

Introducción

La inclusión y fortalecimiento del enfoque pedagógico en los procesos y las estrategias de formación y capacitación que implementa la dirección de formación y capacitación del INAP en el área central durante los años 2013-2014

Asesora: Licenciada Silvia Patricia Girón López



FACULTAD DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE PEDAGOGIA.

Guatemala, noviembre de 2015

Capítulo I. Estudio contextual.....	6
1.1 Contexto institucional	6
1.1.1 Contexto económico.....	9
1.1.2 Contexto social	12
1.1.3 Contexto filosófico	14
1.2 Metodología aplicada para la detección del problema	14
1.2.1 FODA y análisis de la problemática institucional	15
1.2.2 Listado de carencias identificadas	19
1.3 Problema	24
1.3.1 Antecedentes del problema.....	24
1.3.2. Procesos de Capacitación y Formación del INAP	26
1.3.3. Desafíos de la formación y capacitación a servidores públicos.....	28
1.3.4 Descripción del problema	30
1.3.5 Justificación de la investigación	31
1.3.6 Indicadores del problema	34
Capítulo II. Fundamentación teórica	35
2.1 Pedagogía y estrategias educativas, tipos de pedagogía y modelos o enfoques pedagógicos	36
2.2 Modelos pedagógicos	38
2.2.1 Aprendizaje basado en problemas.....	38
2.2.2 Aprendizaje significativo	39
2.2.3 Aprendizaje memorístico	40
2.2.4 Aprender haciendo	40
2.2.5 Aprendizaje basado en competencia	41
2.2.6 Educación: formación y capacitación	42
2.2.7 Formación.....	44
2.2.8 Capacitación.....	45
Capítulo III: Diseño de la investigación	46
3.1 Hipótesis acción	46
3.2 Objetivos de la investigación.....	47
3.3 Planteamiento general de propuestas a experimentar	47
3.4 Parámetros para verificar	48
3.5 Cronograma de trabajo	49

Capítulo IV: Ejecución	51
4.1 Actividades y resultados de socialización	51
4.1.1 Diagnóstico institucional	51
4.1.2 Elaboración del plan de investigación	51
4.1.3 Ejecución del plan	52
4.2 Producto final	54
Capítulo V: Evaluación	55
5.1 Evaluación de resultados con relación al objetivo	55
5.2 Evidencias de desarrollo sostenible.....	55
5.3 Seguimiento de la propuesta	55
5.4 Reflexiones sobre el proceso.....	56
5.5 Experiencias sobresalientes	57
5.6 Concretización de las teorías que se proponen para realizar el cambio.....	58
Conclusiones	59
Recomendaciones.....	60
Bibliografía.....	61
Apéndices	65
No. 1 Resultados de la encuestas	65
No. 3 Entrevista	75
No. 4 Propuesta de ruta	77
Anexos.....	80
No. 1 Plan Estratégico Institucional	80
No. 2 Memoria de labores.....	80

Este trabajo fue presentado por la autora como informe de tesis, previo a obtener el Grado de Licenciada en Pedagogía y Ciencias de la Educación

Guatemala, noviembre de 2015.

Introducción

Los Institutos Nacionales de Administración Pública –INAP– en los países de Centroamérica enfrentan una serie de desafíos de acuerdo a los contextos particulares de cada país. Guatemala y el INAP no escapan a esa situación, ya que tienen una serie de demandas de la ciudadanía, producto de la necesidad de transformación del Estado, de los cambios y de la evolución del contexto a nivel nacional e internacional y de la necesidad de la construcción de un nuevo contrato social en educación. Algunos de los desafíos del INAP se relacionan con mejorar el nivel de desarrollo del servicio civil guatemalteco, la transformación de la administración pública, el establecimiento de carreras coherentes con los nuevos desafíos del país y la formación y capacitación de funcionarios públicos críticos y proactivos como sujetos sociales y políticos.

En ese marco de demandas y de cambios constantes es que se hace cada vez más ineludible la revisión crítica de los supuestos y las teorías que orientan los procesos de formación y capacitación, se hacen cada vez más importantes otras formas de desarrollar los aprendizajes, otras maneras de concebir la relación pedagógica, especialmente en un contexto en el que la mayor parte de los estudiantes de los Institutos Nacionales de Administración Pública viven de manera cotidiana los problemas de la gestión pública y de la realidad nacional.

El presente estudio titulado “La inclusión y fortalecimiento del enfoque pedagógico en los procesos y las estrategias de formación y capacitación que implementa la Dirección de Formación y Capacitación -DIFOCA¹- del INAP en el área central durante los años 2013-2014”, responde a la necesidad de avanzar y de encontrar respuestas a los desafíos de desarrollo institucional del INAP, especialmente en lo que concierne a los procesos de formación y capacitación. Otros de los desafíos del INAP a nivel más específico se relacionan con la necesidad de realizar cambios y transformaciones en el enfoque pedagógico y transitar de un enfoque sólo informativo a un enfoque también transformativo; otros más bien se centran en definir y acordar con todas las direcciones sustantivas del INAP un enfoque pedagógico común que oriente los Programas de Formación y Capacitación; otros, con el posible uso de nuevos sistemas de enseñanza (nuevas estrategias y actividades) y también en la necesidad de fortalecer las capacidades y competencias del personal de la–DIFOCA–para que el recurso humano de la dirección contribuya a identificar estrategias, propuestas o mecanismos que permitan el fortalecimiento y perfeccionamiento del enfoque pedagógico.

¹ Es una dirección sustantiva del Instituto Nacional de Administración Pública, enfocada a los procesos de formación y capacitación de recursos humanos del sector público.

El estudio se realizó con una muestra del personal de la DIFOCA (Director y coordinadores (as) de programa), adicionalmente se incluyó a una docente de dicha Dirección y a dos estudiantes de la Dirección de Estudios de Postgrado.

Los principales resultados del presente estudio constatan que los actuales programas de formación y capacitación, no responden a una política y a un plan nacional, así como a un solo enfoque pedagógico definido e institucionalizado. Existe un reconocimiento generalizado de la necesidad y la importancia de lo pedagógico en los procesos de formación y capacitación, así como la relevancia de la adopción de un enfoque común que oriente los programas actuales de manera coherente con los nuevos desafíos y situaciones del contexto y en función de las necesidades y las demandas de los funcionarios y de las instituciones.

Finalmente que la definición de un enfoque pedagógico actualizado constituye un paso y punto de partida fundamental para el diseño de una política y un plan nacional de formación y capacitación, con su respectivo currículo y sistemas de enseñanza.

El documento contiene información relacionada con el proceso de investigación-acción realizado y se organiza de la siguiente manera: estudio contextual, fundamentación teórica, diseño de la investigación, ejecución y evaluación. Finalmente se incluyen conclusiones, recomendaciones, bibliografía, apéndice y anexos.

Capítulo I. Estudio contextual

1.1 Contexto institucional

El desarrollo histórico del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP– se puede entender a partir de varios elementos o factores que contribuyeron a su surgimiento, desarrollo y transformación. Entre los más significativos se pueden señalar factores externos e internos que promovieron distintos modelos de desarrollo, procesos de reforma, modernización y/o transformación del Estado y que incidieron en el desarrollo de la Administración Pública y en el surgimiento de los Programas de Formación y Capacitación.

De acuerdo con (Urrutia 2014 Pág.13) existen por lo menos cuatro etapas y momentos significativos relacionados con la creación y evolución del INAP y con los programas de formación y capacitación. La primera etapa da inicio en 1957 por parte de la Misión de la Administración de Cooperación Internacional –ICA– del gobierno de los Estados Unidos, a partir de un Programa de Adiestramiento para Empleados Públicos-PAEP-. En el documento de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública (Sistemas de Apoyo a la Presidencia/Vicepresidencia de la República de Guatemala, 2005 Pág. 13) se agrega que en esta etapa, dicha oficina se convierte en un programa adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante un convenio entre los gobiernos de Guatemala y Estados Unidos, con el nombre de Centro para el Desarrollo de la Administración Pública – CDAP- .

La segunda etapa inicia entonces con “la puesta en funcionamiento del –CDAP– creada en 1959 durante el gobierno de Ydígoras Fuentes, con el objetivo del mejoramiento administrativo del gobierno y para satisfacer las necesidades de capacitación del sector público.²

La tercera etapa inicia con la creación del Instituto Nacional de Desarrollo (INAD) sobre la estructura del CDAP en 1964, en pleno funcionamiento de la Alianza para el Progreso del gobierno de los Estados Unidos.

² En esta fase, según el Proyecto de Apoyo a la Presidencia/Vicepresidencia de la República de Guatemala, se promueve la extensión de nuevos programas, se crean los nuevos proyectos de carreras administrativas y se sientan las bases para el programa de postgrados en Maestría de Administración Pública.

La última etapa, definida como cuarta o etapa vigente, corresponde a la creación del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP–, hecho que aconteció el 3 de junio de 1980 durante el gobierno del general Lucas García, a través del Decreto 25-80 del Congreso de la República, de fecha 21 de octubre de 1980 con la finalidad de responder a “las necesidades que impone el desarrollo económico y social del país...” y también para responder a los múltiples problemas que afectan la capacidad de ejecución de la Administración Pública.

Desde su creación, se han realizado diversos esfuerzos de desarrollo y fortalecimiento de sus funciones. Con los cambios ocurridos entre los distintos períodos de gobierno, también se realizaron diversas iniciativas encaminadas a responder a las necesidades y demandas del país, especialmente con la firma de los Acuerdos de Paz de 1996. A partir de esta etapa, algunas de las instituciones³ del Estado asumieron sus funciones desde otra lógica, incluyendo el INAP.

Los Acuerdos de Paz no solo plantearon la importancia de la modernización de la administración pública y el establecimiento de una carrera administrativa eficiente y de calidad, sino también plantearon que “para adecuar el Estado a su nuevo rol, es necesario contar con una nueva institucionalidad y con los recursos para hacerla funcionar” (Presidencia, 2008). En este marco se ubican los diversos esfuerzos realizados durante varios períodos de gobierno, en que se vienen desarrollando procesos de reforma y modernización del Estado, tanto en el ámbito normativo como en el ámbito institucional, así como procesos de reorganización y de reforma de algunas instituciones del Organismo Ejecutivo, entre ellas en el INAP.

En esa dirección, por ejemplo, en el período 2004-2007, a través del Proyecto de Apoyo la Presidencia y Vicepresidencia de la República, se desarrollaron acciones en el marco de la Reforma del Estado, los cuales estuvieron centrados en el fortalecimiento de la capacidad del Organismo Ejecutivo para proponer, aprobar e implementar políticas y modernizar el Estado y la Estructura del Ejecutivo. Así también se desarrollaron acciones relacionadas con la Ley de Servicio Civil, la Ley de Planificación de Inversión Pública y la Ley de Contrataciones del Estado, entre otras.

³ La Secretaría de la Paz, -SEPAZ-, la Secretaría Presidencial de la Mujer, -SEPREM-, la Defensoría de la Mujer Indígena, -DEMI-, entre otras.

En el INAP, durante este período, tal y como se señala en el documento de diseño de la escuela, “se creó la Escuela de Gobierno y Gestión Pública encaminada a desarrollar capacidades en el recurso humano que necesita el Estado, capaz de realizar el propósito de un Estado incluyente, con valores interculturales y que lleve a cabo una gestión pública transparente, moderna y fundamentada en el diálogo intercultural para verdaderamente enriquecer la calidad del servicio público”.

Durante el período de gobierno 2008-2011 (Presidencia de la República, 2008), se establece en el “Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública” que, ante las nuevas orientaciones y funciones de la administración pública, se considera necesario efectuar una nueva reestructuración administrativa, a efecto de que el INAP cumpla con las atribuciones contenidas en su Ley Orgánica, así como las contenidas en la Ley General de Descentralización y su Reglamento, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, y el Código Municipal. De igual manera, mandata tomar en cuenta los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz y en los procesos de reforma del Estado y modernización de la Administración Pública. El Acuerdo Gubernativo No. 185-2008, del Presidente de la República, de fecha 7 de julio de 2008, establece las “normas para regular la aplicación de la Política que, en materia de Recursos Humanos se debe implementar en la Administración Pública”.

Durante el gobierno actual, 2012-2015, se han desarrollado diversos esfuerzos en seguimiento a las acciones desarrolladas durante los períodos anteriores. En marzo del 2012 se presentaron algunas iniciativas relacionadas con la Ley del Sistema de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública y reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley del Servicio Civil, entre otras. También se desarrollaron esfuerzos para que el INAP fortalezca su rectoría, promueva el impulso de una política de formación y perfeccione los procesos de formación y capacitación de funcionarios públicos.

