto al modelo de capacitación por competencias, involucrando a las diferentes dependencias que puedan efectuar aportes para este propósito.

CAPÍTULO VI: Propuesta

6.1 Introducción

6.1.1 Presentación

La siguiente propuesta presenta un modelo para la formación y desarrollo de competencias para los puestos de jefatura en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), como resultado de un trabajo de investigación realizado en el MOPT.

Luego de explicar el sistema de capacitación en cuanto a la normativa que lo regula, la práctica y enfoques educativos que se dirigen a los puestos de jefatura y de identificar y valorar los saberes que son requeridos y necesarios de desarrollar en las jefaturas, se detallan a continuación los componentes de este modelo que coadyuven con la implementación de una mejora en la calificación del personal, particularmente en las personas que ocupan puestos de jefatura, en particular del MOPT.

No obstante, por la forma en que está normado y estructurado el subsistema de capacitación del Régimen del Servicio Civil, esta propuesta puede ser generalizada a las demás instituciones, considerándose como un modelo para la capacitación del sector público en sus dimensiones filosófica parcialmente y académica en su totalidad.

Por lo expresado, la propuesta está dirigida a las personas funcionarias de la División Administrativa y su dependencia de Capacitación y Desarrollo y las autoridades del Centro de

Capacitación y Desarrollo CECADES de la Dirección General del Servicio Civil DGSC.

Según el Diccionario de la Real Academia Española (2014), una propuesta es una "Proposición o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin". Por lo tanto, con la realización del estudio sobre el análisis del sistema de capacitación del MOPT, en el marco del Régimen del Servicio Civil, existe información y tareas avanzadas; en el caso de las que se encuentran pendientes, se sugieren las acciones que se pueden llevar a cabo para cumplir con los objetivos de este planteamiento.

El documento contiene además de sus componentes introductorios como la justificación y objetivos, una estructura por dimensiones denominadas: filosófica, académica y organizacional, las cuales se esquematizan en la siguiente figura.

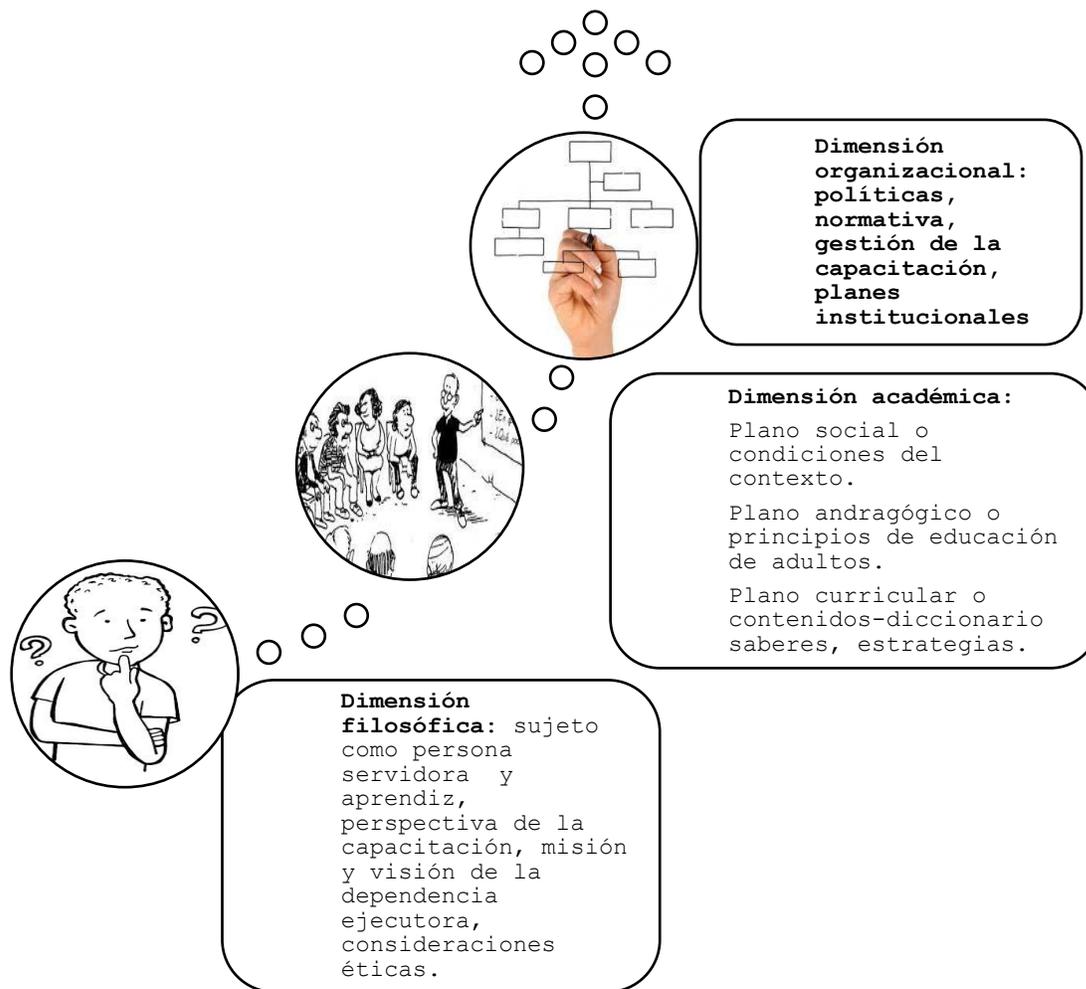


Figura 8: Dimensiones de la propuesta
Fuente: Elaboración propia

La dimensión filosófica presenta los principios filosóficos, visión, misión y consideraciones éticas.

Los planos social, andragógico y curricular constituyen la dimensión académica. Lo social hace mención al contexto en el que se enmarca la dimensión; lo andragógico, a los principios que debe orientar la acción de la capacitación y lo curricular. A los componentes del diseño. En este apartado, merece un especial

señalamiento el diccionario de saberes que fue resultado del proceso de revisión documental y consulta a las personas funcionarias.

La dimensión organizacional la conforma una referencia a las políticas, marco legal, fases de la capacitación y su vinculación con la planificación institucional.

Cabe mencionar que de los planteamientos aquí expuestos, unos fueron obtenidos de diferente documentación y otros fueron elaborados de manera que su organización proporcione el resultado deseado.

También se hace referencia a contenidos desarrollados en el marco teórico de esta investigación y sirven de fundamentación de la propuesta.

6.1.2 Justificación

El bienestar, desarrollo y competitividad nacional se vinculan estrechamente con la calidad de la infraestructura de transportes, que comprende sus rutas nacionales, cantonales, aeropuertos y puertos. Por esto, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes se ocupa de regular el transporte y ejecutar las obras requeridas en materia de infraestructura.

No obstante, en los últimos planes de desarrollo se reporta el mal estado y el retraso en las obras e incumplimiento de las metas en los diferentes períodos de gobierno.

El Informe de Competitividad Global 2014-2015 coloca a Costa Rica en el puesto 51, pero en el pilar de infraestructura de transporte se ubica en el lugar 108.

Por otra parte, el MOPT se muestra como una organización desarticulada, confusa, con procesos lentos. Actualmente el Ministerio experimenta un proceso de reorganización y la Administración Solís Rivera tiene previsto importantes cambios estructurales en la organización como la transformación de diferentes consejos adscritos al MOPT a un Instituto Nacional de Infraestructura.

La Administración Solís Rivera también tiene como objetivo de desarrollo 2014-2018 mejorar la infraestructura de transportes en sus distintas modalidades y dar continuidad al Plan Nacional de Transportes 2011-2035 como herramienta de planificación del sistema de transportes.

En el momento actual, las jefaturas son agentes relevantes que pueden y deben liderar estos procesos de cambio y mejora para lo cual deben tener un conjunto de saberes que las hagan competentes ante estos retos y los futuros.

Los aspectos principales que dan fundamento a esta propuesta, resultado de la investigación son los siguientes:

La normativa a nivel del Régimen del Servicio Civil proporciona las orientaciones necesarias respecto a las fases de

un proceso de capacitación, como son: diagnóstico, diseño, organización, ejecución y evaluación.

Sin embargo, la directriz principal en materia de capacitación enfatiza lo que se puede considerar administrativo, relegando lo propiamente educativo y andragógico.

Las políticas internas de capacitación del MOPT no representan auténticas guías del quehacer de la capacitación, sino que repiten la mayoría de los contenidos de la normativa generalista vigente.

En el MOPT los objetivos, la misión y los procedimientos en materia de capacitación establecen la existencia de planes en diferentes plazos y programas innovadores y realistas, sin embargo, estos no se encuentran diseñados ni en ejecución. El quehacer respecto a la capacitación se orienta a la realización de actividades que se incrementan cada período, existiendo un interés por informar sobre el desarrollo de las mismas de manera cuantitativa.

Por otra parte, no se cuenta con programas específicos dirigidos a las personas que ocupan puestos de jefatura, sino que participan de una oferta general para todo el personal del MOPT.

El enfoque educativo del MOPT está centrado en el desarrollo de contenidos, perspectiva que luego no permite solucionar los problemas organizacionales y cumplir con sus responsabilidades sociales, situación que es contraria inclusive al objetivo de su

dependencia encargada de la capacitación, que indica: "Determinar las soluciones óptimas a los distintos problemas y asuntos que son de su competencia".

Aunque la Dirección General del Servicio Civil ha indicado mediante dos oficios circulares la necesidad e importancia de un modelo andragógico, este es desconocido por las personas funcionarias del MOPT, porque no existe un desarrollo y promoción del mismo desde el Centro de Capacitación y Desarrollo CECADES.

Por otra parte en esta investigación, se obtuvo una cantidad importante de saberes relacionados con el conocer, con el ser, con el convivir y con el hacer que fueron validados tanto por la muestra de jefaturas como personas funcionarias, necesarios para ejercer el puesto y que en su mayoría casi absoluta se indicó son necesarios de desarrollar.

Es importante resaltar que los saberes identificados y validados se encuentran descritos en esta propuesta.

Teniendo como referencia el anterior panorama, se propone lo siguiente:

6.1.3 Objetivos

6.1.3.1 General

Orientar el quehacer del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en torno a la formación y desarrollo de competencias para los puestos de jefatura.

6.1.3.2 Específicos

- Explicitar las orientaciones filosóficas que sustentan el modelo.
- Describir los planos de la dimensión académica que orientan la propuesta.
- Reseñar los elementos de la dimensión organizacional que deben considerarse en función de los procesos de capacitación.

Los anteriores objetivos se formulan teniendo presente que la capacitación en el Régimen del Servicio civil se entiende como: "Acción dirigida a dotar, actualizar o perfeccionar los conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas, requeridos para el desempeño laboral" (Dirección General del Servicio Civil, 2013). Por lo tanto, se comprende tanto en función de proporcionar conocimientos iniciales o de mejorar los existentes.

6.2 Dimensiones del modelo

A continuación se describen las dimensiones básicas que contiene el modelo:

6.2.1 Dimensión filosófica

6.2.1.1.Principios filosóficos

La formación y desarrollo de competencias debe enmarcarse en los siguientes principios:

La persona servidora pública no solamente es un trabajador, sino un individuo y ciudadano que están llamados a la plenitud y a la excelencia.

La capacitación es un procedimiento sistemático de acciones dirigidas a la dotación, perfeccionamiento y refrescamiento de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes requeridas para el desempeño exitoso del trabajador, considerando tanto las exigencias específicas del trabajo asignado como su desarrollo personal y el marco de cultura organizacional.

La capacitación es una modalidad de la Educación no Formal, que en este caso se planifica, organiza, ejecuta y evalúa desde instancias del sector público y que en principio debe tener características distintas al sistema formal.

Es obligación de los servidores públicos someterse a los programas de capacitación y perfeccionamiento técnico, requeridos para el buen desempeño de sus puestos, así como contribuir a la transferencia de los conocimientos adquiridos.

Es deber de la Administración Pública proporcionarles a sus personas colaboradoras las condiciones y posibilidades que les permita dicha capacitación, perfeccionamiento y transferencia.

La persona, como un ser de aprendizaje, pensante y crítico, es capaz de analizar y reflexionar sobre el proceso formativo y su entorno, que le posibilitan adquirir un conjunto de competencias que le permiten resolver los problemas de su contexto.

6.2.1.2 Misión y visión

Seguidamente se reformula la misión y se define la visión de la dependencia encargada de la capacitación en el MOPT

Misión (reformulada en esta propuesta)

Desarrollar las competencias de las personas funcionarias de la institución mediante planes y programas diferenciados, innovadores y pertinentes, como resultado de la investigación y la evaluación, en procura de que se presten productos y servicios de calidad en concordancia con los objetivos ministeriales y sectoriales.

Visión (formulada en esta propuesta)

Ser un modelo para el MOPT, en el marco del Régimen del Servicio Civil, en los procesos de desarrollo de competencias del personal para que contribuya a una convivencia con plenitud humana, ciudadana y laboral.

6.2.1.3 Consideraciones éticas

En el MOPT (2012) se establece en su Código de Ética que: “[...] las personas que laboran en el Ministerio son primero hombres y mujeres, luego ciudadanos y ciudadanas y, finalmente, trabajadores y trabajadoras de la institución, siendo que en los tres ámbitos están llamados a la plenitud y a la excelencia” (artículo 3). Desde esta perspectiva integral, se tiene un planteamiento que debe ser atendido en todos los niveles de la organización y por todas las personas que la integran. La

siguiente tabla resume las definiciones básicas, la distinción de cada plenitud y los valores asociados a cada una.

Tabla 44 Resumen de consideraciones éticas

<p>Definiciones básicas</p>	<p>Ética: orientación racional de la conducta hacia la consecución de unos fines determinados, los cuales no pueden atentar contra nuestra condición de seres sociales (artículo 2).</p> <p>Principios éticos: Elementos fundamentales sobre los que se construye la convivencia entre las personas, por lo que nuestra institución considera fundamentales para la realización plena de los objetivos organizacionales, el distribuir los principios éticos en tres ámbitos de nuestra personalidad como lo son la plenitud humana, plenitud ciudadana y plenitud laboral (artículo 3).</p>	
<p>Plenitud humana</p> <p>Las personas cuentan y son valiosas, cuentan por el solo hecho de ser humanos, concluyendo que todo lo que quiero o no para mí, debo de aplicarlo para los demás en el trato cotidiano, procurando ayudar en el bienestar general de la institución y de los compañeros (artículo 3).</p>	<p>Plenitud ciudadana</p> <p>Vivimos en un contexto concreto al que se llama país. Esto convierte a una persona en ciudadana, por lo que se posee un conjunto de derechos y deberes derivados de las leyes que lo rigen, por lo que las personas que laboran en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes deben tener clara conciencia de que poseen lazos de pertenencia con el país y que su bienestar es también el de todos ellos y ellas (artículo 3).</p>	<p>Plenitud laboral</p> <p>El Estado y sus instituciones responden a un ideal de construcción solidaria del bien común; su razón de ser es la ciudadanía y la búsqueda de su bienestar, de manera que para edificar un ambiente laboral agradable y ético, no es necesario realizar cosas extraordinarias, basta con hacer propios los valores que han sido considerados provechosos por los seres humanos desde siempre y que han servido para facilitar la convivencia y la construcción del bienestar (artículo 3).</p>
<p>Valores asociados a cada ámbito o plenitud (artículo 3)</p>		
<p>Lealtad, honestidad, responsabilidad, respeto, disciplina, laboriosidad, confianza, sinceridad, tolerancia.</p>	<p>Bien común.</p>	<p>Servicio (calidad), eficiencia, compañerismo, cooperación, sentido de pertenencia, trabajo sinérgico, transparencia, integridad.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Código de Ética MOPT, 2012

6.2.2 Dimensión académica

6.2.2.1 Plano social

El proceso de globalización presiona constantemente hacia una pérdida de vigencia de los saberes de las personas, por lo que exige una educación permanente, convirtiéndose el conocimiento en el activo más valioso. Ante este escenario, en las organizaciones la educación de adultos es esencial para responder a esta demanda.