Si bien se han desarrollado diversos esfuerzos generales y de proyección del INAP, es importante señalar que también se necesita implementar acciones a nivel interno, es decir, desde el fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación y Capacitación, la Dirección de Formación y Capacitación y el fortalecimiento de las capacidades para el diseño, formulación, aprobación e implementación de la Política Nacional de Formación y Capacitación.

Durante el año 2014 se llevaron a cabo importantes esfuerzos como parte del “Proyecto de Apoyo a la Presidencia/Vicepresidencia de la República de Guatemala 2005”, relacionados con el desarrollo de estudios e investigaciones para fortalecer las capacidades del INAP, especialmente en lo que se refiere a los procesos de formación y capacitación, entre ellos el estudio relacionado con los “Nuevos Programas de Formación de Servidores Públicos con base a la Ley de Servicio Civil” y la “revisión de las ofertas de Programas de Formación de Servidores Públicos (INAP-SINAFOC) y propuestas de rescate de experiencias exitosas, 2013.

Si bien se valoran estos esfuerzos, es importante indicar que con relación a lo pedagógico, no existen estudios e investigaciones recientes del INAP que permitan conocer los enfoques pedagógicos actuales y cómo estos se asumen e implementan por las direcciones sustantivas en los procesos de formación y capacitación, especialmente por la DIFOCA como instancia responsable de la implementación de la política y el plan nacional de formación y capacitación.

1.1.1 Contexto económico

El Estado de Guatemala, históricamente ha tenido un gasto público pequeño, no solo en comparación con los países centroamericanos o latinoamericanos, sino como proporción del Producto Interno Bruto (PIB). Un estudio sobre indicadores de gasto público efectuado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe con datos de 2009 (CEPAL, 2010), revela que el gasto público de Guatemala con un nivel de 14% del PIB, de entre 19 países, solo supera a Haití, y está muy por debajo del promedio latinoamericano de 25.5%.

Según cálculos efectuados con datos del Banco de Guatemala y del Ministerio de Finanzas Públicas, el total del presupuesto nacional ejecutado por todas las entidades del Estado de Guatemala (Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Municipalidades, Consejos de Desarrollo y entidades de autónomas y descentralizadas) en 2013 solo alcanzó el 13.3% del PIB, mientras que en 2014 se situó en 13.9%. Estos datos dan cuenta de un nivel presupuestario notoriamente bajo, tal como lo expresan los datos del cuadro 1.

Ese nivel bajo de gasto público nacional, es consecuencia de un crónico nivel de ingresos tributarios también bajo. En general la recaudación tributaria del Estado de Guatemala en los últimos 15 años se ha mantenido en un rango de entre 10% y 11% del PIB, con la salvedad de que muy pocas veces ha alcanzado 11%. Así, en 2013 la recaudación tributaria (carga tributaria como comúnmente se le conoce) alcanzó el 10.95% del PIB y en 2014 bajó a 10.79%.⁴ Esta es la razón fundamental para que el Estado de Guatemala tenga sistemáticamente un gasto público que no alcanza para atender con solvencia las necesidades de servicios fundamentales de salud, educación, seguridad, desarrollo rural, etc.

Cuadro 1

Guatemala. Indicadores de presupuesto público ejecutado

Años 2013 y 2014

Millones de quetzales y porcentajes

AÑO	PIB Precios de cada año	Gasto público total		Gasto Ejecutado INAP	
		Cantidad	% del PIB	Cantidad	% del gasto Público total
2013	423,097.66	60,533.87	13.31	10.95	0.02
2014	454,862.79	63,162.60	13.89	9.17	0.01

Fuente. Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala y Ministerio de Finanzas.

Como consecuencia de todo lo anterior, el INAP, al igual que todas las instituciones del Sector Público, enfrenta limitaciones presupuestarias para el cumplimiento de sus funciones, particularmente lo relacionado para la formación y capacitación de servidores públicos. Para 2013 al INAP le fue asignado un presupuesto anual de Q 11, 910,00.00, de los cuales, según los datos del cuadro 1 anterior, al final del año, solo ejecutó Q 10.953,196.27 (92%). Asimismo, para 2014 le fue asignado un presupuesto anual de Q12.250, 000, del cual logró ejecutar Q 9,172,748.91 (74.9%).⁵ Lo anterior implica que el INAP no sólo cuenta sistemáticamente con bajo presupuesto, sino que además, no logra ejecutar todo su presupuesto asignado.

En otro sentido, del total de su presupuesto, un porcentaje significativo está destinado a gastos administrativos y de funcionamiento y muy poco destinado a los procesos de formación y capacitación. Según la entrevista realizada al Gerente del INAP,⁶ para impulsar las acciones del INAP, incluyendo los programas de formación y capacitación se cuenta con un presupuesto de Q.9.6 millones, destinando un porcentaje alto al pago de planillas”.

⁴ Cálculos efectuados con base en datos de PIB del Banco de Guatemala y de gasto público ejecutado del Ministerio de Finanzas, para los años respectivos.

⁵ Información de la página web del Ministerio de Finanzas Públicas. www.minfin.gob.gt al 5 de noviembre de 2014.

⁶ Entrevista realizada el 3 octubre de 2014.

Lo anterior, según varias de las personas entrevistadas, afecta el cumplimiento de las funciones y genera una serie de dificultades para llegar a la población objetivo, ya que el limitado presupuesto no permite un adecuado desarrollo de las acciones previstas en el plan estratégico, tampoco fortalecer la rectoría del INAP, ni ampliar las ofertas de formación y capacitación en la administración pública.

Para superar la debilidad presupuestaria, según varios de los entrevistados, se recurre a convenios interinstitucionales en los que se definen los apoyos financieros y las necesidades que tienen las instituciones para cubrir la demanda, y en otros casos se promueven acciones para que algunos de los procesos de formación sean autofinanciables.

En este marco de limitaciones presupuestarias, una de las personas entrevistadas⁷ sugiere que *“el INAP gestione alianzas público-privadas y de cooperación internacional, frente al escaso presupuesto con el que cuenta para implementar programas y cursos y considerar a su vez, que las instituciones deben contar con recursos propios que les apoyen a proporcionar una formación continua a sus trabajadores(as)”*.

El INAP, al igual que la mayor parte de las instituciones del Estado, ha tenido limitaciones financieras durante varios gobiernos, ya que en la práctica la formación y capacitación del recurso humano no se considera una prioridad, lo cual se ve reflejado en su presupuesto. En este marco, en la Dirección de Formación y Capacitación del INAP también repercute dicha situación, ya que la calidad de los procesos de formación y capacitación que se desarrollan, depende de los recursos financieros con que se cuenta.

Las limitaciones presupuestarias que enfrenta el INAP no permiten fortalecer su rectoría y las ofertas de formación y capacitación en la administración pública. Esto se refleja en uno de los estudios recientes realizados con relación a los programas de formación y capacitación y en el cual se señala que es “relevante analizar lo relativo a las ofertas de formación profesional para los servidores públicos, ya que actualmente, varias instituciones del Estado reciben servicios de empresas y de universidades privadas, lo cual no siempre contribuye a fortalecer la rectoría de las instituciones, entre ellas el INAP.

⁷ Entrevista realizada 6 de octubre de 2014

No obstante, también se reconoce que actualmente el Estado, además de trasladar recursos a una universidad privada por el pago de servicios que presta al INAP, también ha renovado acuerdos con la Universidad de San Carlos de Guatemala para fortalecer los procesos de formación y capacitación, la rectoría del INAP y hacer efectivo lo planteado en los documentos institucionales y en su normativa. La situación esbozada anteriormente, es una de las causas principales de que el Estado de Guatemala tenga un servicio civil con un precario nivel de desarrollo. El Índice de Desarrollo Burocrático (IDB) que promedia el mérito, la eficiencia, la capacidad funcional y la consistencia estructural del servicio civil, se ha mantenido en 24 puntos en el período de 2004 a 2012,⁸ en una escala de calificación de 1 a 100. Esto manifiesta que el servicio civil guatemalteco presenta un bajo nivel de desarrollo, y en región que comprende Centroamérica, Panamá y República Dominicana, solo supera a Honduras.

1.1.2 Contexto social

La proyección social del INAP es bastante amplia, compleja y diversa, especialmente en el contexto actual nacional e internacional, que demanda de una institucionalidad fuerte y que dé respuesta a las necesidades de formación y capacitación de los funcionarios y funcionarias y también de las instituciones. Actualmente cuenta con una amplia oferta de formación y capacitación, la cual se desarrolla a través de las direcciones sustantivas, especialmente a través de la Dirección de Formación y Capacitación, la Dirección de Postgrado, la Dirección de Asistencia Técnica Regional y de la Dirección de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública. Los programas de formación y capacitación del INAP son diversos y responden a diferentes enfoques, naturaleza y temporalidad y en algunos casos sin procesos estandarizados y regulados por el INAP.

Como lo señala Mack, Luis Fernando ⁹ actualmente el INAP afronta problemas y nuevos retos institucionales. Destaca entre ellos...la insuficiente capacidad y servicios para asumir nuevos temas de formación y capacitación y de asumir la asesoría política funcional de las instancias del Estado y la baja capacidad de atender las demandas y necesidades de formación y capacitación en el ámbito regional” y agrega que en cuanto a la Escuela de Gobierno, que “la escogencia de temas del debate, como los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como el staff de profesores y de profesionales con que cuenta, debe ser de tal nivel teórico y académico, que genere suficiente interés y atraiga la atención de la sociedad y de los tomadores de decisión” (Mack, 2008: Pág 3)

⁸ Mercedes Iacoviello y Luciano Strazza. La evolución de los servicios civiles centroamericanos (2013).

⁹ Gerente del INAP período 2008-2010

Los programas de formación y capacitación del INAP por la falta de una política pública en materia de formación y capacitación, han funcionado con base en la oferta y no a la demanda institucional y han respondido a una lógica cortoplacista o coyuntural, marcada por los cambios de gobierno y las políticas gubernamentales de cada período. Además de la falta de una política, también hace falta un Plan Nacional y la activación del Sistema Nacional de formación y Capacitación.

A la fecha, cuenta con una amplia oferta de formación y capacitación a distintos niveles, de grado y postgrado (licenciaturas, maestría y/o doctorado) así también diplomados, cursos, talleres y conferencias a nivel operativo, técnico y gerencial, acompañamiento y fortalecimiento a los procesos de desarrollo administrativo y fortalecimiento institucional de las Municipalidades, Gobernaciones Departamentales y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y apoyo técnico a las autoridades de instituciones y dependencias del Sector Público a nivel central, entre otros.(www.inap.gob.gt)

Los temas que se abordan en los procesos de formación son muy diversos, tales como los siguientes: Gerencia Pública, Desarrollo Social, Administración Pública, Políticas Públicas, Auditoría Social, Gestión para la Reducción del Riego a Desastres con enfoque al Desarrollo Sostenible, Herramientas Técnicas para la función Secretarial con Calidad en la Administración Pública. Así mismo y en coordinación con otras instituciones de gobierno, desarrolla diplomados puntuales relacionados en los temas de Derechos Humanos, Derechos de las Mujeres, Derechos de los Pueblos Indígenas y de la Niñez, Desarrollo Rural, Mediación de Conflictos, entre otros. Entre la amplia oferta de formación “se identifica como una principal carencia el abordaje de temas relacionados con Ética y Servicio Público, Desarrollo Social, Juventud, entre otros”. (Morales Modenesi, 2014)

En varios períodos de gobierno se han realizado acciones para el fortalecimiento del INAP, sin embargo, en su plan estratégico institucional se destaca el impulso que se le dio al fortalecimiento de la capacidad del INAP y al mejoramiento de la calidad de los servicios durante el período del gobierno de Álvaro Colom, 2008-2011.

Durante el período actual de gobierno, 2012-2015, también se han realizado diversos estudios desde el Proyecto de Apoyo a la Presidencia/Vicepresidencia de la República, especialmente relacionados con las ofertas de formación actual del INAP, con el propósito de fortalecer su rectoría y su coordinación y complementariedad con las instituciones que integran su Junta Directiva: SEGEPLAN, ONSEC, MINFIN y MINEDUC.

1.1.3 Contexto filosófico

En el Plan Estratégico Institucional –PEI– 2013-2017 y como parte de su marco estratégico institucional se plantea que el INAP tiene como visión “ser la entidad altamente especializada y de reconocida capacidad en los procesos de modernización institucional y desarrollo permanente de la Administración pública de Guatemala” (Pág. 27), y como misión “ser la institución responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo y modernización institucional, con el fin de fortalecer la capacidad de gestión de las entidades públicas”. Entre sus principios se señalan los siguientes: respeto, lealtad, responsabilidad, compromiso, transparencia, honestidad, solidaridad, calidad de gestión, eficiencia, eficacia y efectividad y finalmente equidad de género y étnica.