No obstante, el tradicional enfoque de la capacitación muestra algunas limitaciones como: deficiente planificación, ausencia de evaluación de impacto, inadecuada selección de las personas participantes y responsables de capacitar, desvinculación con los objetivos institucionales y el entorno laboral, la falta de aplicación de principios andragógicos, un optimismo educativo o pedagógico (la capacitación todo lo cambia), divorcios entre investigación-capacitación, aula-ambiente laboral.

A pesar de que el enfoque por competencias es reciente y presenta problemas de carácter conceptual y de aplicación, actualmente hay una tendencia a nivel mundial a la que se le asocian ventajas como: flexibilidad en la integración de lo laboral con la capacitación, la profundización del aprendizaje en situaciones reales, el otorgamiento de importancia al cómo se

aprende y la combinación de la práctica con el aula, la instrucción personalizada y la participación del personal en el proceso desde la identificación de las competencias (Ibarra, 2000, Schwartzman, 2000, Vargas, Casanova y Montanaro, 2009, Rychen y Salganik, Pérez Gómez, citados por Rivas, 2008).

De este modo, se pretende que la capacitación se encuentre vinculada a acciones concretas y cotidianas de la persona funcionaria en su puesto de trabajo con contenidos prácticos (Rubienska citado por Velasco, 2006). Esta perspectiva de la capacitación sugiere el uso de métodos de enseñanza fundamentados en la resolución de problemas.

Así las cosas, debido a la vertiginosidad de los cambios tecnológicos y científicos impulsados por el efecto globalizador y las ventajas señaladas en el enfoque por competencias, este resulta más pertinente para la capacitación ante esta realidad.

Aunque existen diferentes concepciones y enfoques sobre lo que es competencia, se toman las siguientes definiciones como las aceptadas en esta propuesta en tres niveles: competencia en un sentido general, referida al sector público y a quienes ostentan cargos directivos.

En un sentido general, Tobón (2007) concibe las competencias como

Procesos complejos de desempeño con idoneidad en determinados contextos, integrando diferentes saberes para realizar actividades y/o resolver problemas con sentido de

reto, motivación, flexibilidad, creatividad, comprensión y emprendimiento [...] (p.17).

Serrano (2008) define las competencias delimitadas al sector público como:

La capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público (p.11).

Para las personas que ejercen puestos directivos, las competencias: "Son aquellas que facilitan la forma cómo hacer las cosas para solucionar problemas y tomar decisiones dentro del proceso del desarrollo organizacional" (Solórzano, 2008, p.250).

En resumen, ser competente significa "disponer de los conocimientos pertinentes y ser capaz de utilizarlos eficientemente en situaciones concernientes al respectivo ámbito, haciendo confluir distintos tipos de contenidos, habilidades y estrategias en la realización de tareas o actividades correspondientes" (Rivas, 2008, p.34).

6.2.2.2 Plano andragógico

Debido a que la capacitación está dirigida a personas adultas que poseen formación y experiencia de carácter laboral, se requiere prestar atención a aquellos principios que orienten la acción formadora en este sector, el cual difiere en sus características con poblaciones a las cuales sí se les puede

abordar desde la pedagogía. Los siguientes son los elementos de la educación de personas adultas que resultan de interés común para diferentes autores (Knowles, 2001; Medina, sf; Mitnik et al., 2006), los cuales se encuentran desarrollados en el marco teórico de este estudio.

- Participación en la fase de planificación de los programas.
- Aprovechamiento de la experiencia previa con espacios para que se manifieste lo que se sabe y la construcción del aprendizaje a partir de esta.
- Solución de problemas del contexto laboral, facilitando contextos similares al mundo del trabajo.
- Establecimiento de relaciones significativas entre el conocimiento nuevo y el existente.
- El uso de distintos estímulos de aprendizaje.
- Fortalecimiento de la autonomía para la toma de decisiones.

6.2.2.3 Plano curricular

De acuerdo con el pensamiento de Sacristán (1998), el curriculum es un elemento práctico con diversas facetas como la práctica, que para este caso corresponde a lo andragógico. Ese factor práctico también tiene funciones de socialización que transmite valores y visiones que podrían afectar la forma en que se concibe el servicio público y la manera de comportarse la Administración Pública.

Además, el mismo autor interpreta el curriculum como un organizador de los distintos componentes que intervienen en el proceso como personas participantes, responsables de la capacitación, los componentes técnicos, entre otros.

Para esta propuesta, el curriculum tiene esas dos connotaciones, su rasgo práctico y ordenador.

Ahora bien, la forma en que se asuman o aborden esas condiciones del curriculum, determina si corresponde a uno u otro enfoque curricular.

6.2.2.3.1 Enfoque complejo

Se retoma aquí una formulación desde un enfoque complejo (Tobón, 2005). En el siguiente cuadro se resumen los distintos ejes de este planteamiento y cómo se llevarían a la práctica en el marco de esta propuesta.

Tabla 45 Ejes y pasos para ejecutar la propuesta

EJE	IMPLEMENTACIÓN	ASPECTOS POR CONSIDERAR
Investigación-acción	Estos se abordarán con la realización de talleres con las personas encargadas de diagnosticar las necesidades de capacitación, de diseñar y ejecutar las acciones.	Estos tres ejes se pueden abordar bajo la modalidad de talleres de forma progresiva porque permiten responder en diferentes niveles preguntas y planteamientos como:
Autorreflexión	El objetivo de esta investigación relacionado con los modelos educativos en que se fundamenta el sistema de capacitación, proporciona un primer insumo de trabajo.	-¿Cómo se desarrolla la capacitación? Sus fortalezas y debilidades. -¿Cuáles modelos sustenta la capacitación? Sus limitaciones. -Desde un análisis crítico identificar la pertinencia de las teorías, enfoques y métodos empleados.
Deconstrucción del curriculum	Este eje se cumplió con la identificación de los saberes que darán origen a las competencias.	Uno de los objetivos de esta investigación permitió la identificación de los saberes requeridos para las personas que ocupan puestos, mediante entrevistas, un taller, el criterio de expertas y un cuestionario, considerando el contexto laboral en el que se desempeñan.
Investigación del entorno	Aunque aquí Tobón (2005) critica la falta de flexibilidad de los programas tradicionales, en esta propuesta se tendrá como principio	Las estrategias del programa deben estar orientadas a la solución de problemas del ámbito laboral de quienes ocupan las

EJE	IMPLEMENTACIÓN	ASPECTOS POR CONSIDERAR
Identificación y normalización de competencias	<p>la flexibilidad y la permanente revisión para realizar las adecuaciones necesarias en el programa dirigido a los puestos de jefatura.</p> <p>Al igual que los primeros ejes, se realizarán talleres con los puestos de jefaturas para definir aspectos como criterios de desempeño, rango de aplicación y evidencias requeridas.</p>	<p>jefaturas y no centradas en la exposición de contenidos.</p> <p>En cuanto a los contenidos, se seleccionarán aquellos que precisamente sean las respuestas a los problemas del contexto laboral y que se encuentran enmarcados en los saberes definidos en esta propuesta.</p> <p>Se describe el contexto donde debe demostrarse el desempeño.</p> <p>Se describen los conocimientos del desempeño.</p> <p>Se describen las evidencias para determinar la idoneidad, en términos de productos de desempeño.</p> <p>Se realiza mediante talleres para que responda a la realidad institucional y se elabore de forma participativa.</p>
Construcción de nodos problematizadores	<p>La formación se desarrollará en torno a problemas generales y actividades relacionadas con el ejercicio de la jefatura. Los saberes ya están identificados y descritos en esta propuesta, por lo que mediante talleres con jefaturas se identificarán los problemas</p>	<p>La solución de los problemas vendrá acompañada por la integración de los distintos saberes distribuidos en conocer, ser y hacer.</p>

EJE	IMPLEMENTACIÓN	ASPECTOS POR CONSIDERAR
Conformación y formación de los equipos de instrucción	<p>reales del contexto vinculados con esos saberes. Aquí se podrán adoptar la estructura modular con un enfoque integrador también reseñado en el marco teórico (Catalano et al., 2004) y de proyectos formativos.</p> <p>Con base en el eje anterior, se deben seleccionar los equipos que impartirán la instrucción. Para esto se debe desarrollar un programa formativo específico en este sentido.</p>	<p>Dada la interdisciplinariedad de las personas que laboran en el MOPT, se puede promover la selección de personas instructoras para lo que se deberán analizar atestados y realizar entrevistas con el fin de escoger aquellas que poseen un perfil básico de entrada para luego potenciarlas mediante programas formativos. Cabe recordar que existe un incentivo para la carrera profesional de las personas que impartan capacitación.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Sergio Tobón (2005) Formación basada en competencias

6.2.2.3.2 El aprendizaje

Sobre el aprendizaje, se consideran las ideas de Rivas (2008): “[...] el aprendizaje comporta adquisición de información o conocimiento, de habilidades o destrezas, de estrategias, de formas nuevas de comportamiento o actuación que implican modificación de las adquisiciones precedentes” (p.24). Sin embargo, el autor privilegia aquel aprendizaje que aunque resulta más difícil de adquirir, es más estable como lo es el significativo o de construcción de significado que conlleva una reestructuración cognitiva.

6.2.2.3.3 Contenidos

Los programas deben contener aspectos relacionados con el saber conocer, ser, convivir y hacer.

Con un fin expositivo se separan los saberes identificados en esta investigación, teniendo claro que en la práctica se encuentran interrelacionados.

Tabla 46 Saberes identificados en el proceso investigativo

Conocer	Ser	Convivir	Hacer
Conocimiento técnico o profesional de la especialidad en la que labora.	Responsabilidad. Humildad. Respeto. Objetividad. Autocontrol emocional.	Desarrollo de relaciones cordiales. Trabajo en equipo.	Comunicación asertiva. Planificar y organizar las labores con base en los recursos humanos y materiales disponibles.
Conocimiento de la normativa, marco legal y ético institucional y de la Administración Pública.	Empoderamiento. Lealtad a la institución. Disposición al aprendizaje continuo.	Manejo y resolución de conflictos. Liderazgo. Dirigir el equipo de trabajo con inteligencia emocional.	Uso adecuado del poder. Habilidad para la negociación. Capacidad en formulación de políticas institucionales y
Conocimiento del papel que juega el MOPT en la sociedad.	Compromiso con las metas institucionales.	Tolerancia.	
Conocimiento de los procesos y	Disposición y promoción para el		

Conocer	Ser	Convivir	Hacer
procedimientos institucionales. Conocimiento en gerencia de programas y proyectos. Conocimiento de la realidad nacional. Conocimiento del proceso para la toma de decisiones. Comprensión de las relaciones de poder presentes en la organización.	cambio productivo. Integridad-honestidad. Perseverancia para lograr las metas. Proactividad-iniciativa. Disposición al mejoramiento organizacional continuo. Poseer visión a futuro. Transparencia. Laboriosidad. Visión positiva. Orientación hacia las personas usuarias internas y externas. Flexibilidad. Discreción.		públicas. Creatividad-innovación. Búsqueda y manejo de información. Desarrollo de las personas colaboradoras asumiendo un rol facilitador. Crear y mantener una red interna y externa de contactos y de coordinación. Uso de medios tecnológicos de comunicación e informáticos. Capacidad para abordar analíticamente diferentes situaciones. Pensamiento conceptual.

Fuentes: entrevistas, taller, criterio de expertas, cuestionario digital y referente teórico

Tal y como se indicó con anterioridad, conjuntamente con las jefaturas se deberán identificar nodos problematizadores en el contexto laboral del MOPT, que servirán de insumo para que se diseñen los programas donde se integrarán los distintos saberes, siendo así considerados partes de un todo, que es el ejercicio de rol de jefatura.

6.2.2.3.4 Descripción de los saberes (diccionario)

A efectos de conceptualizar cada uno de los anteriores saberes, se presenta el siguiente diccionario elaborado con base en la identificación de saberes que se realizó en la fase

de recolección de datos mediante entrevistas, un taller, un criterio de expertas y un cuestionario.

Su construcción se fundamenta en la revisión conceptual de distintas clasificaciones de saberes, de orden nacional e internacional, empleando también diccionarios publicados, el Código de Ética institucional y los aportes proporcionados por el personal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a través de la única pregunta abierta que contenía el cuestionario aplicado, donde se solicitaba mencionar otro saber, además de los planteados, que las jefaturas debían tener y desarrollar. Por otra parte, en algunos casos términos similares o sinónimos se fusionaron de manera que uno pueda contener al otro en la descripción que se llevó a cabo.

Este diccionario tiene utilidad para la elaboración de los programas de capacitación, de forma que cuando se quiere abordar cada saber, exista claridad sobre su definición.

Tabla 47 Diccionario de saberes para puestos de jefatura MOPT, 2014

SABERES IDENTIFICADOS	DESCRIPCIÓN
A	
Autocontrol emocional	Capacidad para desempeñarse con eficiencia en condiciones adversas y de presión, manteniendo el control personal en las situaciones que generan reacciones fuertes y estrés (Alles, 2006; Aguilar y Fonseca, 2010; cuestionario a personas funcionarias MOPT,2014).
B	
Búsqueda y manejo de información	Interés y permanente curiosidad por lograr mayores conocimientos sobre las cosas, las situaciones y las personas. Significa la búsqueda de información que trasciende las cuestiones de rutina o de lo que se requiere en el puesto. Inclusive comprende la búsqueda de información sin un propósito concreto que puede ser útil a futuro (Alles, 2006).

SABERES IDENTIFICADOS	DESCRIPCIÓN
C	
Capacidad para abordar analíticamente diferentes situaciones	Habilidad para comprender y solucionar un problema a partir de la descomposición de sus partes e identificación de sus relaciones de causalidad de forma sistemática y lógica para poder llegar a conclusiones sobre la situación (Alles, 2006; Aguilar y Fonseca, 2010).
Capacidad en la formulación de políticas institucionales y públicas	Habilidad para orientar metodológicamente las fases de un ciclo para la definición de políticas tanto a nivel de la organización y a nivel del sector en que interviene.
Comprensión de las relaciones de poder presentes en la organización	Capacidad para comprender las relaciones de poder de la organización, identificando a las personas que deciden como aquellas que pueden incidir en las decisiones. Además, deber ser capaz de determinar la manera en que los cambios o hechos incidirán en las personas y equipos de trabajo (Alles, 2006).
Compromiso con las metas institucionales	Identificación con los objetivos, prioridades, misión, visión y valores institucionales, demostrando consistencia entre el quehacer y la realidad que se quiere crear. Por lo tanto, el interés debe estar orientado al objetivo institucional y no al personal (CEPES, Andalucía, sf; Aguilar y Fonseca, 2010; cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
Comunicación asertiva	Es la capacidad de manifestar pensamientos y sentimientos de forma oral y escrita y verificar la comprensión de parte de las personas o grupos interlocutores. También, es la capacidad de escuchar y comprender los pensamientos, críticas y sentimientos manifestados por las demás personas para responder oportunamente (Alles, 2006; Aguilar y Fonseca, 2010).
Conocimiento de la normativa, marco legal y ético institucional y de la Administración Pública	Saber del cuerpo de leyes, códigos, reglamentos que enmarcan el quehacer de la persona que presta servicio público y particularmente el que regula los deberes y derechos en el ejercicio del puesto de jefatura.
Conocimiento de la realidad nacional	Tener una perspectiva general sobre el conjunto de hechos de orden político, legal, cultural y socioeconómico que configuran la existencia del país y especialmente de las dimensiones en la que se enmarca la gestión institucional.
Conocimiento de los procesos y procedimientos institucionales	Tener una comprensión sobre el conjunto de procedimientos que se encuentran interrelacionados y se desarrollan cronológicamente en las distintas instancias para la consecución de los objetivos, siguiendo el debido proceso. Lo anterior, tomando en cuenta que los procedimientos se forman por tareas que especifican cómo ejecutar un trabajo en cada unidad organizativa (MIDEPLAN, 2009).
Conocimiento del papel que juega el MOPT en la sociedad	Distinguir la función, importancia y alcances de la labor que lleva a cabo el Ministerio en diferentes áreas y sus vinculaciones con otras instituciones del sector transportes, el crecimiento socioeconómico y la competitividad del país.
Conocimiento del proceso	Responde a la identificación de las distintas

SABERES IDENTIFICADOS	DESCRIPCIÓN
para la toma de decisiones	fases de análisis que se requieren para definir cursos de acción que permitan la selección de la mejor alternativa, fundamentada en información sobresaliente, valorando los distintos riesgos en condiciones de incertidumbre para la solución de problemas (CEPES, Andalucía, sf).
Conocimiento en gerencia de programas y proyectos	Saber cómo identificar, seleccionar y orientar recursos para lograr los objetivos deseados, enfocándose en las prioridades de la unidad organizativa donde se desempeña (Alles, 2006).
Conocimiento técnico o profesional de la especialidad en la que labora	Capacidad necesaria para crear credibilidad en las demás personas con fundamento de los conocimientos técnicos o profesionales de la especialidad que se tiene y sobre la base que se ejerce la jefatura (Alles, 2006).
Crear y mantener una red interna y externa de contactos y de coordinación	Habilidad para constituir y sostener contactos y relaciones de coordinación con distintas personas (Aguilar y Fonseca, 2010). Esta red de relaciones deben ser importantes para lograr las metas institucionales o vinculadas a la labor que se realiza (Alles, 2006). Además implica la coordinación entre instituciones del Gobierno que permitan desarrollar proyectos del país (cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
Creatividad-innovación	Capacidad para imaginar respuestas, metodologías nuevas, distintas y atinentes para dar solución efectiva a los problemas o situaciones planteadas por el puesto, la institución o las personas usuarias de los servicios (Alles, 2006; cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
D	
Desarrollo de las personas colaboradoras asumiendo un rol facilitador	Intención permanente por la mejora de la formación y desarrollo de las personas colaboradoras a partir de un estudio de necesidades reales de estas y de la institución. No se refiere exclusivamente a la promoción de la asistencia a cursos, sino de participar activamente en el desarrollo de las demás personas (Alles, 2006). La transferencia o realimentación del conocimiento a las personas colaboradoras, así como el compartir las buenas prácticas del quehacer diario es un medio recomendable (cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
Desarrollo de relaciones cordiales	Actuar para la instauración y mantenimiento de vínculos amables y de respeto entre las personas colaboradoras de modo que permita la existencia de un ambiente propicio de trabajo (Alles, 2006; Aguilar y Fonseca 2010; cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
Dirigir el equipo de trabajo con inteligencia emocional	Capacidad para conducir un equipo de trabajo animando a las personas que lo integran a laborar con autonomía y responsabilidad (Alles, 2006). Debe aplicar inteligencia emocional para conducir las distintas personalidades y aprovechar el

SABERES IDENTIFICADOS	DESCRIPCIÓN
	potencial de cada persona, teniéndole confianza en sus capacidades (cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
Discreción	Tener sensatez para la emisión de juicios y tacto para hablar o actuar. Saber reservarse los comentarios inoportunos o la información confidencial, discernir lo bueno de lo malo para la organización, el personal y para sí mismo (Diccionario de la Real Academia Española, 2014; Alles, 2006).
Disposición al aprendizaje continuo	Habilidad para obtener e integrar nuevos conocimientos que mejoren el desempeño laboral (Aguilar y Fonseca, 2010). Además, es la capacidad para aprender de la experiencia propia y de las demás personas (Alles, 2006).
Disposición al mejoramiento organizacional continuo	Capacidad para ejecutar las tareas, funciones y responsabilidades propias del puesto de jefatura bajo patrones de calidad y realizar propuestas para la modernización de los procesos y metodologías de trabajo en la unidad organizativa (CEPES, Andalucía, sf).
Disposición y promoción para el cambio productivo	Capacidad para impulsar y ajustarse a las transformaciones, producto de dificultades, de la organización o del entorno, modificando los propios comportamientos y de los del equipo de trabajo (Alles, 2006).
E	
Empoderamiento	Capacidad de tener autonomía personal para actuar con autoridad, valentía, confianza en sí misma, ejercer la defensa de sus personas colaboradoras, tomar decisiones con firmeza, expresarse sin temor y asumir riesgos (Alles, 2006; cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
F	
Flexibilidad	Capacidad de adaptarse y laborar efectivamente en escenarios y con grupos diversos, en condiciones de incertidumbre o de cambio. Implica la evaluación de distintas posiciones y la adecuación del comportamiento o el criterio propio a las nuevas circunstancias que lo ameritan, promoviéndolos también en la organización (Alles, 2006; Aguilar y Fonseca, 2010; cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
H	
Habilidad para la negociación	Capacidad para dirigir una disputa empleando técnicas ganar-ganar y preparando alternativas para lograr los mejores acuerdos. Se deben desarrollar argumentos claros y coherentes con el fin de conciliar las posiciones y alcanzar la satisfacción de las partes (Alles, 2006; CEPES, Andalucía, sf).
Humildad	Conocimiento de las propias limitaciones y actuar conforme a estas. Además, significa tener presente el recorrido laboral realizado antes de obtener el puesto de jefatura (Diccionario Real Academia, 2014; cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
I	
Integridad- honestidad	Capacidad de actuación coherente entre lo que se

SABERES IDENTIFICADOS	DESCRIPCIÓN
	dice y se considera relevante (Alles, 2006). Esta actuación debe generar una reacción positiva en las personas y la cultura institucional a través de conductas consistentes con los valores institucionales y los principios éticos del servicio y la Administración Pública (Aguilar y Fonseca, 2010). En palabras sencillas, es predicar con el ejemplo y ser modelos para las demás personas (cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
L	
Laboriosidad	Habilidad para trabajar en jornadas laborales extensas sin disminuir la dinámica de trabajo y a la vez sintiendo orgullo por el trabajo bien ejecutado. Esta se combina con el deseo de generar un efecto o impacto en cada actuación concreta (Alles, 2006; cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
Lealtad a la institución	Se tendrá un claro sentido de fidelidad, actuando siempre con la verdad, lo que implica el trabajar a conciencia y con voluntad, y estarán prestos para la ayuda desinteresada y solidaria no solo por el pago, sino porque le tienen agradecimiento a la institución, serán veraces, transparentes y se conducirán con rectitud en sus actuaciones como trabajadores y en el cumplimiento de sus deberes (Poder Ejecutivo, Código de Ética MOPT, 2012).
Liderazgo	Provocar un efecto en las demás personas, convenciéndolas, motivándolas, influyendo en ellas con el propósito de lograr la realización de las acciones necesarias que permitan alcanzar las metas establecidas (Alles, 2006). Debe clarificar y dar a conocer esos objetivos para que las personas colaboradoras se identifiquen con estos (cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
M	
Manejo y resolución de conflictos	Capacidad para hacer frente a las diferencias, lo que comprende la estimulación, regulación y resolución de los problemas producidos entre dos o más partes (CEPES, Andalucía, sf).
O	
Objetividad	Es la disposición a pensar y actuar respecto a las personas, independientemente de quien se trate, siguiendo criterios libres de influencias previas. La imparcialidad en el trato a las personas colaboradoras debe demostrarse en las distintas acciones administrativas y reconocimientos laborales como pueden ser las reasignaciones de puestos (cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
Orientación hacia las personas usuarias	Disposición para atender y dar respuesta a las necesidades y expectativas de las personas que requieren los servicios, tanto internas como externas en cumplimiento de un rol efectivo de una persona servidora pública (Aguilar y Fonseca, 2010). El conocimiento de las expectativas y necesidades de las personas debe integrarse a la planificación de la labor de forma permanente

SABERES IDENTIFICADOS	DESCRIPCIÓN
	(Alles, 2006). La atención debe ser humanizada, comprensiva y empática (cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
P	
Pensamiento conceptual	Capacidad para articular la información que no está evidentemente relacionada y elaborar conceptos o modelos e identificar puntos críticos de las situaciones para justificar las acciones futuras (Alles, 2006; Aguilar y Fonseca, 2010).
Perseverancia para lograr las metas	Estar con la disposición a mantenerse constante y con decisión en el afán de ejecutar las acciones y esfuerzos de forma duradera hasta alcanzar los objetivos propuestos (Alles, 2006).
Planificar y organizar las labores con base en los recursos humanos y materiales disponibles	Capacidad para definir las metas de forma efectiva, seleccionando las prioridades y los procedimientos adecuados para el cumplimiento de los plazos establecidos con los recursos necesarios (Aguilar y Fonseca, 2010; Alles, 2006). Debe tener la habilidad para mantener un equilibrio en la gestión entre el ámbito de lo administrativo y lo estratégico. Además debe conducir reuniones ejecutivas enfocadas hacia soluciones (cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
Poseer visión a futuro	Capacidad de formar y articular una perspectiva realista, llamativa del futuro de la unidad organizativa, logrando convocar habilidades, talentos y recursos para que se realice o se materialice (Robbins, 2004).
Proactividad-iniciativa	Es una disposición a llevar a cabo acciones que conduzcan a nuevas maneras de hacer las tareas que ayuden a mejorar la labor (Aguilar y Fonseca, 2010). Esta acción ejecutiva se efectúa sin esperar una consulta o recibir órdenes en línea jerárquica con el propósito de evitar que ciertas situaciones o problemas se agraven (Alles, 2006).
R	
Respeto	Atender las normas de convivencia social establecidas en la institución. Se entenderá el respeto no solo como no involucrarse en los asuntos del otro u otra de manera pasiva, sino ser proactivos; preocupados por el bienestar de las otras personas; demostrarán empatía y tolerancia; reconocerán y comprenderán en los otros sus individualidades, así como las diversas formas de ser de las personas en la empresa; demostrarán ser justos, cuidadosos, sinceros, amables y considerados en el trato con cada persona con la que se relacione como producto de su trabajo; escucharán; aceptarán y tomarán en cuenta las opiniones de los demás, aun las que sean contrarias a la suya (Poder Ejecutivo, Código de Ética MOPT, 2012).

SABERES IDENTIFICADOS	DESCRIPCIÓN
Responsabilidad	Orientación hacia el cumplimiento de los compromisos aceptados y a realizar las tareas de la mejor manera buscando tener comportamientos que reduzcan los riesgos a cometer errores (Aguilar y Fonseca, 2010). También significa, si se presentan, asumir los propios errores (Alles, 2006) o no abandonar a las personas colaboradoras ante los problemas o mostrarse indiferente a situaciones que menoscaban la labor que se realiza (cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
T	
Tolerancia	Tener respeto a las ideas, creencias o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias, considerando por consiguiente las normas de los demás y poder lograr la perfección de las cosas (Poder Ejecutivo, Código Ética, MOPT, 2012).
Trabajo en equipo	Capacidad de actuar de manera, compartida, participativa y cooperativa para la búsqueda sincera de las metas del equipo supeditando los intereses particulares a estas. El trabajo coordinado con las demás personas que forman parte de la organización no representa un sometimiento irracional (Alles, 2006; Aguilar y Fonseca, 2010).
Transparencia	La ejecución de las labores se realiza con total claridad, de modo que puedan ser evaluadas sin dificultad alguna, así mismo, suministrarán y no ocultarán ni retendrán información de interés público, a lo externo de la institución de acuerdo con las disposiciones constitucionales, legales y técnicas vigentes (Poder Ejecutivo, Código de Ética MOPT, 2012).
U	
Uso adecuado del poder	El poder como la capacidad de realizar algo, debe ser visto como un medio, más que un fin. Es un medio para conducir a un equipo de trabajo al logro de los objetivos. El poder formal que proporciona el puesto de jefatura debe usarse sin transgredir los límites que se han dado para que no se practiquen abusos o excesos. No se debe creer que el puesto de jefatura otorga privilegios (Robbins, 2004; cuestionario a personas funcionarias MOPT, 2014).
Uso de medios tecnológicos de comunicación e informáticos	La utilización de recursos e instrumentos tecnológicos referidos al tratamiento de la información y comunicación que sirven de apoyo a la gestión.
V	
Visión positiva	Disposición por buscar la realidad de las cosas, su componente práctico y juzgarlas en su factor más favorable (Diccionario Real Academia Española, 2014).

Fuente: Elaboración propia con base en Alles, 2006; Aguilar y Fonseca, 2010; Robbins, 2004; Diccionario RAE, 2014; CEPES, Andalucía, sf; Cuestionario a personas funcionarias MOPT,2014

6.2.2.3.5 Relación didáctica

Está conformada por el intercambio de conocimientos y experiencias que se realizan entre las personas que enseñan y las que aprenden.