Según su Ley Orgánica, el INAP tiene como objetivo y funciones generales ser “el órgano técnico de la Administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que estas sean eficientes y eficaces en los aspectos que les son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al Sector Público y a la sociedad en general”.

En esencia, la filosofía del INAP se centra en la modernización institucional, el desarrollo permanente de la administración pública y en fortalecer e incrementar la capacidad de las instituciones públicas para que sean más eficientes y eficaces.

1.2 Metodología aplicada para la detección del problema

El presente estudio se realizó en el marco de la investigación-acción con el propósito de involucrar a los diferentes actores en el proceso e incentivar su participación en el desarrollo del estudio. Para su desarrollo se plantearon las siguientes fases: a) Elaboración del plan de investigación b) Diagnóstico, c) Determinación de carencias educativas, d) Priorización y definición del problema a resolver y e) Preparación del plan de acción. Previo al desarrollo de la investigación se hizo una presentación del plan al Gerente del INAP, Norman Leonel Siguí Fajardo y al Director de la DIFOCA, Héctor Ramiro Hernández Zamora con la finalidad de compartir el proceso a seguir en el desarrollo de la investigación-acción y específicamente para la realización del diagnóstico, la priorización y definición de la problemática a investigar.

La población participante en la presente investigación fueron fundamentalmente las y los integrantes de la DIFOCA, director, coordinadores de programa, estudiantes y un miembro del personal docente. El perfil de los profesionales entrevistados y con quienes se realizaron las encuestas fueron los siguientes: a) responsables del diseño e implementación de los programas de formación actual; b) con un mínimo de tres años de laborar en la institución; c) con un mínimo de tres años de experiencia a cargo de los programas. Lo anterior se debió a que la investigación se centró en la orientación pedagógica de los programas de formación y capacitación impulsados por dicha dirección.

Si bien la muestra se centró fundamentalmente en el personal de la DIFOCA, también se incluyó la realización de entrevistas semi-estructuradas y selectivas con las autoridades del INAP, Gerente, Director de la DIFOCA, alumnos que participan en otros programas y direcciones del INAP, así como a algunos especialistas que han realizado estudios recientes con relación al INAP.

Las técnicas, procedimientos e instrumentos utilizados para fines de la presente investigación se resumen básicamente en lo siguiente: revisión documental y bibliográfica, encuestas, entrevistas directas y semi-estructuradas realizadas con el personal de DIFOCA y con estudiantes, sistematización de información, entre los más importantes.

La detección del problema se realizó en la primera fase de la investigación como resultado del diagnóstico institucional y de contexto, a partir del cual se identificaron y analizaron las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y posteriormente se elaboró un listado de carencias y se priorizaron en función de la selección del problema de investigación. A continuación se presentan los resultados.

1.2.1 FODA y análisis de la problemática institucional

De acuerdo con el Plan Estratégico Institucional –PEI– 2013-2017 (INAP, 2014) la institución cuenta con las siguientes fortalezas: a) Un marco legal y político; b) recurso humano profesional y con experiencia y formación académica, c) su naturaleza descentralizada le permite cierta flexibilidad estratégica en los procesos administrativos, técnicos y financieros, d) relación y alianzas estratégicas con instituciones y organismos de cooperación, e) tecnología. A lo anterior se suman otras fortalezas identificadas, tales como: f) el mandato que tiene en relación a la formación de recursos humanos en el sector público, g) la rectoría de los programas de formación y su responsabilidad en la elaboración e implementación de una Política de Formación de Recursos Humanos y del funcionamiento del

sistema nacional de formación y capacitación; y h) la voluntad política de las autoridades de fortalecer la visión estratégica y la rectoría del INAP.

En cuanto a oportunidades, se pueden señalar las siguientes: a) la ampliación de la cobertura del INAP en las distintas regiones del país, b) estrechar el relacionamiento con las instituciones que conforman el sistema de apoyo del sector público (ONSEC, SEGEPLAN, DTP), c) mejoramiento sustantivo en el campo de la tecnología informática a través del gobierno electrónico, d) los procesos de descentralización de la formación y capacitación; e) el reconocimiento de las instituciones a la rectoría del INAP en materia de formación y capacitación de los servidores públicos, por la experiencia que tiene en el campo de formación del capital humano; f) se reconoce al INAP como una institución importante para el funcionamiento de la administración Pública en razón de su mandato y de contar con recurso humano calificado que responda a la necesidad de gerenciar procesos que apoyen la conducción de la administración pública; g) el reto de la formación de recursos humanos de alto nivel político y administrativo; h) acompañar y asesorar los procesos formativos de los servidores públicos que se desarrollan por parte de otras instituciones, para que tengan una visión integrada y que incluyan los niveles operativos, técnicos y políticos; i) de realizar importantes reformas a legislación para fortalecer al INAP; j) apoyar el proceso de asumir la gestión por resultados como un proceso formativo para hacer realidad la vinculación plan-presupuesto.

Así mismo, para el INAP representan oportunidades los siguientes aspectos: k) fortalecer capacidades y generar competencias para la aplicación de la gestión por resultados, temas como: los sistemas financieros y los procesos de licitaciones para que las compras sean efectivas, l) la generación de la era digital y virtual permite al INAP abrir espacios para la formación en materia y para la masificación y/o ampliación de los procesos; m) establecer la Política Nacional de Formación de Servidores Públicos, como la intervención directa hacia la formación de recursos humanos a distintos niveles en la administración pública; n) realizar esfuerzos conjuntamente con el Ministerio de Educación y la ONSEC a efecto de que se contemple en el currículo del nivel diversificado temas relacionados con la administración pública y ñ) establecer una estrategia de corto, mediano y largo plazo a través de la cual logre fortalecer al Sistema Nacional de Formación y Capacitación –SINAFOC–.

Las principales debilidades que se señalan se relacionan con lo siguiente: a) la insuficiente capacidad instalada del INAP para atender la demanda de servicios y para la ubicación de las diferentes unidades administrativas en la sede central; b) insuficientes recursos provenientes del Estado, que se ve reflejado en la estructura de puestos y salarios; c) debilidad en el sistema de información y generación de conocimiento para la toma de decisiones; d) manuales administrativos obsoletos, entre otros.

A lo anterior, se suman otras debilidades identificadas durante el estudio y se relacionan con lo siguiente: e) la ausencia de carrera administrativa, lo cual plantea obstáculos para implementar con eficiencia y efectividad el Sistema de Formación y Capacitación; f) la formación y la capacitación que por ahora no responden en su totalidad o a cabalidad a las necesidades que plantea el servicio público, g) la falta de una política de formación y capacitación del recurso humano, h) la falta de seguimiento y evaluación de los procesos formativos no permite una retroalimentación de los procesos de formación de los servidores o funcionarios públicos; i) la institución no cuenta con instalaciones físicas adecuadas; son instalaciones de carácter administrativo y no cumplen las condiciones de un centro de formación académica; j) la constante interrupción de procesos como consecuencia de los sucesivos cambios de los funcionarios que han ocupado la gerencia de la institución, k) Falta de definición de un solo enfoque pedagógico de los programas o débil orientación pedagógica de las estrategias de formación y capacitación, l) el no poder cubrir los diferentes niveles en los que se requiere formación (departamental, municipal, territorial y local) para lograr articular mejores procesos administrativos y gerenciales. Por ahora se descentralizan también las debilidades institucionales.

Las limitaciones presupuestarias que enfrenta el INAP no permiten fortalecer la rectoría y las ofertas de formación en gestión de la administración pública. Actualmente el SINAFOC no funciona de acuerdo a lo establecido legalmente, ya que no todas las personas que participan en dicho espacio llenan el perfil y los criterios que se requieren, en función de convertirlo en una instancia para el fortalecimiento de la rectoría del INAP y por otra parte las instituciones no cuentan con suficientes recursos para implementar procesos formativos, ya que no existe presupuesto para responder a la mayoría de los requerimientos de las instituciones en materia de formación.

El Plan Estratégico del INAP plantea como amenazas lo siguiente: a) el aumento significativo de la demanda de servicios y que esto supere su capacidad de respuesta; b) que se reduzca o no exista posibilidades de aumento del presupuesto de ingresos al INAP y que los ingresos privativos no se capten según lo programado; c) deserción de los participantes en los diferentes programas por problemas en la plataforma virtual o producto de los altos costos de los diplomados y cursos, entre otros. (Pág. 26).

A lo anterior se suman otras amenazas identificadas y son las siguientes: d) el tiempo y la dinámica de la administración pública, que no permite que el recurso humano de las instituciones participe de manera sistemática en los procesos de formación; e) la dispersión de las ofertas de formación con diferente enfoque, temporalidad y sin procesos estandarizados y regulados por el INAP; que otras instituciones (universidades, instancias privadas) formen recursos humanos, pero que en su enfoque no sean congruentes con las necesidades y demandas de la Administración Pública.

De acuerdo a los enunciados anteriores se puede señalar que a pesar de que el INAP cuenta con un marco legal y político importante, así como el mandato en materia de formación en recursos humanos, sigue teniendo importantes desafíos relacionados con la promoción, formulación, aprobación e implementación de una Política Nacional de Formación y Capacitación, a través su Junta Directiva como ente colegiado del mismo. Lo anterior es un elemento fundamental e imprescindible para la reactivación y la reestructuración del Sistema Nacional de Formación y Capacitación (SINAFOC) cuyo mandato se establece en el Decreto 25-80 del Congreso de la República.

Otro elemento que se considera fundamental, mientras se está en proceso de diseño o elaboración de la política, es el establecimiento o la definición de líneas estratégicas de formación con el propósito de ordenar y priorizar los temas a tratar en base a la Política Nacional de Formación y Capacitación y en función de las competencias institucionales e individuales. Una política de formación y capacitación debe orientarse en función de un enfoque pedagógico actualizado y que responda a los retos y necesidades de transformación del Estado.

A la fecha, la ausencia de una política de formación y capacitación con su respectivo presupuesto ha incidido en la dispersión de las ofertas de formación y en que las mismas instituciones que forman parte de la Junta Directiva del INAP promuevan procesos de formación paralela que debilitan la función del INAP.

Adicional a la política, también es importante establecer un sistema de seguimiento y monitoreo de los procesos de Formación y Capacitación, ya que a la fecha constituye uno de los vacíos y necesidades para relacionar los procesos de formación con las demandas estratégicas institucionales.

En síntesis, iniciar el proceso de construcción de la rectoría del INAP¹⁰, pasa por establecer una ruta crítica y crear condiciones para que en el mediano plazo se puede iniciar el proceso de implementación de la política, lo cual requiere contar con una institución con la fuerza y la capacidad política de dirigir los procesos de formación, armonizar las concepciones diferenciadas entre INAP y ONSEC en torno a la reforma de la Ley de Servicio Civil y sobre el contenido temático de los procesos de formación y capacitación, con el propósito de promover la construcción del sistema de formación y capacitación con base a sus competencias y complementariedades y en el marco de la Política Nacional de Formación y Capacitación del Sector Público

1.2.2 Listado de carencias identificadas

- a) Débil orientación pedagógica en las estrategias de formación y capacitación de los servidores públicos.
- b) La falta de una política de formación y capacitación del recurso humano del Sector Público.
- c) La formación y la capacitación por ahora no responde en su totalidad o a cabalidad a las necesidades que plantea el servicio público.
- d) La falta de seguimiento y evaluación de los procesos formativos, no permite una retroalimentación de los procesos de formación de los servidores o funcionarios públicos.
- e) Incapacidad de cubrir los diferentes niveles en los que se requiere formación (departamental, municipal, territorial y local) para lograr articular mejores procesos administrativos y gerenciales. Por ahora se descentralizan también las debilidades institucionales.

¹⁰ Por rectoría se entiende el proceso que rige, orienta y/o conduce los procesos de planificación e implementación de los procesos de formación y capacitación.

- f) El SINAFOC no funciona de acuerdo a lo establecido legalmente y a su mandato, ya que no todas las personas que participan en dicho espacio, llenan el perfil y los criterios que se requieren en función de convertirlo en una instancia para el fortalecimiento de la rectoría del INAP.
- g) La institución no cuenta con instalaciones físicas adecuadas, pues son instalaciones de carácter administrativo y no llenan las condiciones de un centro de formación académico y en función de los procesos formativos.
- h) La ausencia de carrera administrativa, lo cual plantea obstáculos para implementar con eficiencia y efectividad el Sistema de Formación y Capacitación.
- i) La constante interrupción de procesos frente a los sucesivos cambios de los funcionarios que han ocupado la gerencia de la institución.
- j) Las limitaciones presupuestarias no permiten fortalecer la rectoría y las ofertas de formación en gestión de la administración pública y afecta la estructura de puestos y salarios, ya que no permite garantizar la contratación de recursos humanos calificados.
- k) La capacidad instalada es insuficiente para la demanda de los servicios y para la ubicación de las diferentes unidades administrativas en la sede central.
- l) El INAP no cuenta con suficientes recursos para implementar procesos formativos, ya que no existe presupuesto para responder a los requerimientos de las instituciones en materia de formación.
- m) Debilidad en el sistema de información y generación de conocimiento para la toma de decisiones.
- n) Insuficientes recursos provenientes del Estado, que se ve reflejado en la estructura de puestos y salarios.

Cuadro No. 2 Listado de carencias y problematización de las carencias.

Carencias	Problematización
Débil orientación pedagógica en las estrategias de formación y capacitación de los servidores públicos.	¿De qué forma se puede fortalecer la orientación pedagógica de las estrategias de formación y capacitación?
La falta de una política de formación y capacitación del recurso humano del Sector Público.	<p>¿Cómo se puede superar la falta de una política de formación o capacitación de recursos humanos?</p> <p>¿Qué acciones se pueden desarrollar para promover su diseño e implementación?</p>
La formación y la capacitación por ahora no responden en su totalidad o a cabalidad a las necesidades que plantea el servicio público.	¿De qué forma se puede responder a las necesidades que plantea el servicio público? ¿Existe una metodología actualizada y novedosa para la identificación de necesidades?
La falta de seguimiento y evaluación de los procesos formativos, no permite una retroalimentación de los procesos de formación de los servidores o funcionarios públicos.	¿Cuáles acciones deben promoverse a lo interno del INAP para que exista o se diseñe un sistema de seguimiento de los procesos de formación y capacitación?
El no poder cubrir los diferentes niveles en los que se requiere formación (departamental, municipal, territorial y local) para lograr articular mejores procesos administrativos y gerenciales.	¿Qué hacer para incrementar la capacidad de respuesta del INAP frente a las demandas de formación a diferentes niveles?
El SINAFOC no funciona de acuerdo a lo establecido legalmente y a su mandato, ya que no todas las personas que participan en dicho espacio, llenan el perfil y los criterios que se requieren en función de convertirlo en una instancia para el fortalecimiento de la rectoría del INAP.	¿Cómo se puede superar las limitaciones del funcionamiento del SINAFOC?

Carencias	Problematización
<p>La institución no cuenta con instalaciones físicas adecuadas, son instalaciones de carácter administrativo y no llenan las condiciones de un centro de formación académico y en función de los procesos formativos</p>	<p>¿Qué estrategias posibilitan en el mediano y largo plazo que el INAP cuente con instalaciones físicas adecuadas a los procesos formativos?</p>
<p>La ausencia de carrera administrativa o una actualizada ley de servicio civil, lo cual plantea obstáculos para implementar con eficiencia y efectividad el Sistema de Formación y Capacitación.</p>	<p>¿Cuál es la razón principal por la que el país no cuenta con una carrera administrativa o una ley de servicio civil actualizada?</p>
<p>La constante interrupción de procesos frente a los sucesivos cambios de los funcionarios que han ocupado la gerencia de la institución.</p>	<p>¿Cómo garantizar la continuidad de los procesos de formación, a pesar de los cambios en la gerencia y en los gobiernos?</p>
<p>Las limitaciones presupuestarias no permiten fortalecer la rectoría del INAP y las ofertas de formación y afectan la estructura de puestos y salarios, ya que no permite garantizar la contratación de recurso humano calificado.</p>	<p>¿Cuáles son las estrategias que se pueden desarrollar para garantizar la sostenibilidad financiera del INAP?</p>
<p>La capacidad instalada es insuficiente para la demanda de los servicios y para la ubicación de las diferentes unidades administrativas en la sede central.</p>	<p>¿Puede el INAP en el corto y mediano plazo fortalecer sus capacidades? ¿Qué estrategias necesita para ello?</p>
<p>¿Las instituciones no cuentan con suficientes recursos para implementar procesos formativos, ya que no existe presupuesto para responder a los requerimientos de las instituciones en materia de formación y capacitación?</p>	<p>¿Qué otros mecanismos se pueden identificar para que el INAP y las instituciones del Estado cuenten con recursos humanos enfocados a la formación y capacitación?</p>

Carencias	Problematización
Debilidad en el sistema de información y generación de conocimiento para la toma de decisiones.	¿Qué hacer para que exista un sistema de información y generación de conocimiento y que sea efectivo para la toma de decisiones?
Insuficientes recursos provenientes del Estado, que se ve reflejado en la estructura de puestos y salarios	¿Cómo se puede lograr que las autoridades comprendan la importancia estratégica del INAP y le asignen los recursos? ¿Cómo se puede fortalecer su estructura de puestos y salarios con el apoyo de ONSEC?

Otros procedimientos y acciones realizadas de manera complementaria a lo anteriormente señalado para la detección del problema, fueron los siguientes:

a) Análisis de documentos institucionales y de información a la que se tuvo acceso.

Complementariamente a la revisión documental y bibliográfica se analizó de manera permanente información relacionada con el quehacer del INAP, especialmente de la Dirección de Formación y Capacitación y de sus programas de formación, y las acciones que realiza la DIFOCA en cuanto al seguimiento y la evaluación de impacto de los mismos.

b) Reuniones de trabajo con los niveles de dirección.

En paralelo, al análisis documental y a la elaboración del plan de investigación, se realizaron reuniones y entrevistas semi-estructuradas con el director de formación y capacitación, los coordinadores de los programas de formación, una docente de DIFOCA y dos estudiantes de la Dirección de Postgrados.

c) Elaboración de informe y discusión de resultados.

Con base al análisis de los resultados de la investigación, se procedió a la entrega y socialización de una propuesta para las áreas de mejora o para la solución a la problemática identificada y priorizada.

1.3 Problema

1.3.1 Antecedentes del problema

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-ONU, 2003) especifica que la profesionalización de la función pública es una condición necesaria para la consecución de un mejor Estado y que los procesos de profesionalización y la gestión efectiva del desempeño y rendimiento laboral de los servidores públicos, adquieren múltiples dimensiones y áreas de mejora. A su vez, resalta como parte de los criterios orientadores, que la profesionalidad de los recursos humanos constituye parte de la garantía de una mayor calidad del servicio público prestado a los ciudadanos. Señala también que el papel que juega la formación y capacitación es esencial para promover el desarrollo de competencias laborales que generen y fortalezcan las funciones públicas desarrolladas por las personas contratadas por el Estado y esto repercuta en una mejor atención de los derechos de la ciudadanía.

El ejercicio de la función pública, sus competencias en cuanto a conocer, aprender, hacer y convivir se constituye en la garantía para la mejora continua del servicio público y para que el gobierno como gestor del Estado alcance resultados, objetivos y metas, que enmarcados en los sucesivos planes de gobierno respondan a las Políticas Públicas en el ámbito nacional, territorial y municipal como precondition indispensable para generar avances hacia una conducción democrática que apoye el desarrollo de la sociedad guatemalteca.

En Guatemala, por Decreto Legislativo, el INAP es designado como el órgano técnico de la Administración Pública (Congreso de la República de Guatemala, 1994) y más adelante se amplió su mandato para ser “responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que estas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al Sector Público y a la sociedad en general” (Sistemas de Apoyo a la Presidencia/Vicepresidencia de la República de Guatemala, 2005).

El artículo 6 del citado Cuerpo Legal establece las funciones del INAP: “*Definir políticas y realizar acciones de desarrollo de los recursos humanos del Sector Público, especialmente en lo que concierne a su formación y capacitación*”. (INAP: 3).

Desde su origen, la institución ha formulado e implementado programas de formación y capacitación de recursos humanos del sector público, particularmente para los niveles medios y operativos, en la búsqueda del “...mejoramiento administrativo del gobierno de Guatemala y sus servidores y familiarizar al servidor público con la instrucción, asistencia personal e información técnica” (Sistemas de Apoyo a la Presidencia/Vicepresidencia de la República de Guatemala, 2005). Actualmente cuenta con una amplia oferta de formación y capacitación, la cual se desarrolla a través de las direcciones sustantivas, especialmente a través de la Dirección de Formación y Capacitación, la Dirección de Postgrado, la Dirección de Asistencia Técnica Regional y de la Dirección de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública.

A pesar de lo anterior, existe una serie de retos para lograr una proyección social que responda a las necesidades reales de las instituciones. El INAP afronta problemas y nuevos retos institucionales que van desde el no contar con una política y un plan nacional de formación y capacitación, la falta de monitoreo, seguimiento y evaluación de los procesos de formación y capacitación y como señala (Mack,2008) “La insuficiente capacidad y servicios para asumir nuevos temas de formación y capacitación y asumir la asesoría política funcional de las instancias del Estado y la baja capacidad de atender las demandas y necesidades de formación y capacitación en el ámbito regional”.

A lo anterior, se suman otros retos institucionales relacionados con la necesidad de contar a lo interno del INAP con una instancia que dé rectoría a los procesos de formación y capacitación que el INAP promueve, ya que a la fecha, a pesar de que se señala en la naturaleza y funciones de la DIFOCA esta función, cada dirección desarrolla los procesos de formación de acuerdo a su naturaleza, enfoque y competencia, sin contar con una política, plan y modelo pedagógico común que dé coherencia a su trabajo.

En ese marco es que cobra relevancia la inclusión y/o el fortalecimiento de un enfoque pedagógico en las Estrategias de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos ya que ha quedado como parte de la agenda pendiente del INAP y no se le ha dado suficiente importancia, según los hallazgos identificados en la etapa de diagnóstico.

Si el INAP no logra trascender en su práctica los enfoques pedagógicos tradicionales e informacionales que han prevalecido en los últimos años, es difícil pretender que las y los funcionarios públicos se formen y se capaciten desde otras visiones y perspectivas y por lo tanto que existan funcionarios públicos mejor formados, ya que la adopción y/o fortalecimiento de un enfoque pedagógico pasa por generar cambios y transformaciones en la estructura organizacional del INAP, modelos curriculares comunes, presupuesto, personal y docentes motivados, entre otros.

Tal y como se señala en los párrafos anteriores, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria para la consecución de un Estado diferente, al servicio del bien común y competente, por lo que en la medida que exista personal comprometido con el desarrollo y el bien común de la población y esté mejor formado sobre los estándares de calidad, eficiencia y eficacia se podrá contribuir a la transformación de las instituciones.

1.3.2. Procesos de Capacitación y Formación del INAP

Como se señaló con anterioridad, el INAP, a pesar de ser la instancia responsable de los procesos de formación y capacitación del sector público, actualmente no cuenta con un enfoque o modelo pedagógico institucional definido, compartido e institucionalizados, que oriente los procesos que desarrollan las diferentes direcciones sustantivas y constituye un reto fundamental para orientar la política y el plan nacional de formación y capacitación.

Los procesos de formación y capacitación del INAP han sido de carácter progresivo en materia de los sectores que abarcan, pues en su inicio se establecieron programas para los niveles altos de la jerarquía administrativa, fundamentalmente en temas relativos a la organización, métodos, selección de personal y contenidos del Decreto 1748 de la Ley de Servicio Civil. Simultáneamente se abrió paso a proyectos para la formación del recurso humano dentro de la Carrera Administrativa y el Desarrollo de la Alta Administración, cuyo objetivo estuvo enfocado en la formación de Expertos Nacionales en Administración Pública. En los años recientes, especialmente entre los años 2004-2007, 2008-2011 y 2012-2015, se han abierto programas a nivel de postgrados, maestrías y doctorados.

Los programas de formación y capacitación de los recursos humanos del sector público han sido parte de la naturaleza y del quehacer de la institución y los mismos han respondido históricamente a la oferta institucional y no a una demanda centrada en las necesidades del personal adscrito y de las instituciones gubernamentales. A su vez, esta oferta no responde a una visión estratégica del proceso formativo de los servidores públicos sino obedece a intereses y políticas del gobierno de turno.

Ello se traduce en esfuerzos coyunturales que conducen a tendencias, temas y enfoques diferenciados en cada período gubernamental, como esfuerzos aislados, no insertos dentro de una Política de Formación y Capacitación con sus respectivos ejes estratégicos para ser desarrollados a través de Programas y Proyectos.