Para el establecimiento de esta relación, se deben tener presentes los principios de educación de las personas adultas en cuanto el aprovechamiento de su experiencia y conocimiento previo y el nivel de participación durante todo el proceso educativo.

La persona que aprende es un sujeto activo con capacidad para resolver problemas (Hernández, 1998), es decir, no son receptores pasivos sino que interpretan la información desde sus propias perspectivas interiores (Flórez, 2000).

El rol docente no se centra exclusivamente en el desarrollo de los contenidos, sino en la organización de experiencias que tengan diferentes motivaciones cognitivas como el fomento del aprendizaje significativo, el conocimiento previo de las expectativas educativas, el diálogo permanente, la solución de problemas, entre otros.

El propósito de esta dinámica es que las jefaturas adquieran o profundicen saberes, como por ejemplo, trabajo en equipo, liderazgo, proactividad y compromiso con las metas institucionales que sean efectivos en la conducción de sus equipos de trabajo, de manera que se vean reflejados en la

construcción de obras e infraestructura de calidad que requiere el país.

6.2.2.3.6 Estrategias didácticas

Para que se alcancen las competencias deseadas, se debe emplear un conjunto integrado de actividades diseñadas de manera coherente a la visión de aprendizaje, objetivos y contenidos.

En esta propuesta se sugieren las desarrolladas por Hernández (1998), haciendo mención de Cooper et al., que hacen referencia a:

Estrategias para activar conocimientos previos y establecer expectativas y metas educativas.

Estrategias para dirigir la atención de los alumnos.

Estrategias para organizar la nueva información.

Estrategias de enlace entre los conocimientos previos y la nueva información por aprender.

Las estrategias deben estar fundamentadas en experiencias colaborativas e individuales dirigidas a aprender a aprender y resolver las situaciones problemáticas reales (Araya y Varela, 2011). Igualmente, deben orientarse al proceso de aprendizaje de las personas y menos centradas en la exposición de contenidos (Harris, citado por Mertens, 1996).

6.2.2.3.7 Evaluación

El aprendizaje debe ser demostrado con la resolución de problemas en escenarios similares al ámbito laboral o elaborando proyectos que resuelvan situaciones problemáticas.

Lo fundamental es determinar la forma en que los nuevos conocimientos se integran a los existentes para dar respuesta a las situaciones particulares del contexto (Hernández, 1998).

La evaluación también es una tarea de la persona que aprende a través de una reflexión que compruebe el aprendizaje y la comprensión de la manera en que aprende.

En materia de competencias, estas deben ser demostradas contrastando las evidencias de desempeño con los estándares definidos como aceptables (Mertens, 1996; CINTERFOR, 2001; Oficina Nacional de Innovación en la Gestión de Buenos Aires, 2002).

6.2.3 Dimensión organizacional

6.2.3.1 Políticas institucionales de capacitación

Aunque en octubre del 2015 se actualizaron las políticas de capacitación a nivel institucional, las cuales tenían casi dos décadas de planteadas, a efectos de esta propuesta, se definen las siguientes:

-Desarrollar y evaluar un modelo de capacitación pertinente orientado al desarrollo de competencias y fundamentado en el diseño complejo y los principios de educación de adultos.

-Promover el desarrollo de programas de capacitación dirigidos a las personas que ocupan puestos de jefatura en el Ministerio.

-Posicionar al Ministerio como una institución que promueve en el Régimen del Servicio Civil la existencia y evaluación de un modelo de capacitación por competencias con énfasis en el diseño complejo y la aplicación de los principios de educación de adultos.

6.2.3.2 Normativa vigente y relevante

De la normativa que rige el sistema de capacitación, debe contemplarse con particular atención la siguiente:

- Decreto Ejecutivo N°25383-MP del 8 de agosto de 1996

Establece la naturaleza, objetivos, atribuciones, estructura, organización y recursos del Centro de Capacitación y Desarrollo CECADES del Régimen del Servicio Civil.

-Decreto N°26786-MP del 12 de marzo de 1998 sobre el Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen del Servicio Civil (SUCADES) y las unidades de capacitación

Define el Subsistema de Capacitación y delimita funciones del Consejo de Capacitación y las unidades de capacitación.

-Oficio Circular CCD-OC-008-2012 "Normas para la evaluación de impacto de la capacitación"

Define las orientaciones para realizar las evaluaciones de impacto de las capacitaciones y la presentación de los informes y planes de mejora.

-Resolución DG-135-2013 del 5 de setiembre del 2013 de la Dirección General del Servicio Civil sobre normas que regulan el Subsistema de Capacitación

Establece conceptos y disposiciones generales relacionadas con la capacitación. Además, regula aspectos sobre la programación, coordinación, certificación, licencias, incumplimiento de las actividades y el reconocimiento de las personas que facilitan acciones de capacitación.

6.2.3.3 Gestión de la capacitación

En el diseño de programas formativos, se destacan cuatro fases: diagnóstico y priorización de necesidades de capacitación, diseño y planificación de las acciones formativas, gestión de los programas y evaluación. Sobre este punto se observa lo planteado por los autores González y González (sf) y Fernández (2004).

El diagnóstico y análisis de partida permite la identificación de las necesidades institucionales por atender, luego de pasar un filtro de priorización que se debe hacer ante la escasez de los recursos con que disponen las organizaciones para capacitar.

El diseño y la planificación es la fase en la que se especifican los objetivos, los contenidos y las experiencias de aprendizaje, buscando coherencia entre sus partes. Además, se precisan los recursos necesarios y otros aspectos logísticos que den soporte al logro de los objetivos.

Concluida la fase anterior, se procede a la ejecución de lo planificado, para que la gestión del programa permita hacer realidad lo previsto.

Las oportunidades de mejora se logran a partir de la información obtenida de la recolección sistemática de datos provenientes de la evaluación de los programas.

En la siguiente figura se identifican las fases de un programa formativo.

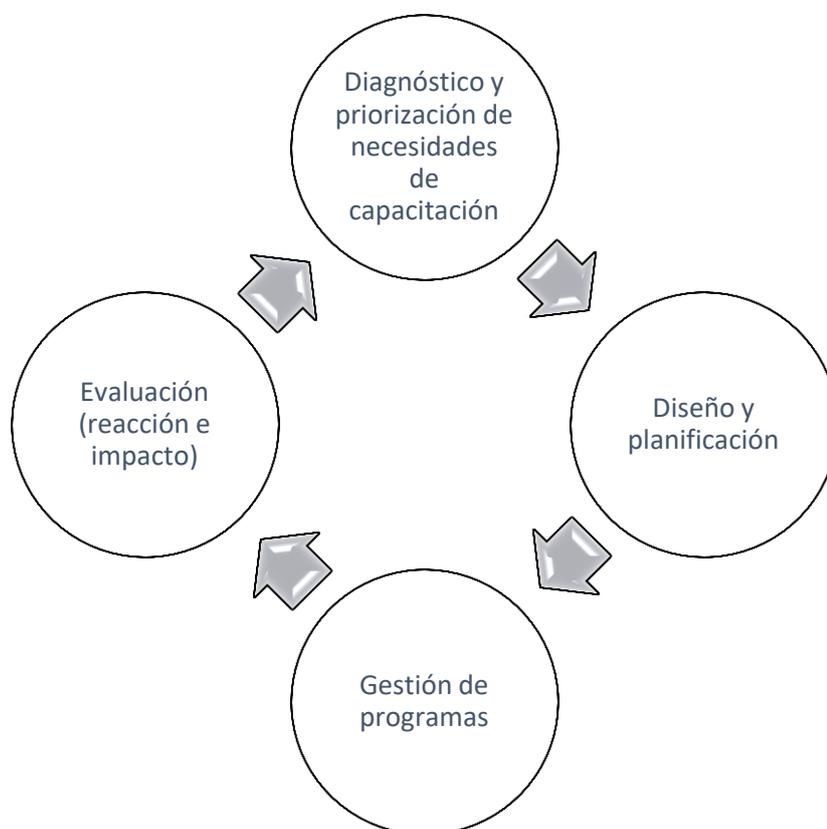


Figura 9: Gestión de la capacitación
Fuente: Elaboración propia

6.2.3.4 Niveles de planificación

El programa de capacitación por competencias dirigido a los puestos de jefatura del MOPT, debe integrarse y estar vinculado con los diferentes niveles de planificación en los que el Ministerio está inmerso, de manera que esté alineado al quehacer institucional.

En este orden de ideas, debe recordarse la existencia de un Plan Nacional de Transportes (PNT) 2011-2035, un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se formula cada cuatro años y planes de carácter anual de orden operativo institucional (POI) y de capacitación (PIC).

De manera particular, el programa debe incorporarse al Plan Institucional de Capacitación (PIC), estableciéndose las otras conexiones desde este primer instrumento de planificación.

La siguiente figura resume estos distintos niveles.

PNT	PND	POI	PIC
<ul style="list-style-type: none"> • Marco orientador del sector transporte, para la programación y definición de programas y proyectos estratégicos de mediano y largo plazo, mediante los cuales el sector guiará la política pública de inversión en transportes (infraestructura y servicios). 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco orientador del Gobierno de la República que define las políticas que normarán la acción de gobierno para promover el desarrollo del país. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos y estrategias derivadas de esas políticas, que han sido fijadas por el Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento formulado en sujeción al PND, en el que se concretan las políticas nacionales, sectoriales y regionales de las entidades públicas, ministerios y demás órganos, según corresponda, mediante la definición de objetivos, acciones, indicadores y metas, que deberán ejecutarse durante el período presupuestario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se sustentará en las necesidades reales derivadas del desempeño laboral, la inserción en la cultura institucional y sus compromisos con el servicio público. A su vez, los PIC deberán relacionarse con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente y públicamente conocido a la fecha de su elaboración.

Figura 10: Niveles de planificación a los que debe integrarse la propuesta
Fuente: Elaboración propia

6.3 Consideración final sobre la propuesta

El principal recurso de la gestión de toda institución y sistema organizacional son los recursos humanos y una parte de esta gestión se debe destinar a su capacitación y desarrollo.

Cuando la gestión se ubica en el sector público, debe existir un mayor compromiso con los principios de eficiencia y eficacia por la administración de fondos públicos que esto implica.

Mediante la gestión de la capacitación y desarrollo del personal, se pretende garantizar que el recurso humano de una institución como la del MOPT disponga de las personas idóneas que permitan cumplir adecuadamente con sus funciones y coadyuven con el logro de sus metas de forma que impacten los servicios que presta a la ciudadanía en materia de obras públicas y transportes.

El Decreto N° 35865-MP (2010) sobre el Sistema de Gestión de Recursos Humanos establece sobre la gestión del desarrollo en su artículo 138:

En este sentido el componente de interés se constituye por la generación y construcción de políticas de promoción y carrera, además de formación y capacitación que aseguren el aprendizaje individual y colectivo en procura del mantenimiento y evolución de las competencias de los funcionarios que apoyen su progreso profesional, así como el logro del fin organizacional.

Es a las unidades de capacitación pertenecientes a las distintas instituciones de este sector, que les compete velar por estos esfuerzos. El Decreto N°26786-MP (1998) así lo determina: "j) Controlar, planificar y utilizar adecuadamente los recursos económicos y humanos disponibles para el desarrollo de sus actividades" (artículo 9).

No obstante, aunque el aspecto central de la capacitación, debería ser el proceso de enseñanza aprendizaje, en la normativa son casi inexistentes las directrices que lo orienten, obviándose en este aspecto la preocupación por el logro de los principios de eficiencia y eficacia.

Castellón (2012) hace ver, por ejemplo, la importancia de contratar oferentes de capacitación que puedan demostrar ciertas características.

Desde el punto de vista educativo:

[...] garantizar aprendizajes pasa por una selección precisa y efectiva de los métodos y técnicas didácticas que los oferentes de capacitación deben dominar a la perfección, tanto o más que los contenidos que se pretenderían abarcar [...] Dicho de otra forma, se debe exigir que el oferente demuestre un dominio experto de métodos y técnicas didácticos que se adecuen al grupo estudiantil y a los objetivos de la capacitación (p. 85).

Con este planteamiento publicado en la Revista del Servicio Civil, se recuerda la necesidad de prestar atención a factores que son propios del fenómeno educativo que está presente en la capacitación y no reducirlo a aspectos de control administrativo o de procedimiento.

La propuesta aquí expuesta, que está sujeta a revisión y a sugerencias de mejora, busca colocar el hecho educativo y andragógico en un plano relevante, el cual se presentó como un vacío en la investigación realizada sobre el sistema de capacitación del MOPT en el marco del Régimen del Servicio Civil.

Referencias Bibliográficas

- Academia de Centroamérica (2014). La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional. Recuperado de <http://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2014/11/PV-04-13E.pdf>
- Aguerrondo, I. (2009). Conocimiento complejo y competencias educativas. Recuperado de http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Working_Papers/knowledge_compert_ibewpci_8.pdf
- Aguilar, J. y Fonseca E. (2010). Perfil de competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil costarricense. Revista Centroamericana de Administración Pública. 58-59, 43-79 Recuperado de http://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/revista-58-59/jorge_aguilar.pdf
- Alas, M. Perdomo, J. Chávez, M. Hernández, R. Hernández, B. y Suyapa, N. (2004). Capacitación de maestros y uso de materiales educativos en escuelas primarias de Honduras. Por M. Alas. M. Chávez. R. Hernández. G. Moncada. D. Orellana (Eds.) *Investigación educativa en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán 1990-2000*. (pp. 115-123). (UPNFM) Tegucigalpa, Honduras.
- Alles, M. (2006). Selección por competencias. Buenos Aires: Granica.
- Alvarado, R. (1999). *Propuesta de una Guía para la ejecución de los proyectos de extensión docente, orientados a la capacitación en la Universidad de Costa Rica*. Educación. 1(23), 147-169
- Araya, I. (2012). Construyendo el perfil por competencias para el profesional en Educación Comercial. Revista Electrónica EDUCARE. 16, (3), 203-226. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4112667>
- Araya, M. y Varela, K. (2011). Aplicación de una propuesta teórica y metodológica para la producción de los documentos en el modelo por competencias: un estudio cuasiexperimental. Revista Actualidades Investigativas en

Educación. 11, (1), 1-31. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/447/44718060009.pdf>

Arroyave M. Giraldo M. y González M. (2007). *Modelo para la identificación de competencias laborales y definición de criterios de desempeño en salud pública de los profesionales de enfermería y medicina en el Departamento de Caldas*. Revista Hacia la promoción de la salud. 12, 179-192. Recuperado de: <http://promocionsalud.ucaldas.edu.co/downloads/Revista%2012%2014.pdf>.