Si bien como parte de sus esfuerzos, el INAP ha logrado establecer el Sistema Nacional de Formación y Capacitación –SINAFOC– creado en el año de 1981, “los programas que se han venido implementando dentro de los procesos de formación y capacitación de los Servidores Públicos, hasta la fecha se integran de una abundante selección de temas y contenidos que no responden a un Sistema Nacional de Formación y Capacitación en cumplimiento y alcance de la naturaleza que le otorgan sus propios estatutos” (Morales Modenesi, 2014), a ello debe aunarse que los pocos recursos financieros con los que cuenta, disminuyen su capacidad y debilitan su rectoría en la formación del recurso humano del Servicio Público.

Los temas y contenidos que se abordan en los procesos de formación y capacitación son diversos, entre los que sobresalen: Gerencia Pública, Desarrollo Social, Administración Pública, Políticas Públicas, Auditoría Social, Gestión para la Reducción del Riego a Desastres con enfoque al Desarrollo Sostenible, Herramientas Técnicas para la Función Secretarial con Calidad en la Administración Pública, entre otros.

En coordinación con otras instituciones como la Comisión Presidencial de Derechos Humanos –COPREDEH–, la Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM–, el Registro Nacional de las Personas –RENAP–; el Foro Permanente de Partidos Políticos; Ministerio de Economía; Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-; la Procuraduría de los Derechos Humanos –PDH–; por señalar algunas de las más importantes, desarrolla también diplomados relacionados con temas puntuales de Derechos Humanos, Derechos de las Mujeres, Derechos de los Pueblos Indígenas y de la Niñez, Desarrollo Rural y Mediación de Conflictos.

“Entre su amplia oferta de formación y capacitación, se identifica como principal carencia el abordaje de temas relacionados con Ética y Servicio Público, Desarrollo Social y Juventud” (Morales Modenesi, 2014) (Pág. 9).

1.3.3. Desafíos de la formación y capacitación a servidores públicos

Privilegiar la inclusión y el fortalecimiento de un enfoque pedagógico para la implementación de los procesos formativos de los servidores públicos, se constituye en un reto permanente en las Direcciones y Unidades de Capacitación y Formación de las dependencias gubernamentales y particularmente del INAP, como ente responsable de dotar al recurso humano responsable del servicio público, de conocimientos, visión estratégica, necesidad de cambios y de transformaciones de las instituciones, de habilidades y destrezas que apoyen la mejora continua del servicio público.

La revisión, renovación, innovación y/o transformación de la agenda formativa, debe responder a las demandas de una sociedad que necesita transformaciones de las instituciones y del servicio civil, de un Estado democrático y preocupado por el bienestar de la población en general y que permitan alcanzar los propósitos del proceso educativo.

Los modelos de formación y capacitación se fundamentan en teorías y su efectividad no está en considerarlas separadamente sino en buscar su integralidad y correspondencia en su aplicación en procesos de educación continua para alcanzar las metas y objetivos en los procesos concretos de formación y capacitación de los servidores públicos.

Reflexionar sobre los distintos enfoques pedagógicos en estos procesos se constituye en requisito indispensable para dar vida al Sistema Nacional de Formación y Capacitación en cualquier parte del mundo y particularmente en Guatemala, ya que a pesar de que el INAP por naturaleza y función le corresponde la formación y capacitación y existe este sistema desde los años 80, hasta la fecha no se activa dicho mecanismo de acuerdo a lo previsto y menos en función de un referente teórico pedagógico que permita procesos de transformación de la naturaleza del Estado y de sus recursos humanos.

Actualmente el INAP se ha trazado el reto de adecuar los programas de formación que oferta a las necesidades y demandas de los servidores públicos en un mundo que demanda cambios y transformaciones del Estado y de la Administración Pública, pero a su vez se necesita actualizar o definir nuevos enfoques pedagógicos y metodológicos que permitan generar y promover nuevas visiones, compromisos con cambios y transformaciones institucionales y competencias que apoyen a los usuarios de sus programas en su satisfacción personal y desenvolvimiento individual para que el mismo se proyecte como un componente efectivo con el que pueda contar el Estado para la prestación de sus servicios.

En el marco de este reto, es preciso revisar el qué, para qué y cómo de los procesos educativos que en distintas modalidades de atención a los intereses y demandas de los servidores públicos se pongan a disposición de un Sistema Nacional de Formación y Capacitación para el Servicio Público. Para tal efecto, se hace necesario establecer los enfoques pedagógicos aplicables y deben enlazarse en los procesos de construcción de saberes, habilidades, actitudes y comportamientos e interiorizar el concepto de Educación Continua en los esfuerzos que se realicen para apoyar el desarrollo de competencias en los servidores públicos con el fin de mejorar la calidad de los servicios que oferta el Estado.

Es imperioso responder a la pregunta ¿Qué cambia la Educación? (Arias Gómez, 2014), una interrogante que precisa la necesidad de producir cambios a todo nivel, pero especialmente en el ámbito educativo. Fullan y Stiegelba (Stiegelba, 1997: Pág. 2) asignan tres componentes esenciales a los cambios en la educación.

Cuadro No. 3
Componentes esenciales para generar cambios en educación

Concepción	Metodología	Recursos
Los supuestos y las teorías pedagógicas que fundamentan las nuevas políticas o programas particulares.	El posible uso de nuevos sistemas de enseñanza (nuevas estrategias y actividades).	El posible uso de materiales nuevos y revisados (recursos instructivos directos, materiales y tecnología para el currículo).

Fuente: Fullan 1997. p. 32.

Si bien todos los componentes son fundamentales, reviste particular importancia el componente relacionado con las teorías pedagógicas o enfoques y los supuestos que fundamentan las políticas y los programas, ya que en la época actual es importante el cambio de paradigmas y la adopción de prácticas pedagógicas comprometidas con la transformación de la realidad, como lo señala Arias, Diego (2014: Pág. 15), revisar y hacer cambios y modificaciones en función de las demandas de la sociedad actual y de la necesidad de transformación del Estado. Los recursos humanos del Estado son importantes en este proceso, especialmente para hacer transformaciones desde adentro.

1.3.4 Descripción del problema

El INAP cuenta con un marco legal y político importante, en el cual se le asigna, entre otros, un importante mandato en materia de formación y capacitación de los recursos humanos del Sector Público. En este marco, la DIFOCA juega un rol fundamental en la rectoría de los programas de formación y capacitación del INAP por las funciones que se le asignan en relación a la formulación, promoción e impulso de la Política Nacional de Formación y Capacitación y al Sistema Nacional de Formación y Capacitación (SINAFOC) Decreto 25-80 del Congreso de la República.

En este contexto, es que se consideró importante conocer y analizar los enfoques, las estrategias formativas y alternativas pedagógicas en los procesos y las estrategias de formación y capacitación que implementa la DIFOCA durante los años 2013-2014, ya que para lograr cambios y mejorar la calidad de los programas que oferta la dirección, es importante analizar cuáles son los supuestos y las teorías pedagógicas que promueven o que fundamentan su práctica educativa actual y cómo estos enfoques también son asumidos por las otras direcciones sustantivas que desarrollan procesos de formación y capacitación.

Por ahora no se identifica ni se explicita en los documentos institucionales del INAP –políticas, planes y estrategias– la adopción clara de un enfoque pedagógico que oriente los procesos de formación y capacitación, especialmente en su plan estratégico institucional, desde los diagnósticos de necesidades hasta el seguimiento y la evaluación de los procesos educativos.

Así mismo no se cuenta con orientaciones conceptuales pedagógicas que orienten todos los Programas de formación y capacitación del INAP, especialmente en función de complementar los enfoques informacionales con enfoques transformacionales que permita la formación y capacitación de funcionarios públicos críticos, creadores, con habilidades de negociación, capacidad de debate y proactivos como sujetos sociales y servidores públicos (Contreras F. R., 2005).

En síntesis, para iniciar el proceso de construcción de la rectoría de la DIFOCA en materia de formación y capacitación, es importante la definición de un enfoque pedagógico que responda a las necesidades y a los desafíos actuales del INAP y de la institucionalidad pública en su conjunto, lo cual pasa por armonizar las diferentes concepciones en torno a lo pedagógico como punto de partida para el proceso de construcción de una Política, un Plan Nacional de Formación y Capacitación con su respectivo Sistema de Seguimiento y Evaluación de los procesos educativos.

1.3.5 Justificación de la investigación

Los programas de formación y capacitación de los recursos humanos del sector público han sido parte de la naturaleza y del quehacer del INAP y los mismos reflejan que históricamente han respondido a la oferta institucional y no a una demanda centrada en las necesidades del personal y de las instituciones gubernamentales. La oferta de formación y capacitación actual, incluye licenciaturas, maestría y doctorados así también diplomados, cursos, talleres y conferencias a nivel operativo, técnico y gerencial y apoyo técnico a las autoridades de instituciones y dependencias del Sector Público a nivel central y a nivel departamental y de los Consejos de Desarrollo, entre otros. (www.inap.gob.gt)

Los temas que se abordan son bastante diversos, entre ellos: Gerencia Pública, Desarrollo Social, Administración Pública, Políticas Públicas, Auditoría Social, Gestión para la Reducción del Riego a Desastres con enfoque al Desarrollo Sostenible. Puntualmente también se desarrollan cursos relacionados con Derechos Humanos, Derechos de las Mujeres, Derechos de los Pueblos Indígenas y de la Niñez, Desarrollo Rural, Mediación de Conflictos, entre otros

Esta oferta no responde a una visión estratégica o a una política pública y plan nacional relacionado con los procesos formativos de los servidores públicos, sino obedece a intereses y políticas de cada gobierno de turno.

Lo anterior, también debido a que los procesos de formación y capacitación que se ofrece al sector público sufre de constante interrupción de los procesos como consecuencia de los sucesivos cambios de los funcionarios y de gobierno, la dispersión de las ofertas de formación, diferente enfoque, temporalidad y sin procesos estandarizados y regulados por el INAP; entre otros

Lo anterior es reconocido en diversos estudios y publicaciones relacionadas con el INAP,¹¹ realizados en los últimos años, en los cuales se plantea la necesidad de fortalecer capacidades y competencias, generar cambios e innovaciones para dar respuesta a las demandas institucionales actuales. Los estudios anteriores hacen referencia a la falta de una política de formación y capacitación del personal del Sector Público; que los procesos de formación y capacitación por ahora no responden en su totalidad o a cabalidad a las necesidades que plantea el servicio público; la falta de seguimiento y evaluación de los procesos formativos, sin embargo, no se hace referencia a temas relacionados con lo pedagógico propiamente o a la importancia que se le da o no al mismo en la orientación de los programas de formación y capacitación que implementa la institución.

Existen muy pocos estudios y documentos relacionados con el INAP que aborden este tema y son muy pocos países los que han adoptado claramente un enfoque pedagógico en sus políticas, planes y estrategias de formación y capacitación en los Institutos de Administración Pública. En consonancia con lo anterior, se considera relevante conocer y entender lo pedagógico, los distintos enfoques que existen al respecto, cuáles enfoques pedagógicos han sido adoptados e implementados por el INAP y cuál es su importancia en los procesos de formación y capacitación.

El sociólogo y ex gerente del INAP Luis Fernando Mack (Mack, 2008), señala que hace falta hacer propia la necesidad y asumir la importancia de la revisión, renovación e innovación de su agenda formativa y sus modalidades metodológicas. En el artículo “Estrategia de Formación del Instituto Nacional de Administración Pública” (Mack, 2008) señala como desafíos del INAP la actualización y profesionalización del recurso humano y el fortalecimiento de la capacidad para asumir nuevos temas en el marco de la formación y capacitación que le corresponde.

¹¹ Luisa Morales Modenesi, Los Nuevos Programas de Formación de Servidores Públicos de acuerdo con la Ley de Servicio Civil, 2014. Victor Hugo Godoy Morales, Revisión de la oferta de Programas de Formación de servidores públicos (INAP-SINAFOC) y propuesta de rescate de experiencias exitosas, 2013, entre otros.

El INAP tiene dentro de sus múltiples desafíos, privilegiar la inclusión y/o fortalecimiento de un enfoque pedagógico en las estrategias de formación y capacitación de los servidores públicos frente a los desafíos que representan los cambios generados en el marco de la sociedad del conocimiento y de la información y por el mandato que le confiere la Ley en cuanto a la formación y capacitación del recurso humano desde nuevos paradigmas de la educación que apoyen el logro de los fines y objetivos de dichos procesos.

En el estudio “La Gerencia Social ante los nuevos retos del Desarrollo Social en América Latina” se señala que es imprescindible transformar los enfoques de formación y capacitación, de modelos informacionales a transformacionales que permitan la formación y capacitación de funcionarios públicos críticos, creadores con habilidades de negociación, capacidad de debate y proactivos como sujetos sociales y servidores públicos (Contreraa, 2005).

El mismo autor propone la revisión crítica de los supuestos y de los procesos de enseñanza con el propósito de generar cambios y adoptar modelos que provoquen transformaciones y generen procesos personales y sociales. Lo anterior, coincide con otros planteamientos como el de Paulo Freire, citado por (Streck 2005) cuando señala que no se trata de desaprovechar las producciones que ya existen sobre educación, sino de revisarlas críticamente para recrearlas y analizar cuánto conviene.

Con base a lo anterior, el presente estudio pretende contribuir a generar reflexiones en torno la importancia de adoptar, definir o fortalecer un enfoque pedagógico coherente con la realidad y desafíos de una nueva institucionalidad y a la generación de cambios en los procesos de formación y capacitación de la DIFOCA para lograr mayor eficiencia y eficacia en la calidad de los procesos educativos que se implementan. Beneficiará directamente a la dirección mencionada e indirectamente a las otras direcciones que tienen a su cargo procesos de formación y capacitación, tomando en cuenta que se contribuirá a través de la presente investigación a elaborar una propuesta de ruta relacionada con la inclusión y el fortalecimiento de un enfoque pedagógico en los procesos de formación y capacitación de la DIFOCA que sea coherente con las necesidades actuales del país y con los cambios y transformaciones personales y sociales que se necesitan.

1.3.6 Indicadores del problema

Una de las causas fundamentales que explican el problema de la poca importancia que se le da a lo pedagógico en los procesos de formación y capacitación, tienen relación con el origen y el desarrollo histórico de los Institutos de Administración Pública, ya que su surgimiento, desarrollo y transformación, responde a factores externos e internos que iniciaron promoviendo distintos modelos de desarrollo, de modernización y/o transformación del Estado, modelos burocráticos y procesos de reforma, y no necesariamente consideraron enfoques pedagógicos como referentes del surgimiento de los Programas de Formación y Capacitación.

De acuerdo al análisis de la documentación revisada, la mayor parte de los países que cuentan con Institutos Nacionales de Administración Pública, no le dan toda la importancia necesaria a las teorías o enfoques pedagógicos que orientan los procesos educativos. De acuerdo con (Contreras M. y., 2005) la tendencia general de los Centros de Educación Superior y de Capacitación en América Latina es no asignarle la importancia necesaria a los procesos educativos institucionales y que hace falta colocar estos temas al centro de la discusión de dichas instancias.

Capítulo II. Fundamentación teórica

El INAP ha implementado una serie de Programas de Formación y Capacitación desde diversos enfoques y modelos de Administración Pública, sin embargo no ha logrado definir, institucionalizar ni implementar un enfoque pedagógico acorde con la necesidad de cambios y transformaciones actuales, entendiendo este como “una construcción conceptual que aporta lineamientos para comprender, dinamizar y explicar el proceso educativo de enseñanza y de aprendizaje, articulado con las diferentes disciplinas (saberes) y los procesos de gestión del conocimiento, tales como construcción, producción y administración del mismo, en la búsqueda de dinamizar los currículos de cada uno de los proyectos de aprendizaje en equipo” (Escuela Superior de Administración Pública, Programa Formación de Formadores) (Pág. 14) coherente con las necesidades, demandas y desafíos del contexto actual. Si bien los Institutos de Administración Pública tienen como función principal, ejecutar procesos de desarrollo administrativo y fortalecer la capacidad de las instituciones y dependencias públicas, también tienen entre una de sus funciones y mandatos el definir políticas y realizar acciones de desarrollo de los recursos humanos de Sector Público y especialmente en lo que concierne a su formación y capacitación.

Es en este marco que la presente investigación se propone aportar a una mejor comprensión de dichos Programas de Formación y Capacitación y por lo tanto, parte del marco ya expuesto orientará el análisis y la discusión de los resultados. Es importante indicar que la presente investigación busca observar la importancia que el INAP le da a los enfoques pedagógicos en los procesos de formación y capacitación y conocer en el marco de otras experiencias, cómo el INAP puede fortalecer o potenciar la adopción de un enfoque o modelo pedagógico que sea coherente con las demandas y necesidades actuales de la ciudadanía para un sector público que debe responder con calidad a través de los servicios.

El análisis de los programas de formación y capacitación del INAP se realizará de acuerdo a la Pedagogía para un nuevo contrato social, y al modelo de aprendizaje basado en problemas.

2.1 Pedagogía y estrategias educativas, tipos de pedagogía y modelos o enfoques pedagógicos

Existen distintas maneras de entender la pedagogía, los tipos de pedagogía y los modelos pedagógicos. A lo largo de los últimos años se ha escrito bastante acerca del tema, por lo que es importante iniciar con la clarificación y análisis de algunas definiciones. En primer lugar para (Arturo, 1969) la pedagogía es el estudio intencionado, sistemático y científico de la educación, también señala que es una disciplina que tiene por objeto, el estudio y solución del problema educativo. (Pág.17) Lo anterior permite señalar que la pedagogía refiere esencialmente al estudio de la educación y de los problemas que se dan en ese ámbito, lo que es importante subrayar, tomando en consideración que todavía existen algunas confusiones en cuanto al concepto (Aldana, 2012) ya que por su origen etimológico, algunos planteamientos lo reducen a la enseñanza dirigida a la niñez y no la consideran como una ciencia de la educación de los seres humanos en general. (Pág. 87)

Aldana refiere que la pedagogía es “...una Ciencia fundante de los grandes principios científicos, sociopolíticos y culturales que orientan todo tipo de acciones, discursos y planteamientos sobre educación, en cualquier ámbito o nivel”, también “una ciencia que insiste en clarificar y fundamentar los ‘por qué’ y ‘para qué’ del hecho educativo, como condición previa e insoslayable antes que plantear o desarrollar los ‘qué’ y los ‘cómo.’” (Aldana Mendoza, 2001) (pp. 22-23). En síntesis se puede señalar que la pedagogía es una ciencia que estudia el hecho educativo en su integralidad, tanto su concepción como la metodología con la que se implementa, en cualquier ámbito o nivel.

A diferencia de los autores arriba señalados, (Beatriz, 2009) plantea que la “educación como ciencia, es cada vez más enfocada como un espacio interdisciplinario para la concepción, análisis y reflexión de lo que se define como educación” (Pág. 23) y (Romeo Barea, 2009) señala que “la Pedagogía es un conjunto de saberes que se aplican a la educación como fenómeno típicamente social y específicamente humano y subraya que es por tanto una ciencia de carácter psicosocial que tiene por objetivo el estudio de la educación, con el fin de conocerla, analizarla y perfeccionarla” (Pág. 2).

Se puede señalar que los distintos autores/as coinciden en que la Pedagogía es una ciencia y que se centra en la educación, en el proceso o en el hecho educativo y en el estudio de la educación, por lo que para fines del presente estudio, se tomará como referencia lo planteado por Carlos Aldana y Beatriz Villareal.

Si bien las definiciones anteriores son algunos de los planteamientos generales alrededor de la pedagogía, para fines de la presente investigación, también es importante enunciar algunas clasificaciones y tipologías. Para (Lemus, 2011) existen diferentes tipos de pedagogía, dependiendo de la perspectiva, la concepción filosófica, la época histórica, y las situaciones y métodos con que se estudie. Una de las primeras clasificaciones de la pedagogía que señala, se divide en descriptiva y normativa, así mismo plantea que la pedagogía normativa se divide en dos grandes ramas como lo son la pedagogía filosófica y la pedagogía tecnológica. Refiere también, que existen otras clases de pedagogía, dependiendo de la finalidad con las que se plantee o del sujeto a quien va dirigido, por ejemplo existe la pedagogía individual, la pedagogía del adolescente, o diferencial, entre otros. El presente estudio, más que centrarse en algunas de las clasificaciones, se enfocará en la interdisciplinariedad de la educación y de la pedagogía, tomando en consideración el carácter integral que caracteriza a cada una de ellas.

Para Freire, citado por Danilo Streck (Danilo S. , 2005) también existen diferentes tipos de pedagogías, dependiendo del enfoque con las que se aborden, entre las que se puede mencionar, la pedagogía del diálogo, la pedagogía de la pregunta, la pedagogía de la esperanza, la pedagogía del oprimido, la pedagogía de la Indignación, del nuevo contrato social, entre otros. Los tipos de pedagogía planteados por Freire son algunos de los modelos y/o enfoques pedagógicos más importantes y sobresalientes a la fecha.

Para fines del presente estudio, se tomará como referencia la Pedagogía de un nuevo contrato social que según (Streck, 2005) constituye un propuesta y apuesta por el reconocimiento de la complejidad de enseñar y aprender, potencializa la ciudadanía, reinventa la educación, promueve la búsqueda de una visión pedagógica más compleja y promueve la creación de estrategias efectivas para el desarrollo de una ética de vida capaz de sustentar un nuevo contrato social. También señala que la desde esta pedagogía se promueve el fortalecimiento de nuevas formas de participación en la recreación del poder, la integración de la memoria histórica, la visión utópica y la tecnología. (Pág. 140)

Es importante mencionar que existen también diversos enfoques y modelos pedagógicos. El modelo pedagógico, tal como señala la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia en el Programa de Formación de Formadores (Colombia), es “una construcción conceptual que aporta lineamientos para comprender, dinamizar y explicar el proceso educativo de enseñanza y de aprendizaje, articulado con las diferentes disciplinas (saberes) y los procesos de gestión del conocimiento, tales como construcción, producción y administración del mismo, en la búsqueda de dinamizar los currículos de cada uno de los

proyectos de aprendizaje en equipo” (CEPEDID., 2005) (Pág. 14). Por otra parte, también se plantea que el modelo pedagógico es como un mapa, el cual busca “entender, orientar y dirigir la educación” (Pág. 1) o bien explicar, diseñar y ajustar, o como lo señala la (UCG,Santiago de Chile) los modelos pedagógicos son las representaciones de la realidad o el “sistema formal que busca interrelacionar los agentes básicos de la comunidad educativa con el conocimiento científico para conservarlo, innovarlo, producirlo o recrearlo dentro de un contexto social, histórico, geográfico y culturalmente determinado” (Pág. 1).

2.2 Modelos pedagógicos

Los modelos pedagógicos se ubican en distintos paradigmas educativos, como el positivista, el conductista y el constructivista. Dependiendo de los paradigmas a los que representa, se pueden señalar distintos enfoques o modelos como los siguientes: el enfoque de aprendizaje basado en problemas, el enfoque de aprendizaje memorístico, de aprendizaje cognitivo, aprender haciendo, aprendizaje significativo, entre otros. Por ejemplo el modelo memorístico corresponde al paradigma conductista, el de aprendizaje cognitivo al paradigma positivista y el de aprender haciendo y de aprendizaje significativo al constructivismo, por señalar algunos ejemplos. A cada modelo o enfoque corresponde una concepción metodológica, métodos, técnicas y procedimientos para el desarrollo del proceso educativo.

2.2.1 Aprendizaje basado en problemas

Según diversos autores como la Escuela Superior de Administración Pública, especialmente desde su (Programa Formación de Formadores), el enfoque de Aprendizaje basado en problemas, constituye también una metodología de aprendizaje que utiliza un problema guía como elemento conductor de las actividades de enseñanza-aprendizaje. El problema es cuidadosamente diseñado y planteado para propiciar la adquisición de una serie de competencias básicas, y particularmente cierta suficiencia en la resolución de problemas, autonomía en la selección de estrategias para guiar su propio aprendizaje, y habilidades de trabajo en equipo. Para (Contreras Julio, <http://www.jvcontrerasj.com/>) el aprendizaje basado en problemas, tiene como propósito enseñar a diseñar soluciones a problemas reales, donde el rol de docente es de tutor y de acompañante del grupo en la construcción de la solución y el rol de los estudiantes es de autonomía y de actitudes afiliativas.

2.2.2 Aprendizaje significativo

El modelo de aprendizaje significativo, al igual que otros modelos educativos señalados con anterioridad, se ubica en el paradigma del constructivismo y es adoptado por algunos Institutos de Administración Pública como el de Colombia, Bolivia y Chile, por señalar algunos ejemplos. El enfoque de Aprendizaje significativo según (Ausubel) citado por Díaz-Barriga y Hernández (2002: Pág. 39), no es una simple asimilación pasiva de información, sino se trata de la creación de estructuras de conocimiento mediante la relación sustantiva entre las ideas previas de los estudiantes y la nueva información y también señala que dicho enfoque necesita que el sujeto la transforme y estructure, así mismo que los materiales de estudio y la información exterior se interrelacionan e interactúan con los esquemas de conocimientos previo y las características personales del aprendiz. (<http://mapas.eafit.edu.co/rid/Estrategias/docentes/para-un-aprendizaje-significativo.pdf>)

Tiene como propósito transferir significativamente al estudiante redes conceptuales y proposiciones científicas y el rol del maestro es cognitivo directivo, además de inducir procesos para incluir o socializar preconceptos en genuinos conceptos y el rol del estudiante es de participación y organización de conceptos y proposiciones. (Contreras Julio, <http://www.jvcontrerasj.com/>). Sin fecha.