Badilla, E. (2009). Diseño curricular: de la integración a la complejidad. Revista Actualidades Investigativas en Educación. 9, (2), 1-13. Recuperado de <http://reforma.fen.uchile.cl/Papers/Dise%C3%B1o%20Curricular%20De%20la%20Integraci%C3%B3n%20a%20la%20Complejidad%20-%20Badilla.pdf>

Barba, M. (2011). Diagnóstico de competencias gerenciales en empresas y universidades de Morelos. (Tesis de Doctorado en Psicología, Universidad Iberoamericana, México). Recuperado de <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/015350/015350.pdf>

Barajas, G. y Fernández J. (2008). *La formación profesional basada en competencias. El caso del médico homeópata en México*. Revista Mexicana de orientación educativa. V, (13), 50-56. Recuperado de <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/remo/v5n13/v5n13a10.pdf>

Barra, A. y Mora, M. (2013). Análisis de las metodologías de evaluación de los programas de formación basados en competencias. Revista Actualidades Investigativas en Educación. 13, (3), 1-17. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/447/44729878006.pdf>.

Blackwood, A. (2014). La capacitación como motor de impulso para emprendedores con una propuesta por competencias: una experiencia práctica con un grupo de mujeres de la comunidad de Naranjo, Costa Rica. Revista Nacional de Administración, 5(1), 103-114. Recuperado de <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rna/article/view/678>

- Cabra, F. (2008).. *La evaluación y el enfoque de Competencias: Tensiones, limitaciones y oportunidades para la innovación docente en la universidad*. Revista - Escuela de administración de negocios. (63), pp. 91-105. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/206/20611455007.pdf>
- Campos, J. y Chinchilla, A. (2009). *Reflexiones acerca de los desafíos en la formación de competencias para la investigación en educación superior*. Revista actualidades investigativas en educación. 9, (2), 1-20. Recuperado de: <http://www.latindex.ucr.ac.cr/aie-2009-2/aie-2009-9-23.pdf>
- Cano, A. (2012). *La metodología de taller en los procesos de educación popular*. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias sociales. 2 (2), 22-52. Recuperado de <http://www.pim.edu.uy/files/2013/05/La-metodolog%C3%ADa-de-taller-en-los-procesos-de-educaci%C3%B3n-popular.pdf>
- Caraballo, R. *La andragogía en la educación superior*. Investigación y Postgrado, 22 (2), 187-206. Recuperado de <http://revistas.upel.edu.ve/index.php/revinpost/article/view/678/245>
- Carrera C. y Marín R. (2011). *Modelo pedagógico para el desarrollo de competencias en educación superior*. Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación. 11, (1), 1-32. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/447/44718060003.pdf>
- Cascante, W. (2003). *Apuntes sobre la utilidad de un modelo de competencias aplicado a los puestos de Dirección en la Universidad Pública Costarricense*. Revista Actualidades Investigativas en Educación, 3(1), 1-21 Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/9005/17452>
- Castellón, L. (2012). *Elementos de mediación pedagógica para la selección de oferentes de capacitación en el sector público costarricense*. Revista de Servicio Civil. (31), 84-101
- Castillo. J. (2014, 3 de diciembre). *El tema de interinos es un caos que debemos resolver*. Diario Extra. Recuperado de <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/247529/el-tema-de-interinos-es-un-caos-que-debemos-resolver>

- Castro, L. Fossi, L. Guerrero, W. y Vera, L. (2013). Competencias gerenciales y gestión de proyectos educativos. *Revista Científica Electrónica de Ciencias Humanas*. 9, (25), 91-108. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/709/70928419006.pdf>
- Catalano, A. Avolio S. y Sladogna, M. (2004). *Diseño curricular basado en normas de competencia laboral: conceptos y orientaciones metodológicas*. (Versión digital). Recuperado de www.oei.es/historico/etp/disenio_curricular_basado_normas_competencia_laboral.pdf
- Coll, C. (2009). *Los enfoques curriculares basados en competencias y el sentido de aprendizaje escolar*. Congreso Mexicano de Investigación Educativa. Recuperado de http://www.psyed.edu.es/prodGrintie/conf/CC_COMIE09.pdf
- Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES). (s.f.) *Diccionario de competencias: Estudio de identificación de competencias clave, perfiles profesionales y nuevos yacimientos de empleo en la economía social andaluza*.
- Contraloría General de la Republica. (2006). *Informe N° DFOE-OP-27-2006 sobre el estudio evaluativo de la estructura orgánica, planificación y organización de los recursos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la Republica. (2006). *Informe N° DFOE-OP-28-2006 sobre los resultados del estudio de la gestión de rectoría orientada al análisis de la eficacia de las políticas públicas en el sector transportes*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la Republica. (2009). *Informe N° DFOE-PGAA-4-2009 sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la Republica. (2009). *Informe N° DFOE-OP-IF-17-2009*. San José, Costa Rica.

- Contraloría General de la Republica. (2010). *Informe N° DFOE-OP-IF-12-2010 sobre los resultados del estudio relacionado con la gestión de Administración de puentes del MOPT*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la Republica. (2011). *Informe N° DFOE-IFR-IF-2-2011 sobre Sector Infraestructura y transportes: Hacia un modelo de Gestión de políticas públicas*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la Republica. (2014). *Informe N° DFOE-IFR-IF-8-2014 de auditoría financiera efectuada en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes sobre la información presupuestaria del ejercicio económico 2013*. San José, Costa Rica.
- Cortázar, J. Lafuente, M. Schuster, C. (2014). Estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina. Por J. Cortázar. M. Lafuente. M. Sanginés (Eds.) *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)* (pp.74-116). Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf>
- Cortázar, J. Lafuente, M. Longo, F. y Schuster, C. (2014). La agenda a futuro: estrategias y tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina. Por J. Cortázar. M. Lafuente. M. Sanginés (Eds.) *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)* (pp.119-141). Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf>
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana-Ediciones UNESCO.
- Deluiz, N. (2001). *Modelo de competencias profesionales en el mundo del trabajo y en la educación implicaciones para el currículo*. Revista Servicio Civil. Vol. 27, (3), 71-98. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan034544.pdf>
- Díaz, A. (2005). *El enfoque de competencias en la educación. ¿Una alternativa o un disfraz de cambio?*. Perfiles Educativos. XXVIII (111), 7-36. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v28n111/n111a2.pdf>

- Díaz, Y. y Sánchez, N. (2006). Identificación de competencias en edición para los profesionales de la información. *Acimed*. 14(2). Recuperado de http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol14_2_06/aci02206.pdf
- Dirección General de Educación Superior Tecnológica. (2012). Modelo Educativo para el Siglo XXI. Formación y desarrollo de competencias profesionales. (Versión digital). Recuperado de http://www.itmexicali.edu.mx/informacion/modelo_educativo.pdf
- Dirección General del Servicio Civil. (2009). Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública. *Revista de Servicio Civil*. 25, 92-111.
- Dirección General del Servicio Civil. Centro de Capacitación y Desarrollo. (2009). Oficio Circular AI-CCD-011-2005. Por Normativa General (Ed.) (pp. 94-117). Recuperado de http://aplicaciones02.fod.ac.cr/centrorecursos/download/nuevos_recursos/primaria/normativa_general_capacitacion.pdf
- Dirección General del Servicio Civil. Centro de Capacitación y Desarrollo. (2013). Resolución DG-135-2013. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_cri_ane_8.pdf
- Dirección General del Servicio Civil. Centro de Capacitación y Desarrollo. (2016). Informe AI-CCD-003-2006. En Normativa de Capacitación (pp. 282-291). Recuperado de http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cecades/Normativa_Capacitacion_Desarrollo.pdf
- Dirección General del Servicio Civil. Centro de Capacitación y Desarrollo. (2016). Oficio Circular AI-CCD-005-2006. En Normativa de Capacitación (pp. 208-209). Recuperado de http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cecades/Normativa_Capacitacion_Desarrollo.pdf
- Dirección General del Servicio Civil. Centro de Capacitación y Desarrollo. (2016). Oficio Circular CCD-OC-008-2012. En Normativa de Capacitación (pp. 131-136). Recuperado de http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cecades/Normativa_Capacitacion_Desarrollo.pdf
- Dirección General del Servicio Civil. (2016). Manual de clases. Profesional Jefe Servicio Civil 3. Recuperado de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/clases/Manual%20de%20Clases%20actualizado%20al%2016-12-2016/PROFESIONAL.pdf>

- Dobles, M. Zúñiga M. y García, J. (2001). *Investigación en educación: Procesos, interacciones y construcciones*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Drucker, P. (1994). *La sociedad Post Capitalista*. Colombia: Grupo Editorial Noma.
- Ertmer, P. y Newby, T. (1993). *Conductismo, Cognitivismo y Constructivismo: Una comparación de los aspectos críticos desde la perspectiva del diseño de la instrucción*. Recuperado de <https://www.galileo.edu/faced/files/2011/05/1.-ConductismoCognositivismo-y-Constructivismo.pdf>
- Escámez, J. (1992). *Planificación de programas en educación no formal*. Ediciones CEAC.
- Fernández, C. (2004). Un enfoque pedagógico para el diseño de programas de formación en contextos organizativos. *Teoría de Educación*. 116, 109-144. Recuperado de revistas.usal.es/index.php/11303743/article/download/3089/3116
- Fernández, C. (2006). *Las competencias en el marco de la convergencia europea: Un nuevo concepto para el diseño de programas educativos*. Encuentros en Educación. 7, 131-153. Recuperado de <https://qspace.library.queensu.ca/bitstream/handle/1974/640/miguel.pdf;jsessionid=0C802095EA81815C12525798DC99B953?sequence=1>
- Flórez, R. (2000). *Evaluación pedagógica y cognición*. Santa Fé de Bogotá, Colombia. Mc Graw Hill.
- García, J. (2011). Modelo educativo basado en competencias: importancia y necesidad. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*. 11, (3), 1-24. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/447/44722178014/>
- González, P. y González, J. (s.f). *Formación y empresa. Las organizaciones como marco de la formación*. Educación XXI. 163-217. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/educacionXX1/article/view/408/357>

- Gurdián, A. (2007). El paradigma cualitativo en la investigación socioeducativa. Recuperado de <https://web.ua.es/en/ice/documentos/recursos/materiales/el-paradigma-cualitativo-en-la-investigacion-socio-educativa.pdf>
- Guzmán, A. (2010). *Las competencias: otra mirada a la formación universitaria de la enfermería*. Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación. 10, (1), 1-28. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/447/44713068016.pdf>
- Hernández, G. (1998). Paradigmas en psicología de la educación. México: Editorial Paidós
- Hernández, R. Fernández C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Hernández, R. Fernández C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. (Versión digital). Recuperado de <http://www.elosopanda.com/>
- Hernández, V. (2007). *La capacitación en el sector público costarricense*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Herrera L. (2011, 2 diciembre). *Expertos reprenden al MOPT por obras a medias*. La Nación. Recuperado de <http://www.nacion.com/2011-12-02/ElPais/expertos-reprenden-al-mopt-por-obras-a-medias---.aspx>
- Herrera, L. (2010, 20 Mayo). *MOPT presenta oficialmente nuevo equipo de trabajo*. La Prensa Libre. Recuperado de: <http://www.prensalibre.cr/pl/nacional/25403-mopt-presenta-oficialmente-nuevo-equipo-de-trabajo-.html>
- Huerta, P. Leyton, C. yb Saldia, H. (2009). Análisis de las competencias directivas de una red de salud pública. Revista de Salud Pública. 11, (6), 979-987. Recuperado de <http://www.scielosp.org/pdf/rsap/v11n6/v11n6a14.pdf>
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2014). Diagnóstico del servicio civil en América Latina. En J. Cortázar. M. Lafuente. M. Sanginés. *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. (pp. 13-58). Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf>

- Ibarra, A. (2001). Formación de recursos humanos y competencia laboral. Revista del Servicio Civil. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan034546.pdf>
- Irigoin, M. y Vargas, F. (2002). *Competencia laboral: manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud*. Recuperado de http://www.oitcenterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/man_ops.pdf
- Jara, P. (1999). *Las transformaciones necesarias en la capacitación de servidores públicos para un Estado en transformación*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0036001.pdf>
- Knowles, M. (2001). *Andragogía. El aprendizaje de los adultos*. México: Universidad Iberoamericana.
- Kcuno. R. (2010, 1 de setiembre). Funcionarios de las cuatro universidades públicas trabajan en diseño curricular por competencias. Acontecer digital. Recuperado de <http://www.uned.ac.cr/acontecer/a-diario/educacion/251-funcionarios-de-las-cuatro-universidades-publicas-trabajan-en-diseno-curricular-por-competencias>
- La Prensa Libre. (2009, 5 de agosto). *Una platina como sinónimo de vergüenza para un país*. Editorial. La prensa Libre. Recuperado de: <http://www.prensalibre.cr/pl/comentarios/6472-una-platina-como-sinonimo-de-vergueenza-para-un-pais.html>
- Leandro, M. (2014, 9 de junio). CONAVI, CTP, COSEVI, Y CNC son casi inoperantes. Diario Extra. Recuperado de <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/233502/conavi,-ctp,-cosevi-y--cnc-son-inoperantes>
- López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. Revista de Educación. Universidad de Huelva. 4 167-179. Recuperado de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf>
- Losada, C. (2008). Liderar en el ámbito público. Por F. Longo. T. Ysa (Eds.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp.221-247). Recuperado de http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/colleccion_innovacion/1._los_escenarios_de_la_gesti_n_p_blica_d_el_siglo_xxi/LOS-ESCENARIOS-baja_DEF.pdf

- Lozano, R. Castillo, A. y Cerecedo, M. Modelo educativo basado en competencias en universidades politécnicas en México: percepción de su personal docente-administrativo. Revista Actualidades Investigativas en Educación. 12 (2), 1-19. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/447/44723437008.pdf>
- Madrigal, R. (2015, 11 de noviembre). Empleados "escritorio" del MOPT sabotean avance de proyectos. Crhoy. Recuperado de <http://www.crhoy.com/empleados-escritorio-del-mopt-sabotean--avance-de-protectos/>
- Marensi, I. (2002). Un nuevo enfoque pedagógico para la capacitación judicial en América Latina. Recuperado de <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/568.pdf>
- Martín, A. y García, J. (2009). El pluralismo metodológico en la investigación educativa: Los supuestos ontológico, epistemológico y metodológico. Por M. García y M. Venegas. Investigación y formación (Eds.) Teoría y práctica de la investigación educativa en la formación de educadores. (pp.21-50). San José: Universidad de Salamanca: Agencia Española de Cooperación Internacional: Universidad de Costa Rica.
- Martínez de Morentin, J. (2006). *¿Qué es educación de adultos? Responde UNESCO.* Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001494/149413s.pdf>
- Martínez, M. (1996). *Comportamiento Humano.* México: Editorial Trillas.
- Martínez, M. (S.F). *Criterios para la superación del debate metodológico "cuantitativo/cualitativo"* Universidad Simón Bolívar. <http://prof.usb.ve/miguelm/superaciondebate.html>
- Martínez, R. (2008). Problemas comunes en la construcción de sistemas de competencias para el servicio civil y la función directiva en Latinoamérica: ¿qué se tiene que hacer? Recuperado de <http://old.clad.org/congresos/congresos-antteriores/xiii-buenos-aires-2008>
- Mauricio, C. (2007). *Hacia un enfoque teórico y metodológico de la educación no formal de adultos en la Administración pública.* Revista de Servicio Civil. 114-120. Recuperado de