De acuerdo con (Fischer, Jorge), el aprendizaje significativo tiene como planteamiento que solo se puede aprender (o aprehender) algo nuevo cuando existe algún conocimiento anterior sobre ese tema sobre el cual se puede anclar los nuevos conocimientos y dar un nuevo significado a los saberes adquiridos. También señala que este modelo tiene como propuesta que el alumno o estudiante siempre discuta y cuestione las nuevas ideas que debe incorporar para generar un proceso de aprendizaje y que su herramienta de trabajo son los mapas conceptuales para producir cambios en la estructura cognitiva del ser humano.

2.2.3 Aprendizaje memorístico

El aprendizaje memorístico, según (Novak 1984-1999) es una opción cuando los alumnos no tienen conceptos previos para lograr la inclusión significativa del nuevo conocimiento y constituye una estrategia cognitiva para el aprendizaje.

De acuerdo con (Montoya 2008), el aprendizaje memorístico es considerado como una actividad de aprendizaje básica y la misma ha sido empleada a través del tiempo sobre todo en la escuela tradicional. Mediante este aprendizaje se almacenan datos que luego de no ser practicados se olvidan fácilmente. [www.http://principiosdidacticos.foroes.org/-aprendizaje-memoristico-y-significativo](http://principiosdidacticos.foroes.org/-aprendizaje-memoristico-y-significativo).

Otros autores como (Fiszer, 2007) señalan que hoy en día desde el constructivismo se le da a la memoria el valor que corresponde y que es considerado un valioso auxiliar del aprendizaje. (Pág. 19) El mismo autor señala que el aprendizaje memorístico también denominado enciclopedismo fue una doctrina que estuvo presente durante muchas generaciones en Europa y en algunos países de América y subraya que una de sus características principales era que el estudiante debía saber de memoria todos los datos o la información del contenido programático de una materia escolar. Adicionalmente también plantea que algunas de las consecuencias de esta doctrina son: la falta de motivación para el aprendizaje; aprendizajes superficiales, poco análisis y profundización, entre otros. (http://www.mental-gym.com/docs/articulo_101.pdf) sin fecha.

2.2.4 Aprender haciendo

De acuerdo con Dewey citado por (Schmidt 2006) el 'Aprender Haciendo es una metodología centrada en la experiencia de los estudiantes y su validez, consiste en que la metodología se relacione directamente con las preocupaciones de la experiencia personal del estudiante. El método del 'Aprender Haciendo' presenta situaciones en las que los problemas hacen referencia a la vida común y tanto el método de enseñanza del docente, como el método de aprendizaje del alumno, deben ser aspectos de un método general de investigación (Pág. 1)

En otros documentos como el de (Ruiz, 2013) se señala que a la fecha perviven algunos planteamientos de Dewey que se relacionan con la metodología aprender haciendo y con otras corrientes pedagógicas contemporáneas, entre ellas: la valoración positiva del aprendizaje por descubrimiento y la concepción del docente como un facilitador de los aprendizajes. (Pág. 122)

El aprender-haciendo es un modelo pedagógico y una metodología fundamentada en las experiencias, en las que se busca que el estudiante dé soluciones concretas a problemas concretos (Herrera, 1995) citado por (UCG, 2015). El objetivo principal de aprender-haciendo es que los estudiantes experimenten y vivan el proceso en la realidad en vez de que las y los docentes se la describan. La metodología es vivencial y posibilita que los alumnos sean sujetos activos de su propio aprendizaje.

2.2.5 Aprendizaje basado en competencia

Actualmente también se habla de modelos por competencia y se promueven procesos de formación en el marco de ese modelo, lo cual requiere de un cambio de concepción del aprendizaje, dado que se enfoca en el desarrollo de competencias para mejorar el desempeño de la persona. Díaz Barriga Arceo, Frida y Rigo, Leimi (2002) citado por el (Proyecto USAID/Reforma Educativa en el Aula y EFPEM/USAC, 2008) también señala que si bien el origen del modelo por competencias está asociado con las demandas laborales y marcado por la globalización, en la educación, el enfoque por competencias apareció a finales de los años '60, inicialmente relacionando la formación laboral en los ámbitos de la industria y posteriormente, a mediados de los años '90, en los planes de estudio, especialmente se inicia a trabajar en las guías curriculares, la formación por competencias, ejes transversales y programación didáctica, entre otros. En Guatemala, se inicia el proceso de readecuación curricular y que no obtuvo los logros que se esperaban, según lo señala (Mejía, Brenda, 2012: Pág. 10)

Para Sergio Tobón (2008) citado en el folleto del (Proyecto USAID/Reforma Educativa en el Aula y EFPEM/USAC, 2008), existen diferentes enfoques desde donde se originan los distintos modelos y definiciones de competencias, entre ellos: el enfoque conductista, funcionalista y constructivista. El primero de ellos plantea que dependiendo de la tarea, así se definen las competencias a desarrollar, en el segundo, las competencias se centran en los resultados que se esperan y en el tercero, se establece como punto de partida las necesidades e intereses, individuales e institucionales en función de generar aprendizajes y desarrollo humano.

Una de las definiciones de competencias hace referencia a “...procesos complejos de desempeño con idoneidad en determinados contextos, integrando diferentes saberes (saber ser, saber hacer, saber conocer y saber convivir) para realizar actividades y/o resolver problemas con sentido de reto, motivación, flexibilidad, creatividad, comprensión y emprendimiento, dentro de una perspectiva de procesamiento meta cognitivo, 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” (Tobón 2008: Pág. 7).

También señala que las competencias son utilizadas en distintos campos y que se clasifican de diferente forma de acuerdo a su uso, por lo que algunas clasificaciones que se señalan se relacionan con competencias clave, laborales y profesionales. Las competencias laborales según (Bunk, 1994) se dividen en competencias técnicas, metodológicas, sociales y participativas y para (Leonard Mertens,1996) se dividen en competencias genéricas, básicas y específicas. Este último autor clasifica las competencias profesionales en competencias observables, las cuales se relacionan con aquellas competencias de índole objetiva y que se pueden medir; las percibidas son aquellas de índole subjetivo, finalmente las contrastables y certificables o de índole institucional.

2.2.6 Educación: formación y capacitación

Si la Pedagogía y los modelos pedagógicos se ocupan de la educación y de comprender cuál es el concepto, sentido y significado de la misma. Tomando en consideración que la Pedagogía es una ciencia que se enfoca en los planteamientos, procesos y acciones relacionadas con la Educación, es importante también hacer referencia a los conceptos relacionados con la educación, para posteriormente ubicar la formación y capacitación en este marco.

Según (Danilo S. , 2005) en su obra “Educación para un nuevo contrato social - 2005” desde Platón, la comprensión de la educación está indisolublemente ligada a la política y refiere que tanto es así, que Rousseau considerara “*La República*” como el mejor tratado sobre educación. También refiere que para otros autores, como (Torres, 2001) la educación es la extensión del proyecto político y que nunca ha estado separada del poder, desde Platón, Aristóteles, Rousseau, John Dewey y Paulo Freire.

De acuerdo con (Arias Gómez, 2014) la educación es por esencia conservadora de la tradición culturalmente acumulada para hacer que los nuevos ciudadanos se apropien de los códigos que los habiliten para vivir en sociedad; y para (Aldana Mendoza, "En torno a la Educación Popular en Guatemala", 1989; Pág 12) "...la educación es el proceso social que ha acompañado al hombre en el transcurso de toda su historia consistente en que cada generación recibe de las generaciones precedentes un instrumental, una experiencia universal, una riqueza intelectual". Cualquiera de los conceptos que se analice respecto a educación, como señala Aldana Mendoza, es un concepto no neutral, súper estructural, orientador y lleva una carga ideológica.

Ahora bien, si la educación es un proceso social y un concepto general, también es importante hacer referencia a algunas clasificaciones y tipos de educación. Lo anterior, no es simple y sencillo, como lo señala Aldana, "existen múltiples formas de tratar los llamados tipos de educación" (2012, pág. 65). Sin embargo, es importante definir aquellos conceptos relacionados con la educación formal, educación no formal, educación de adultos, educación permanente, educación continua, entre otros. (Aldana, Pedagogía para nuestro tiempo, 2012), hace referencia a la educación formal, como aquella educación de carácter escolar y que se caracteriza por poseer grados, niveles, organización, entre otros y que se inicia oficialmente en el nivel primario y concluye en el nivel universitario. Nassif por su parte (1980) citado por (Jiménez Serradilla), destaca la educación de adultos y la educación permanente, dentro de la educación no formal, como uno de los medios más idóneos para una efectiva democratización de la educación, ya que sus funciones son sustitutivas, complementarias, extensivas de la educación anterior, el perfeccionamiento y la expansión de la personalidad.

Según (Aldana,2012) la educación no formal, es aquel tipo de educación organizada y sistemática, que se realiza fuera del sistema formal. No ofrece grados o promoción, pero sí es intencional, posee instituciones y personal especializado. Para (Lemus, 2011) citando a G. Berger, la educación permanente es "la acción educativa de todos los tiempos , a todos los hombres y de toda naturaleza" destinada a los individuos que han dado por terminada una etapa de su educación escolar, con el objeto de seguir aprendiendo y sobre todo adquirir, fortalecer o renovar los conocimientos." Dicho término se emplea como sinónimo de educación continua. (Lemus, 2011) citando Jaime a Castejón Diez y Ángeles Ofelia Gutiérrez, señala que la Educación continua nace también como una alternativa a la educación actual, concebida no como la prolongación o extensión de la escuela, sino como "la revisión integral del sistema educativo que se funda en concebir una educación integrada en la vida misma del individuo" (p. 102).

Por último, es importante también hacer referencia a la educación de adultos, como la “enseñanza formal o no formal, o la asistencia educativa para personas mayores; toda actividad con propósitos educativos llevadas a cabo para personas maduras, o cualquier esfuerzo realizado para el auto desenvolvimiento de los adultos...” Otros autores como Hermanus, Frank, la definen como “ toda tentativa concreta y organizada, realizada ya sea privada o públicamente, para proporcionar a los adultos, oportunidades de aprendizaje formal que contribuyan a su evolución personal, profesional y vocacional”.

2.2.7 Formación

Al igual que los conceptos anteriores, también es importante definir los conceptos relacionados con la formación y capacitación, ya que aunque se utilizan de manera cotidiana en el ámbito de los institutos de formación y capacitación no se define el sentido o significado de mismo. ¿Qué es entonces la formación? ¿Qué es la capacitación? Aunque existen distintas definiciones al respecto, para Hegel, citado por (Villegas Durán, 2008) la formación es sinónimo de transformación de la esencia humana, reconociendo que el ser no se puede definir en razón de que este no es, sino que en su devenir va siendo; pero que se necesita de la formación para llegar a ser.

A diferencia de lo anterior, según (Souto 1999) la formación puede ser entendida como conjunto de actividades; también como un derecho de todo sujeto; y también puede estar asociado a la dinámica del desarrollo de una persona y a la adquisición de conocimientos profesionales, entre otros. Para (Aldana, Pedagogía General Crítica (Versión unificada), 2001) “La formación es un proceso de desarrollo individual por el cual se adquieren y/o consolidan capacidades (afectivas, intelectuales, sociales y psicológicas...)” (págs. 544-545) y que es una función social, un proceso dinámico que se va alcanzando de manera progresiva y que no debe confundirse con acciones aisladas o con entrega o transmisión de conocimientos o de “algo”.

Para Gadamer (2001), citado por (Villegas Durán, 2008) la formación es uno de los conceptos fundamentales relacionados con la ciencia del espíritu y lo considera uno de los conceptos básicos del humanismo, ya que estima que es donde más claramente se perciben la profundidad de los cambios espirituales. De acuerdo a lo anterior, se puede evidenciar que el concepto de formación se relaciona con cambios y transformaciones de la persona, de la esencia humana, al desarrollo de la persona, del individuo.

2.2.8 Capacitación

Para (Arias, 1999) se denomina así a la adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo, y para (Davini, 2002) “la capacitación consiste en la transmisión de conocimientos dentro de la lógica del ‘modelo escolar’, en vistas a la actualización en nuevos enfoques, nuevas informaciones o nuevas tecnologías, sea en la implantación de una nueva política, como en los casos de las políticas de descentralización o de priorización de la atención primaria” (Pág. 3).