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033958.pdf>

- Maya, J. Gatica, M. Hernández, Y.y Morales, N. (2001). *La andragogía aplicada en la capacitación de la Norma Oficial Mexicana 087-ECOL-95*. Revista de Enfermería del Instituto Mexicano de Seguridad Social. 9, (2), 85-89.
- Medina, A. Amado, M. y Brito, R. (2010). *Competencias genéricas en la educación superior tecnológica Mexicana: desde las percepciones de docentes y estudiantes*. Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación. 10, (3), 1-28. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/447/44717980008.pdf>
- Medina, O. (2000). *Especificidad de la educación en adultos. Bases pedagógicas y señas de identidad*. Facultad de Educación, UNED, Siglo XXI. (3), 91-140 Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/educacionXX1/article/view/406>
- Mejía, M. (2004). *Implicaciones de la globalización en el ámbito social, educativo y gremial*. Colegio de Profesores de Chile, Docencia 4 (22), 4-15.
- Meo, A. (2010). *Consentimiento informado, anonimato y confidencialidad en investigación social. La experiencia internacional y el caso de la sociología en Argentina*. Aposta Revista de Ciencias Sociales. (44), 1-30. Recuperado de <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/aines.pdf>
- Ministerio de la Presidencia. (1996). Decreto Ejecutivo N° 25383-MP. En Normativa de Capacitación (pp. 17-19). Recuperado de http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cecades/Normativa_Capacitacion_Desarrollo.pdf
- Ministerio de la Presidencia. (1998). Decreto Ejecutivo N° 26786-MP. En Normativa de Capacitación. Recuperado de http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cecades/Normativa_Capacitacion_Desarrollo.pdf
- Ministerio de la Presidencia. (2010). Decreto Ejecutivo N° 35865-MP. En Normativa de Capacitación (pp. 14-16). Recuperado de http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cecades/Normativa_Capacitacion_Desarrollo.pdf

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Acerca del MOPT. Misión.

Recuperado de http://www.mopt.go.cr/wps/portal/Home/acercadelministerio/informaciondelmopt!/ut/p/z1/lZDBCoJAEIafxgszaYl124ikEhShtLmExrYK6sq65esn1SFBjOY2w_cNPz8QJEB1-ihEggtZp2W_n8m57EIPZ4c5-p4TbZAtfX-xDdB2TwjxC8DBMFxH1tpG9AIL6H_-9NvnyarYpKAUxFHgEGGPZAozfbug9WZ7QogxW9ccWXeVX_OtW7alYEGdl1nCi1Fyc2rrAwcU3LZakiGJDTVmcEirGK3ZU9szY12/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2005). Informe de Labores de Capacitación. San José, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2006). Informe de Labores de Capacitación. San José, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. División Administrativa. (2006). Manual de organización, funciones y procedimientos de la Dirección de Capacitación y Desarrollo.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2007). Informe de Labores de Capacitación. San José, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2008). Informe de Labores de Capacitación. San José, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2009). Informe de Labores de Capacitación. San José, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Auditoría General. (2009). Informe de Control Interno N° AG-I-26-2009. San José, Costa Rica.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2014). Memoria Institucional 2013-2014. Recuperado de http://www.mopt.go.cr:10039/portal/Documentos/Memoria_MOPT.pdf.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2015). Memoria Institucional 2014-2015. Recuperado de <http://www.mopt.go.cr:10039/portal/Documentos/Memoria%20Institucional%202015.pdf>

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2005). Plan Institucional de Capacitación. San José, Costa Rica.

- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2006). Plan Institucional de Capacitación. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2007). Plan Institucional de Capacitación. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2008). Plan Institucional de Capacitación. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2009). Plan Institucional de Capacitación. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2010). Plan Institucional de Capacitación. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2011). Plan Institucional de Capacitación. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2012). Plan Institucional de Capacitación. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2011). Plan Operativo Institucional. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2011). Plan Nacional de Transportes. Recuperado de <http://docplayer.es/4179455-Plan-nacional-de-transportes-de-costarica-2011-2035-memoria.html>
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Auditoría General. (2015). Informe de Control Interno N° AG-I-20-2015. Recuperado de <http://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/2c20b0e5-edcd-4c4c-888b-36e41548b742/Informe+AG-I-20-2015.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2c20b0e5-edcd-4c4c-888b-36e41548b742>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón."*: 2006-2010. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/099874d8-52b7-4ee5-ab3c-04b3151621da/978-9977-73-023-3.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora". Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/122fcd1c-53a7-47a7-a0ad-84cac6f1d7b9/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zamora.pdf>

- Mitnik, F. Coria, A. (2006). Una perspectiva histórica de la capacitación laboral. Por F. Mitnik (Ed.) Políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas. Un análisis multidisciplinar desde la teoría y la experiencia. (pp. 143-163). Recuperado de <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00208-f.pdf>
- Mitnik, F. Coria, A. (2006). Aprendiendo a trabajar en los nuevos escenarios. Por F. Mitnik (Ed.) Políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas. Un análisis multidisciplinar desde la teoría y la experiencia. (pp. 165-182). Recuperado de <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00208-g.pdf>
- Mitnik, F. Coria, A. y García. C. (2006) Reconstruyendo las esperanzas: la calidad de la capacitación. Por F. Mitnik (Ed.) Políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas. Un análisis multidisciplinar desde la teoría y la experiencia (pp. 207-226). Recuperado de <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00208-i.pdf>
- Morales, V. (2002). Andragogía: *La manera efectiva de capacitar adultos*. http://grupos.emagister.com/documento/andragogia_la_manera_efectiva_de_capacitar_adultos/1596-245886
- Moreno, T. (2009). Competencias en educación superior: un alto en el camino para revisar la ruta de viaje. Perfiles educativos. XXXI, (124), 69-92. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/132/13211178006.pdf>
- Morín, E. (1999). Los siete saberes necesarios de la educación del futuro. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001177/117740so.pdf>
- Morín, E. (2002). *La cabeza Bien puesta, Repensar la reforma, reformar el pensamiento*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Navarro, A. (S.F.) *Gerencia pública y modernización del Estado*. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000174.pdf>
- Noverola, M. (2010). *Modelo de Capacitación con enfoque en competencias profesionales para el personal docente del instituto tecnológico de Chetumal*. Universidad Autónoma de Baja California. Recuperado de <http://fch.mx1.uabc.mx/lateduca/062.pdf>
- Ochoa, M. Arnao, C. Sanabria, H. (2009). *Conocimiento sobre metodológica educativa para la capacitación de adultos del*

- personal de Salud de primer nivel de atención, Perú 2005.* Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 26(1) 27-34. Recuperado de <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v26n1/a06v26n1.pdf>
- Oficina Nacional de Innovación de Gestión. (2002). *Competencias laborales en la Administración Pública.* Recuperado de https://aplicaciones.onsc.gub.uy/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=35
- Oliva, I. (2005). Emergentes epistemologías en educación: el enfoque de la complejidad. COMPLEXUS Revista de Complejidad, Ciencia y Estética. 1, (3), 102-118. Recuperado de <http://www.sintesis.cl/complexus/revista3/IvanOliva.pdf>.
- Olivos, T. (2009). Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación. *Competencias en educación superior: un alto en el camino para revisar la ruta de viaje, perfiles educativos.* Núm. 124, 2009, pp. 69-92 <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13211178006>
- Partido Acción Ciudadana (PAC). (2013). Plan Rescate 2014-2018 Trabajo, progreso y Alegría. Recuperado de http://electoral.estadonacion.or.cr/files/pac/PAC_propuesta2014.pdf
- Partido Liberación Nacional (PLN). (2010). Plan de Gobierno Laura Chinchilla 2010-2014. Recuperado de http://www.imas.go.cr/servicios_linea/centro_documentacion_cire/cire_colecciones/cire_planes/Plan%20Gobierno%20%20Laura%20Chinchilla%202010-2014.pdf
- Pereira, F. Gutiérrez, S. Sardi, L. y Villamil M. (2008). *Las competencias laborales y su evaluación mediante el modelo de 360 grados. Cuadernos latinoamericanos de Administración.* IV, (6), 69-97. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/239522376_LAS_COMPETENCIAS_LABORALES_Y_SU_EVALUACION_MEDIANTE_EL_MODELO_DE_360_GRADOS
- Perrenoud, P. (2008). *Construir las competencias, ¿es darle la espalda a los saberes?*. Revista de docencia Universitaria. Recuperado de http://dearade.udea.edu.co/aula/pluginfile.php/1485/mod_re

source/content/1/Construir%20las%20competencias,%20es%20darle%20la%20espalda%20a%20los%20saberes,%20Perrenoud,%20Philippe.pdf

Piedra, R. (2016). Arranca programa de capacitación directiva para profesionales del Régimen del Servicio Civil de Costa Rica. Boletín Informativo. Dirección General del Servicio Civil. Recuperado de http://cidseci.dgsc.go.cr/datos/b_018_2016_adenda-dgsc-goberna.pdf

Presidencia de la República y Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2012). Código de Ética del MOPT. Decreto N°37228. Recuperado de <http://portal.mopt.go.cr:10040/wps/myportal/intranet201/mopty/eticaMOPT>

Presidencia de la República y Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2013). Decreto N°37738-MOPT. Recuperado de <https://www.imprentanacional.go.cr/gaceta/?date=15/07/2013#Toc349740869>

Presidencia de la República y Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (2014). Directriz N°061-MOPT. Recuperado de <https://www.imprentanacional.go.cr/gaceta/?date=27/02/2014>

Proyecto Tuning. (2007). Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina. Recuperado de http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?option=com_docman&Itemid=191&task=view_category&catid=22&order=dmdate_published&asc=DESC

Quesada, M. (2010, 29 de abril). Gestión por competencias es oficialmente el modelo que emplea la Universidad. Acontecer digital. Recuperado de <http://www.uned.ac.cr/acontecer/a-diario/gestion-universitaria/132-gestion-por-competencias-es-oficialmente-el-modelo-que-emplea-la-universidad>

Ramírez, J. (2008). El Servicio Civil en Costa Rica. Recuperado de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cecaedes/servicio-civil-costa-rica.pdf>

Reza, J. (2007). Nuevo diagnóstico de necesidades de capacitación y aprendizaje en las organizaciones. México: Panorama Editorial.

- Rivas, M. (2008). Procesos cognitivos y aprendizaje significativo. (Versión digital). Recuperado de <http://www.deposoft.com.ar/repo/publicaciones/A9R6652.pdf>
- Robbins, S. (2004). Comportamiento organizacional. México: Pearson Educación.
- Rodríguez, G. Gil, J. y García, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Madrid, España.: Ediciones Aljibe.
- Rodríguez, H. (2007). *El paradigma de las competencias hacia la educación Superior*. Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y reflexión. XV, (001), 145-165. Recuperado de [http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portalIG/home_9/recursos/portal2013/08102015/paradigmas_competencias .pdf](http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portalIG/home_9/recursos/portal2013/08102015/paradigmas_competencias.pdf)
- Rodríguez del Solar, N. (2006). Necesidad de la educación andragógica y gerontológica en la formación profesional del docente peruano. Revista del Instituto de Investigaciones educativas. (17), 43-50. Recuperado de http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/investigativa/2006_n17/a04.pdf
- Romero, M. (2010). *Modelos de gestión por competencias: Una oportunidad para la calidad en los servicios públicos*. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, (58-59), 81-126 Recuperado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan044292.pdf>
- Sánchez, A. Marrero, C. y Martínez, C. (2005). *Una Mirada a los Orígenes de las Competencias Laborales*. Ciencias Holguín. XI, (2), 1-14. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1815/181517957001.pdf>
- Sandín, M. (2003). *Investigación cualitativa en educación. Fundamentos y tradiciones*. España: Mc Graw-Hill Interamericana.
- Schwartzman, R. (2000). Capacitación Basada en Normas de competencia laboral. Una alternativa para el nuevo milenio en cuestión de capacitación. Revista del Centro de Investigación, Universidad La Salle. 4, (14), 87-93. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/342/34201411.pdf>
- Serrano, M. (2008). Guía Metodológica para la identificación y estandarización de competencias laborales para los empleos

- públicos colombianos. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450050873_1651aa83cf4e1aedffc0ea91fdcc9452.pdf
- Siklodi, I. (2014). Servicio Civil en América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/cepal_scamericalatina_caribe.pdf
- Solórzano, L. (2008). Prospectiva de las competencias gerenciales de la gestión pública. Revista de Investigación en Psicología. 11, (2), 245-256. Recuperado de <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/psico/article/view/3854/3087>
- Tobón, S. (2005). Formación basada en competencias: Pensamiento complejo, diseño curricular y didáctica. Recuperado de http://bcnslp.edu.mx/antologias-rieb-2012/preescolar-i-semester/DFySPreesco/Materiales/Unidad%20A%201_DFySpreesco/RecursosExtra/Tob%F3n%20Formaci%F3n%20Basada%20C%2005.pdf
- Tobón, S. (2006). *Aspectos básicos de la formación basada en competencias*. Talca: Proyecto Mesesup. Encontrado en: <http://www.uv.mx/facpsi/proyectoaula/documents/Lectura5.pdf>
- Tobón, S. (2007). *El enfoque complejo de las competencias y el diseño curricular por ciclos propedéuticos*. Acción Pedagógica, (16), 14-28. Recuperado de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17292/2/articulo2.pdf>
- Tobón, S. (2008). *La formación basada en competencias en la educación superior: El enfoque complejo*. Guadalajara, México. Encontrado: http://www.eventos.cfie.ipn.mx/reuniones_academicas/dialogos/pdf/dfle1.pdf
- Trilla, J. (1992). *La educación no formal. Definición, conceptos básicos y ámbitos de aplicación*. Por J. Sarramona (Ed.) *La educación no formal*. (pp. 9-50). Madrid: Editorial Ariel.
- Ulloa, L. (1997). *Como promover sus seminarios de capacitación y consultoría*. Honduras: Editorial Guaymuras.

- Umaña, A. (2008). Reflexiones sobre el diseño curricular por competencias en la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica
Recuperado de [http://www.uned.ac.cr/academica/images/PACE/docs/ponencias/Dise%C3%B1o Curricular Competencias.pdf](http://www.uned.ac.cr/academica/images/PACE/docs/ponencias/Dise%C3%B1o%20Curricular%20Competencias.pdf)
- Urbina, S. (2015). Políticas de Capacitación y Desarrollo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. (Circular DM-CIR-2015-0021)
- Valero, J. (2002). El conocimiento: fuente y riqueza para el futuro. *Economía y Desarrollo*. 1 (1), 99-104. Recuperado de <http://www.fuac.edu.co/revista/M/siete.pdf>
- Vargas, F. Casanova, F. y Montanaro, L. (2009). Enfoque de competencia laboral. Manual de formación. Recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/publicaci%C3%B3n/enfoque-competencia-laboral-manual-formaci%C3%B3n>
- Velasco, E. (2006). Gestión y política Pública. *La capacitación de los altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia: tensiones y equilibrios*. XV, (2), 307-367. Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/numanteriores/Vol.XV No.II 2dosem/Ernesto Velasco.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/numanteriores/Vol.XV%20No.II%202dosem/Ernesto%20Velasco.pdf)
- Venegas, P. (2011). *Gestión de la Educación basada en competencias: elementos para su interpretación en el contexto de la Administración de la Educación*. Recuperado de [http://revistadigital.eae.fcs.ucr.ac.cr/images/stories/edicion 1/DOCS/Gestion%20de%20la%20Educación%20basada%20en%20competencias.pdf](http://revistadigital.eae.fcs.ucr.ac.cr/images/stories/edicion1/DOCS/Gestion%20de%20la%20Educaci%C3%B3n%20basada%20en%20competencias.pdf)
- Victorino, L. Medina, M° (2008). *Educación basada en competencias y el proyecto Tuning en Europa y Latinoamérica Su impacto en México*. Revista Ideas Concyteg. 3, (39), 97-114. Recuperado de [http://www.concyteg.gob.mx/ideasConcyteg/Archivos/39072008 EDU BASADA COMPETENCIAS PROYECTO TUNING.pdf](http://www.concyteg.gob.mx/ideasConcyteg/Archivos/39072008%20EDU%20BASADA%20COMPETENCIAS%20PROYECTO%20TUNING.pdf)
- Vilas, C. (1999). Seis ideas falsas sobre la globalización. En J. Saxe. *Globalización, crítica a un paradigma*. (69-97). México: Plaza Janés.
- World Economic Forum (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Recuperado de

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

ANEXOS

Anexo 1: Oficio de apoyo institucional para la investigación

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT)
División Administrativa
 2523-2201-2202-2203-2204

13 de noviembre, 2013

131310

Señores
 Directores de División
 Jefaturas
 Funcionarios en general

Estimados señores :

El máster Julio Suárez Castro, quien es funcionario de este Ministerio en la Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos, en el marco del Programa de Doctorado de Educación de la Universidad Estatal a Distancia, estará realizando un proceso investigativo, cuya finalidad es realizar una propuesta con los componentes necesarios para el desarrollo de un modelo de formación por competencias, inicialmente para el puesto de jefaturas en el MOPT. Esta propuesta, también puede resultar de interés de la Dirección General del Servicio Civil, la cual está realizando esfuerzos para el impulso del enfoque por competencias en la gestión del recurso humano.

Al respecto, les solicito su colaboración para que se le facilite al señor Suárez Castro la recolección de información mediante entrevistas, cuestionarios o la realización de un taller, según sea el caso. Para tal efecto, cada funcionario deberá dar un consentimiento para su participación con el formulario que se les entregue.

Atentamente,

División Administrativa

M.Sc. Orlando Cervantes Benavides
 Director General

CONSTRUIMOS UN PAÍS SEGURO



Gobierno de Costa Rica

Tel: (506) 2523-2201 / 2523-2202 / 2523-2204
 Fax: (506) 2221-4931 Apto. Postal 10176-1000

Anexo 2: Fórmula de consentimiento informado**UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN EDUCACION****FÓRMULA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO****1. Información general a la persona participante**

Esta investigación está a cargo del M.Sc. Julio Suárez Castro, estudiante del Programa de Doctorado en Educación del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad Estatal a Distancia, a quien puede acudir para responder a cualquier consulta.

La finalidad de este estudio es analizar el sistema de capacitación y desarrollo dirigido a los profesionales con puesto de jefatura en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) para posteriormente realizar una propuesta con los componentes necesarios para el desarrollo de un modelo de capacitación por competencias.

La participación en este estudio es voluntaria y se están seleccionando a personas funcionarias que fungen con puestos de jefaturas en las distintas dependencias del MOPT, a personas colaboradoras de esas jefaturas y otras que por sus roles toman decisiones relacionadas con el tema.

2. Descripción de la participación

Si usted decide participar en el estudio se tomará en cuenta para una o dos de las actividades siguientes:

- Atender una entrevista individual
- Completar un cuestionario
- Participar en un taller grupal con una duración máxima de 4 horas
- Reunión para emitir criterios expertos

3. Posibles riesgos

Su participación no le provocará ningún riesgo. Solamente deberá dedicar un tiempo para facilitar la información a través de un instrumento o técnica seleccionada.

4. Posibles beneficios

Las personas funcionarias públicas por principio deben actuar buscando la eficiencia y eficacia en sus labores, por lo que, cualquier mejora que se impulse en los procedimientos, incidirá en el beneficio institucional como en las personas usuarias que reciben los servicios

5. Posibles compensaciones

Posteriormente al estudio, la puesta en práctica de un modelo de capacitación por competencias dirigido a puestos de jefatura y la futura participación en acciones de capacitación, afectará favorablemente los rubros de carrera profesional de la persona participante.

6. Confidencialidad

Su participación e información que suministre se utilizará exclusivamente para los fines de este estudio. Los resultados que se logren podrán aparecer en informes pero de manera anónima.

7. Costos por participación

Su participación no le generará ningún costo económico.

8. Derecho a negarse o retirarse

Su participación al ser voluntaria, usted tiene el derecho a negarse a participar o retirarse en el momento cuando lo considere oportuno sin que sufra ningún perjuicio.

9. Contacto

Para contactar al responsable, lo puede hacer al correo electrónico jsuarezc@mopt.go.cr, extensión 2157, teléfono personal 8 369 1091

10. Copia de la fórmula

Para su uso personal usted recibirá una copia de este documento.

11. Consentimiento

He leído toda la información descrita y he comprendido cabalmente los detalles de este estudio, por lo tanto, accedo a participar y a ofrecer la información necesaria para completar la investigación.

Nombre**Número de cédula**

Firma**12. Investigador solicitante**

Yo, Julio César Suárez Castro, portador de la cédula 1 614 286 en calidad de investigador en el estudio sobre un modelo de competencias para el puesto de jefatura en el MOPT, doy fe que se informaron y aclararon los aspectos descritos en el presente documento.

Firma

Fecha

Anexo 3: Matriz de registro de información

Por Objetivo:

Indicadores	Revisión documental	Fuente	Entrevista a

Anexo 4: Formulario de priorización de necesidades de capacitación

Dirección _____

Departamento _____

(Indique tres necesidades de capacitación en orden de prioridad por cada nivel)

Orden prioridad	Nivel ejecutivo (1)	Nº de funcionarios	Nivel profesional (2)	Nº de funcionarios
1				
2				
3				
Orden prioridad	Nivel administrativo (3)	Nº de funcionarios	Nivel de oficina (4)	Nº de funcionarios
1				
2				
3				

(1) Funciones de dirección y jefatura

(2) Funciones de carácter profesional

(3) Funciones de carácter técnico, misceláneo, especializado, labores de vigilancia, operación de equipo móvil y otras no contempladas en los demás grupos

(4) Funciones de recepción, telefonía, labores varias de oficina, secretariado y afines

Observaciones

Nombre de la persona responsable _____

Firma _____

Fecha _____



Anexo 5: Guía de entrevista funcionario(a) MOPT dependencia de Capacitación

I. Considerando el **marco jurídico o normativo** vigente que orienta el sistema de capacitación que se desarrolla en el MOPT, refiérase a:

Cuáles son los principales lineamientos respecto a:

- La detección de necesidades
- La planificación de la capacitación
- La organización (aspectos de coordinación y logísticos)
- La ejecución
- La evaluación

¿La normativa establece criterios de calidad respecto a los programas o actividades de capacitación que se realizan? Sí o no; ¿Cuáles, o a qué se le presta mayor importancia en la normativa?

¿Existen políticas institucionales de capacitación? ¿Sí o no?
¿Sobre cuáles aspectos tratan?

II. Considerando los **aspectos prácticos de la acción** que se llevan a cabo regularmente:

¿Cómo se realiza el diagnóstico de necesidades de capacitación?

¿Cuál es el tratamiento o manejo que se realiza de la información?

¿Qué tipo de planificación se realiza y cuáles componentes se incluyen en esta?

¿De qué manera se les toma en cuenta a las jefaturas en el proceso de capacitación?

¿En cuáles acciones de capacitación se han incorporado a las jefaturas en los últimos tres años 2010-2012?

¿Cuáles criterios de calidad se consideran en el desarrollo de las acciones de capacitación?

¿Cuáles factores y cómo se evalúan las acciones de capacitación y en especial donde participan las personas que ocupan puestos de jefatura?

¿Cómo se rinden cuentas o informes y cuáles aspectos se enfatizan?

¿Cuál uso se le dan a los informes de labores cómo a los evaluativos en términos de las acciones de capacitación?

III. Considerando el **modelo educativo de capacitación** o principales tendencias respecto a este, refiérase a:

¿Se tiene formulada una misión y visión que oriente el quehacer respecto a lo que se hace en capacitación? Sí o no; enúncielas en sus principales líneas.

¿Se tienen identificados y declarados valores que se pretenden fomentar con el desarrollo de la capacitación? Sí o no.

¿Se tiene definido un planteamiento común en el orden psipopedagógico (o andragógico) de cómo se aborda la capacitación institucional? Sí o no, ¿por qué?

¿Quién determina el tipo de abordaje de la capacitación y con base en cuáles criterios se define?

¿Qué se pretende con la capacitación de los funcionarios en particular los que ocupan puestos de jefatura?

¿La capacitación que se ofrece a las jefaturas a cuáles problemáticas o necesidades responde mayoritariamente?

¿A cuáles tipos de contenidos (conceptuales, procedimentales, actitudinales) se les presta mayor énfasis en las acciones dirigidas a las jefaturas?

¿Qué tipo de técnicas didácticas o aprendizaje se emplean en los cursos dirigidos a las jefaturas?

A partir del uso de esas técnicas, ¿qué tipo de interacciones se establecen entre participantes y formadores?

¿Cuáles formas de evaluar los aprendizajes se emplean en los cursos dirigidos a las jefaturas?

¿Se tiene definido un perfil de las competencias del puesto de jefatura que ayude a establecer una correspondencia con las acciones de capacitación? Sí o no, ¿por qué?

**Anexo 6: Guía de entrevista la jefatura de la División
Administrativa**

-¿Cuál es su formación profesional?

-¿Cuánto tiempo tiene de laborar en el MOPT?

-¿Desde cuándo y cómo llegó a ocupar un puesto de jefatura?

-¿Cuánto personal tiene a cargo?

-¿Cómo describiría usted el contexto del MOPT en el que se debe desempeñar como jefatura?

-¿Cuáles saberes se requieren para ser jefatura en el MOPT? Considere tres tipos: saber-cognoscitivo; saber hacer; saber ser-actitudinal?

-¿Considera usted necesario que el MOPT capacite sobre esos saberes a las personas que ocupan puestos de jefatura? ¿Por qué?

-¿Cuáles saberes?, considerando los tres tipos necesita desarrollar para cumplir de manera óptima el ejercicio de su jefatura.

-¿Se podría identificar un inicio y un fin (proceso) a cada uno de esos saberes? ¿Cuáles serían?

-¿Se podrían establecer relaciones (complejidad) entre estos saberes de alguna manera y cómo se podrían relacionar o interconectar, o son ajenos unos de los otros?

-¿Con cuáles indicadores o criterios se podría valorar si la actuación es idónea en cada uno de esos saberes?

-¿Cuáles valores considera están presentes en esas actuaciones del ejercicio de la jefatura?

-¿Cuáles considera que son los mayores logros que ha tenido en su puesto de jefatura?

-¿Cuáles considera que son los mayores contratiempos que ha tenido en su puesto de jefatura?

-¿A cuáles problemas son a los que les debe dar solución con mayor regularidad?

-¿Cuáles cree son las mayores retribuciones de ser jefatura en el MOPT?

-Completar la siguiente frase: Ser jefatura en el MOPT es...

-Algún comentario u observación que quiera realizar sobre algún tópico o aspecto de lo conversado, lo puede efectuar.

Anexo 7: Reunión - taller con jefaturas

DIVISIÓN ADMINISTRATIVA 		SISTEMA ESTUDIOS DE POSGRADO DOCTORADO EN EDUCACIÓN 	
PROGRAMA REUNIÓN-TALLER COMPETENCIAS GENÉRICAS PARA LOS PUESTOS DE JEFATURA 8 DE ABRIL 2014			
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Describir algunas tendencias en el ámbito de las competencias. ❖ Identificar elementos del contexto en los que las jefaturas desempeñan su rol ❖ Determinar competencias para los puestos de jefatura. 		
PROCEDIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Realizando aportes desde las experiencias como jefaturas. ✓ Intercambiando puntos de vista que modifiquen o refuercen los propios. ✓ Valorando otros aportes sistematizados sobre el tema. 		
AGENDA			
TIEMPO EN MINUTOS	ACTIVIDAD		
15	Recepción de asistentes.		
15	Presentación del programa de la actividad.		
15	Presentación de asistentes: "El escudo de las jefaturas".		
15	Exposición: Tendencias en las competencias.		
50	Trabajo de grupos y plenaria: Elementos del contexto del MOPT.		
50	Trabajo de grupos y plenaria: Competencias de las jefaturas.		
20	Trabajo de grupos: Valoración de otros aportes sistematizados (producto de entrevistas a jefaturas).		
	*Durante el trabajo en grupos se servirá un refrigerio.		
FACILITADOR	M.Sc. Julio Suárez Castro		

Anexo 8: Imagen del taller con jefaturas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2014



Anexo 9: Imagen del taller con jefaturas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2014



Anexo 10: Reunión criterio de expertas

<p style="text-align: center;">DIVISIÓN ADMINISTRATIVA</p> 	<p style="text-align: center;">SISTEMA ESTUDIOS DE POSGRADO DOCTORADO EN EDUCACIÓN</p> 
<p>PROGRAMA REUNIÓN-CRITERIO DE EXPERTAS COMPETENCIAS GENÉRICAS PARA LOS PUESTOS DE JEFATURA 15 DE MAYO 2014</p>	
<p>OBJETIVOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Identificar competencias que se vinculen con los elementos del contexto. ❖ Validar la información de las competencias para los puestos de jefatura identificadas por las mismas. ❖ Valorar competencias identificadas por diferentes teóricos. ❖ Proponer competencias no sugeridas en las distintas fuentes.
<p>PROCEDIMIENTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Leyendo los aportes de los elementos de contexto desde las experiencias de las jefaturas e identificando competencias necesarias para desempeñarse en ese contexto. ✓ Valorando otros aportes sistematizados sobre el tema y aportados por las jefaturas. ✓ Valorando competencias identificadas por teóricos del tema. ✓ Sugiriendo nuevas competencias.
<p>AGENDA</p>	
<p>ACTIVIDAD</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> -Presentación del programa de la actividad -Discusión grupal para identificar competencias a partir de los elementos del contexto. -Revisión grupal de los saberes o competencias identificados por las jefaturas para su validación. -Revisión grupal de las competencias identificadas por distintos autores para su inclusión o desestimación. -Sugerencias sobre la identificación de otras competencias.
<p>FACILITADOR</p>	<p>M.Sc. Julio Suárez Castro</p>

Anexo 11: Guía para identificar saberes que deben ser requeridos según los elementos del contexto

ELEMENTOS DEL CONTEXTO ORGANIZACIONAL IDENTIFICADOS POR LAS JEFATURAS DEL MOPT	SABER IDENTIFICADO POR CRITERIO EXPERTO (SI NO APLICA, NO SE MENCIONA)
La falta de respaldo de niveles superiores ante su gestión.	
Desarticulación en la gestión y falta visión de conjunto en el Ministerio.	
Falta de reconocimiento o de reasignación de puestos de jefatura.	
Compromisos políticos adquiridos sin valorar las condiciones institucionales.	
Restricciones presupuestarias.	
Estructura compleja y falta de claridad en las cadenas de mando y comunicación.	
Inobservancia de la carrera administrativa.	
El MOPT es un ministerio de naturaleza tecnológica pero la capacitación no acompaña este eje.	
Resistencia al cambio (en particular el tecnológico).	
Mala imagen de la institución con la complicidad de la gestión de jefaturas y falta de compromiso de los funcionarios (se asume la visión negativa).	
Recurso humano deficientemente distribuido o asignado.	
Trabamiento en la gestión de compras.	
Ausencia de un programa de inducción y programa de capacitación para los puestos de jefatura.	
Dificultad por discriminaciones de género en el reconocimiento de los puestos de jefatura en algunas disciplinas.	
Posibilidad de un trabajo interdisciplinario.	
La actividad sustantiva del MOPT es técnica, pero se contratan demasiados puestos administrativos.	
La organización exige un comportamiento ético y correcto de parte de las	

ELEMENTOS DEL CONTEXTO ORGANIZACIONAL IDENTIFICADOS POR LAS JEFATURAS DEL MOPT	SABER IDENTIFICADO POR CRITERIO EXPERTO (SI NO APLICA, NO SE MENCIONA)
jefaturas, sin embargo, en muchas situaciones, la misma institución se coloca en contra de quienes desean cumplir cabalmente su labor.	
Las jefaturas se ocupan más de lo administrativo que del cumplimiento de las metas o lo sustantivo de la organización, comportamiento provocado por leyes como la de control interno.	
Existe falta de conocimiento de parte de las personas de cómo ejercer la jefatura y en muchas ocasiones se presenta falta de idoneidad en los nombramientos de esos puestos.	
Institucionalmente no existe un planteamiento respecto a las características que debe tener la atención a los usuarios, situación que se ve agravada por un manejo de información inadecuada a lo interno del Ministerio.	
Las listas de condiciones o características que deben tener los bienes o servicios que se deben adquirir para cumplir con los requerimientos de la Administración en ocasiones no están estipulados claramente, con lo que se malogran estos procesos de compra ocasionando retrasos que inciden en la gestión.	
Se observan deficiencias en el rendimiento, específicamente jefaturas que no se desempeñan adecuadamente y no son removidas, inclusive muchas veces son las personas colaboradoras las que deben de trasladarse por situaciones de persecución laboral.	

**Anexo 12: Guía para validar los saberes identificados
previamente**

**Síntesis de saberes (producto de las entrevistas y el taller
con jefaturas)**

Saber conocer
Conocimiento técnico o profesional donde se desempeña
Conocimiento de la normativa y marco legal
Conocimiento del papel que juega el MOPT en la sociedad
Conocimiento de los procesos y procedimientos internos
Conocimiento en inteligencia emocional
Conocimiento en gerencia de proyectos
Conocimiento de las personas o su personal
Conocimiento de la realidad nacional
Conocimiento en la toma de decisiones
Saber cómo autoconocerse
Saber ser
Responsabilidad
Honradez
Humildad
Sinceridad
Firmeza en la toma de decisiones
Persona visionaria
Compromiso
Motivación
Tolerancia
Comunicación asertiva
Respeto
Confianza en los demás, en sus capacidades
Transparencia
Proactividad
Espíritu cooperativo
Humanista
Honestidad
Integridad-autoridad moral (predicar con el ejemplo)
Ética pública
Objetiva
Valerosa
Espíritu de aprendizaje continuo
Mentalidad positiva
Laboriosa
Saber hacer
Dirigir el equipo de trabajo con inteligencia emocional
Manejo de distintas personalidades de los grupos de trabajo
Establecer prioridades de trabajo
Análisis de las situaciones
Uso de medios tecnológicos de comunicación
Coordinación con dependencias internas y otros entes

Administrar el tiempo
Proyectar demanda de bienes y servicios con base en recursos disponibles
Manejo del estrés
Manejo de conflictos
Generar un clima armonioso y equilibrado laboral-personal
Trabajo en equipo
Facilitar
Comunicar
Asesorar
OTROS SUGERIDAS POR GRUPO DE EXPERTAS

**Anexo 13: Reunión con profesionales del Ministerio de Obras
Públicas y Transportes, Criterio de expertas, 2014**



Anexo 14: Diseño del curso observado: Código de ética institucional: del saber a la práctica

<p>OBLATIVOS GENERALES:</p> <p>Aplicar los principios y valores contenidos en el Código de Ética del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la cotidianidad laboral, mejorando el perfil ético del funcionario e impactando positivamente el quehacer institucional.</p> <p>OBLATIVOS ESPECÍFICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tomar conciencia de la importancia de trabajar el código de ética institucional, partiendo de la necesidad de reforzar el perfil ético del funcionario del MOPT • Comprender la diferencia entre moral, ética, principios y valores a partir de la articulación que se presenta entre ellos. • Analizar el código de ética institucional, tomando como referente los principios y valores propuestos en el documento. • Traducir los principios y valores estudiados, en conductas éticas a partir de la comprensión de su significado, su ejemplificación y su posible expresión en la cotidianidad laboral. 	<p>CONTENIDOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importancia del Código de Ética (Capítulos I y IV del Código de Ética). • Referentes que justifican la capacitación sobre el Código de ética (Informe de la Auditoría, Encuesta de percepción y conocimiento sobre ética institucional, Reglamento Autónomo de Servicios del MOPT). • Conceptos generales: moral, ética, principios y valores. • Valores propuestos en el código de ética institucional (Capítulo II del Código de Ética). • Aplicación de los valores en la cotidianidad laboral (Capítulo III del Código de Ética). <p>Facilitador M.Sc Roberto Cardozo</p> <p>Dirección de Capacitación y Desarrollo</p> <p>Evaluación</p> <p>La persona participante aprobará el curso con una asistencia del 100% de las horas (12h).</p>	<p>Notas:</p> <p>El Reglamento Autónomo de Servicios nos dice:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 41, inciso 3) Recibir la capacitación que promueva la institución para el mejor desempeño de los cargos y resarcir al Estado de todos aquellos incumplimientos de contratos de estudio originados por conducta personal o derivados de abandono de los estudios o reprobación del curso, aún tratándose de actividades de capacitación programadas por el Ministerio. • Artículo 46, "Todos los servidores(as) del Ministerio sin discriminación alguna, tendrán derecho a que se les brinde la capacitación complementaria que requieran, mediante cursos, seminarios, becas y similares que promueva la institución, de conformidad con sus posibilidades y siempre que no se perjudique la prestación normal del servicio público. En el caso de que los servidores(as) no aprueben o abandonen las actividades de capacitación tendrán la obligación de devolver al Ministerio, los gastos en que éste haya incurrido para su capacitación; para ello se considerará el tiempo utilizado y los gastos directos de la actividad". <p>Así mismo, la Dirección General de Servicio Civil en la Resolución DG-135-2013, acota en el artículo 31 "Todo servidor que se inscriba o sea beneficiario de una actividad de capacitación, con el acto de aceptación queda obligado a cumplir con los requerimientos que la actividad demande. En caso contrario, deberá asumir la responsabilidad que ello implique ante la institución para la cual trabaja, tales como reportar el costo de la actividad, incluyendo sus propios salarios devengados durante la asistencia y cualquier otro directamente relacionado."</p> <p>Además, con base en el Oficio Circular AI-CDD-009-2005 del 7 de junio del 2005 del Centro de Capacitación y Desarrollo de la Dirección General del Servicio Civil, por necesidad de obtener información básica sobre el efecto que tiene la capacitación en la mejora continua y la eficiencia administrativa de las instituciones, estaremos realizando evaluación de impacto de la capacitación. Por ello, los participantes podrán ser consultados al respecto en el momento oportuno.</p> <p>Sobre las ausencias o llegadas tardías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oficio AI-CDD-256-2006 del Centro de Capacitación y Desarrollo de la Dirección General del Servicio Civil, el tiempo de llegadas tardías se descontará del total de horas de capacitación. • Cinco minutos después de inicia cada sesión se considerará llegada tardía. • En caso de enfermedad, las incapacidades que presentan los participantes no justifican las ausencias a la actividad, esto con base en la Circular AI-CDD-150-2004, la cual dicta en lo que nos ocupa: • "... para efectos del rebajo de tiempo por concepto de ausencias o interrupciones, la normativa del SUCADCS no hace distinción alguna de si tales ausencias o interrupciones son justificadas o injustificadas. En virtud de ello, independientemente de la causa de la ausencia o la interrupción, si éstas sobrepasan el 15% del tiempo total, implica la pérdida de la actividad por asistencia."
--	---	---

Anexo 15: Registro de observación de un curso

OBSERVACIÓN - FECHA:		REGISTRO DE OBSERVACIÓN No.
Hora	Descripción	Comentarios

Anexo 16: Cuestionario sobre identificación y valoración de saberes para los puestos de jefaturas en el MOPT

Con la aprobación de la Dirección de la División Administrativa mediante Oficio 131310, se realiza la siguiente consulta dirigida a todas las personas que laboran en el MOPT. A pesar que la participación es de carácter voluntario, es de suma importancia contar con los aportes de la mayor cantidad de informantes que le den representatividad y validez al estudio.

Esta investigación está a cargo del M.Sc. Julio Suárez Castro, estudiante del Programa de Doctorado en Educación del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad Estatal a Distancia, quien se encuentra localizable en el Ministerio en la extensión 2157 o a la dirección jsuarezc@mopt.go.cr para cualquier consulta.

La finalidad de este estudio es realizar una propuesta con los componentes necesarios para el desarrollo de las competencias para los puestos de jefatura en el Ministerio.

El cuestionario se completa de manera sencilla y en un corto tiempo. Por favor lea de forma detenida y responda según su criterio. La información es de carácter confidencial, anónimo y para el uso exclusivo de este estudio.

Se le agradece su colaboración

¿Usted ejerce un puesto de jefatura en el MOPT?

SÍ

NO

¿En cuál dependencia realiza su labor como jefatura o como persona colaboradora?

Administración Superior

División Administrativa

División Marítima Portuaria

División de Transportes
 División Obras Públicas (Central)
 División Obras Públicas (Regional)
 Otra

IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE SABERES

Seguidamente se encuentra una lista de saberes que en principio deben de poseer las jefaturas.

Los saberes pueden ubicarse en alguna de tres dimensiones: el conocer, el ser y el hacer.

En cada saber debe indicar, según su criterio, si este es necesario o no para ejercer el puesto de jefatura en el MOPT.

Además debe señalar si este saber, basado en su experiencia, debe ser aún desarrollado o no en las personas que ocupan el puesto de jefatura.

Siguiendo una estructura lógica, si el saber no se necesita, entonces tampoco sería necesario desarrollarlo.

1. Conocimiento técnico o profesional de la especialidad en la que labora

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

2. Conocimiento de la normativa, marco legal y ético institucional y de la Administración Pública

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

3. Conocimiento del papel que juega el MOPT en la sociedad

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

4. Conocimiento de los procesos y procedimientos institucionales

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

5. Conocimiento en gerencia de programas y proyectos

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

6. Conocimiento de la realidad nacional

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

7. Conocimiento del proceso para la toma de decisiones

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

8. Conocimiento de inglés / otro idioma

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

9. Responsabilidad en acciones y errores (escrupulosidad)

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

10. Humildad

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

11. Poseer visión a futuro

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

12. Compromiso con las metas institucionales

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

13. Tolerancia

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

14. Comunicación asertiva (capacidad de escucha; expresión de sentimientos y pensamientos)

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

15. Respeto

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

16. Transparencia

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

17. Proactividad-iniciativa

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/SÍ es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

18. Integridad -honestidad (consecuente en lo que dice y hace)

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

19. Objetividad

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

20. Visión positiva

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

21. Laboriosidad

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

22. Dirigir el equipo de trabajo con inteligencia emocional

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

23. Capacidad para abordar analíticamente las diferentes situaciones

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

24. Uso de medios tecnológicos de comunicación e informáticos

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

25. Crear y mantener una red interna y externa de contactos y de coordinación

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

26. Autocontrol emocional

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/No es necesario desarrollarlo

27. Desarrollo de relaciones cordiales

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

28. Trabajo en equipo

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

29. Manejo y resolución de conflictos

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

30. Planificar y organizar las labores con base en los recursos humanos y materiales disponibles

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

31. Disposición al aprendizaje continuo

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

32. Creatividad-innovación

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

33. Empoderamiento (valentía, habilidad para el convencimiento, confianza en sí misma)

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

34. Orientación hacia los usuarios internos y externos

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

35. Flexibilidad (adaptación al entorno y distintas situaciones)

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

36. Disposición y promoción para el cambio productivo

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

37. Liderazgo (interacción de influencia en las demás personas)

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

38. Perseverancia para lograr las metas

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

39. Búsqueda y manejo de información

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

40. Desarrollo de las personas colaboradoras asumiendo un rol facilitador

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

41. Pensamiento conceptual (comprensión de los problemas o situaciones)

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

42. Disposición al mejoramiento organizacional continuo

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

43. Comprensión de las relaciones de poder presentes en la organización

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

44. Uso adecuado del poder

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

45. Lealtad a la institución

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

46. Discreción

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

47. Habilidad para la negociación

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

48. Capacidad en formulación de políticas institucionales y públicas

SÍ- es requerido

NO- es requerido

/Sí es necesario desarrollarlo

/NO es necesario desarrollarlo

49. Si desea puede mencionar otro saber que deben tener y desarrollar las jefaturas en el MOPT