El uso del concepto de capacitación ha estado asociado a cuestiones técnicas y de entrenamiento, sin embargo también ha sido utilizado como sinónimo de formación, aunque tengan significados diferentes. De hecho, de acuerdo con (Davini, 2002) la capacitación ha sido una de las estrategias más usadas por los gobiernos para enfrentar los problemas de desarrollo de los servicios públicos y se ha desarrollado bajo una gran variedad de condiciones institucionales, políticas, ideológicas y culturales. Es importante conocer sus alcances y limitaciones para evitar lo que dicha autora señala como desvíos frecuentes, entre ellos: el reduccionismo; la visión instrumental de la educación; el inmediatez y la tendencia a actuar por programas y proyectos, entre otros.

Capítulo III: Diseño de la investigación

3.1 Hipótesis acción

La presente investigación aporta en torno a la relevancia e importancia de analizar la situación actual de los programas de formación y capacitación que implementa la DIFOCA, especialmente a la adopción e implementación de un modelo coherente con los desafíos actuales. **La adopción del modelo de aprendizaje basado en problemas fortalece las estrategias actuales y favorece la construcción de un modelo propio que oriente el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la Política y el Plan Nacional de Formación y Capacitación.**

Lo anterior será posible, en la medida que el INAP de manera colectiva e institucional reflexione respecto a los distintos enfoques educativos existentes y cuál o cuáles de ellos han sido asumidos e implementados en las distintas modalidades de los procesos de Formación y Capacitación. Así mismo que respondan a las interrogantes siguientes:

- a) ¿Cuáles son los supuestos y las teorías pedagógicas que fundamentan su práctica educativa actual?
- b) ¿Cuál es el currículo y sus sistemas de enseñanza a la fecha?
- c) ¿Cómo estos sistemas contribuyen a responder a las necesidades y desafíos del contexto actual?
- d) ¿Existen procesos de mejora continua hacia los docentes que fortalezcan dichos enfoques y puedan aplicarlos en las estrategias de formación y capacitación?

Las reflexiones y los resultados del análisis que se realice en función de las preguntas anteriores contribuirá a elaborar propuestas para realizar cambios y transformaciones en el o los enfoques pedagógicos actuales y en definir y acordar con todas las direcciones sustantivas del INAP un enfoque pedagógico común que oriente los actuales Programas de Formación y Capacitación.

También se espera contribuir a dar seguimiento a las necesidades identificadas y planteadas en algunos documentos institucionales como su Plan Estratégico Institucional y las Estrategias de formación del Instituto Nacional de Administración Pública, de la República de Guatemala, socializados en el marco de algunos eventos internacionales en donde se plantea la importancia de *“la revisión, renovación e innovación de su agenda formativa y sus modalidades metodológicas”* (INAP, www.inap.gob.gt, 2015, p. 2).

3.2 Objetivos de la investigación

Analizar los programas de formación y capacitación que implementa la Dirección de Formación y Capacitación (DIFOCA), a la luz de cambios en el contexto, de las necesidades de recurso humano en la administración pública y de acuerdo a los enfoques pedagógicos definidos para fines del presente estudio.

Contribuir a la adopción y fortalecimiento de enfoques pedagógicos coherentes con las demandas y desafíos de la realidad actual y de los procesos educativos que se necesitan generar para la formación de funcionarios públicos críticos y que aporten a la transformación de la realidad.

Entre los objetivos específicos para el desarrollo de la presente investigación se plantearon los siguientes:

- a) Describir la situación actual de los programas de formación y capacitación
- b) Documentar las acciones que la DIFOCA desarrolla respecto al enfoque pedagógico en los procesos educativos y en el trabajo con los docentes
- c) Identificar estrategias, propuestas o mecanismos que permitan la adopción de un enfoque pedagógico de referencia para los procesos de formación y capacitación en función de los desafíos y necesidades actuales.

3.3 Planteamiento general de propuestas a experimentar

El producto final que se espera del presente estudio es obtener información relacionada con la situación actual de los programas de formación y capacitación, especialmente respecto al enfoque pedagógico actual en los procesos educativos que desarrolla la DIFOCA. Igualmente que con base a las conclusiones y recomendaciones del presente estudio se pueda identificar una propuesta de ruta relacionada con la adopción de un enfoque pedagógico coherente con los retos y las necesidades actuales que demanda el país. Como punto de partida para esta definición y discusión se propone en el marco de la Pedagogía para un nuevo contrato social la adopción del enfoque de Aprendizajes basado en Problemas como referente de los procesos de formación y capacitación de la DIFOCA.

3.4 Parámetros para verificar

Cuadro No. 4 Objetivos e indicadores

Objetivos	Indicadores
a) Describir la situación actual de los programas de formación y capacitación	Nivel de conocimiento del personal de la DIFOCA respecto a la situación actual de los programas de formación y capacitación y caracterización de los programas actuales.
b) Documentar las acciones que la DIFOCA desarrolla respecto al enfoque pedagógico en los procesos educativos y en el trabajo con los docentes	Número de acciones desarrolladas por la DIFOCA en función del fortalecimiento de capacidades docentes.
c) Identificar estrategias, propuestas o mecanismos que permitan la adopción de un enfoque pedagógico de referencia para los procesos de formación y capacitación en función de los desafíos y necesidades actuales	Un documento que contiene la ruta o estrategia que permita la adopción de un enfoque de referencia para los procesos de formación y capacitación

3.5 Cronograma de trabajo

Actividades del plan de investigación-acción Fase 1 (diagnóstico institucional y de contexto)	2014							
	septiembre / octubre				noviembre / diciembre			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Análisis documental y de la página web del INAP	■							
Reunión con la gerencia del INAP para la presentación de la solicitud de autorización para la realización del diagnóstico institucional (investigación-acción)	■							
Reunión con el director de formación y capacitación	■							
Elaboración del plan de trabajo para revisión y retroalimentación de la asesora de tesis		■						
Elaboración de instrumentos para el desarrollo de las entrevistas		■	■					
Aprobación del plan de trabajo por parte de asesora de tesis						■		
Presentación del plan de trabajo al director de DIFOCA						■		
Reuniones y entrevistas con el gerente y con el director de DIFOCA, docentes y otros actores que se consideren relevantes para fines del diagnóstico						■	■	
Procesamiento y análisis de la información								■
Elaboración de informe de diagnóstico							■	■

Actividades del proceso de trabajo Fase 2 (Elaboración del plan de investigación)	2015							
	enero / febrero				marzo / abril			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Elaboración del plan de investigación		■						
Elaboración del marco conceptual			■	■				
Presentación del plan de investigación a asesora de tesis					■			
Socialización del plan de investigación con la DIFOCA						■		
Actividades del proceso de trabajo Fase 3 (Ejecución)	2015							
	mayo / junio				julio			
	1	2	3	4	1	2	3	4
Realización de las entrevistas al gerente, director de formación y capacitación, docentes y otros actores que se consideren relevantes para fines del estudio		■	■					
Procesamiento y análisis de la información			■					
Elaboración de informe				■	■			
Presentación de informe preliminar a INAP para revisión					■			
Presentación preliminar de informe a la Universidad para revisión				■	■	■		

Capítulo IV: Ejecución

4.1 Actividades y resultados de socialización

Actividades realizadas	Resultados
Fase 4.1.1 Diagnóstico institucional y de contexto	Informe de diagnóstico
Fase 4.1.2 Elaboración del plan de investigación.	Plan de Investigación aprobado
Fase 4.1.3 Ejecución del plan	Informe de Investigación.

4.1.1 Diagnóstico institucional

Con relación a esta fase enfocada en el diagnóstico institucional y de contexto, se elaboró un plan de trabajo que fue revisado y retroalimentado tanto por la asesora de tesis, como por la gerencia del INAP y la dirección de DIFOCA. Posteriormente y con la aprobación de la asesora, se socializó dicho plan con la dirección de formación y capacitación, para su conocimiento, retroalimentación y aprobación. De esta fase se logró como resultado un informe de diagnóstico institucional producto del análisis documental, reuniones y entrevistas realizadas con el personal directivo del INAP, así como con el equipo de coordinación y personal docente.

4.1.2 Elaboración del plan de investigación

Posteriormente y a partir del listado y priorización de las carencias, así como a la selección del problema principal a investigar, se procedió a la elaboración del plan de investigación y su socialización con todos los actores involucrados. Paralelamente se fue construyendo el marco conceptual, el cual fue bastante interesante ya que a la luz de los enfoques y modelos educativos que se fueron analizando, se fue reflexionando respecto a la experiencia de la DIFOCA en relación a los procesos formativos que desarrollan. En cada una de las fases se tuvo un producto concreto, así en la fase I se contó con un informe de diagnóstico institucional y de contexto, en la fase II, el plan de investigación y en la fase III el informe de investigación.

4.1.3 Ejecución del plan

Finalmente se procedió a la ejecución del plan, especialmente la realización de las entrevistas con los actores seleccionados para profundizar en el análisis de las experiencias relacionadas con los procesos de formación y capacitación. A continuación se presenta los principales resultados obtenidos.

La hipótesis planteada se relaciona con la relevancia e importancia de la inclusión y fortalecimiento de los enfoques pedagógicos en los procesos educativos y en las estrategias y procesos de formación del INAP. Al respecto se pudo determinar que a la fecha los programas de formación y capacitación actual no responden a una política y a un plan de formación, ni a un solo enfoque pedagógico definido, institucionalizado y coherente con la realidad actual. A pesar de lo anterior, en la DIFOCA existe el reconocimiento de la importancia de lo pedagógico en los procesos de formación y capacitación y que es significativo para dicha dirección definir y acordar con todas las direcciones sustantivas del INAP un modelo o enfoque común que oriente los Programas de Formación y Capacitación. Por ahora no existe un enfoque o modelo pedagógico institucional definido y cada uno de los programas utiliza diferentes enfoques, que a criterio de los entrevistados van desde *la Andragogía, la Pedagogía Educativa, Orientación, Ejecución y Reflexión –OER–, La Pedagogía Institucional y la Pedagogía Constructivista, el modelo de calidad, enfoque de competencia, gestión por resultados*, entre otros.

Según los entrevistados, el INAP en años anteriores intentó implementar el modelo de calidad y el enfoque de competencias, este último acompañado de un plan de estudio, con su respectivo portafolio de registros, sin embargo ya no se continuó, ya que era difícil su implementación debido a una serie de factores.

A pesar de lo arriba señalado, solo el 42.86% de las personas entrevistadas manifestaron conocer plenamente el modelo o enfoque de competencias, 43% señalaron conocer parcialmente el modelo y un 14% no conoce la existencia de modelo pedagógico institucional. A partir de lo anterior, se puede concluir que además de que no existe un solo enfoque o modelo pedagógico definido, hay un conocimiento parcial del enfoque de competencias implementado, así mismo un conocimiento parcial de los otros enfoques señalados y que sea apropiado por parte de toda la DIFOCA.

Si bien se señalaron diversos enfoques pedagógicos, cuando se solicitó que describieran en qué consiste cada uno de los enfoques, ninguno de los entrevistados describió en qué consiste cada uno de los enfoques o cuáles son sus principales planteamientos, otros respondieron parcialmente, tal y como podemos identificar en los párrafos siguientes.

Según señaló una de las personas entrevistadas, la implementación del enfoque pedagógico en los Programas de formación y capacitación parte del “plan estratégico institucional y del POA institucional, desde su fundamento legal, visión y misión, objetivos, mallas curriculares y diseño” sin embargo de acuerdo al análisis realizado, los documentos institucionales no hacen referencia explícita a un enfoque en particular.

Otra de las entrevistadas señaló que el modelo consiste en partir de lo establecido en el plan de estudio en base al modelo OER (Orientación, ejecución y reflexión) a través de clases magistrales, análisis de caso, lectura, prácticas, revisión, retroalimentación y competencias. También indicó que el modelo OER se implementa a través del plan de estudio y aprendizaje (parte informativa, contenido, actividades, métodos, recursos y tiempo); diseño curricular del diplomado (modular) y que como parte del modelo se realizan foros, cuestionarios, lecturas comentadas, ensayos e investigaciones.

Respecto al currículo y los sistemas de enseñanza-aprendizaje en función de los enfoques o modelos, algunos de los entrevistados señalaron que no se cuenta con un currículo general de toda la dirección, existe solo por programas y en otros casos se señaló que se cuenta con mallas curriculares y diseños curriculares por competencia, un pensum de estudios de cada diplomado y en otros casos con una guía de base, un diseño curricular donde se establece las jornadas, descripción temática, método, contenido modular y perfil de ingreso.

En cuanto a cómo estos sistemas contribuyen a responder a las necesidades y desafíos del contexto actual, los entrevistados señalaron que “... *al INAP le falta dar seguimiento a los procesos de formación y capacitación y medir el impacto que se está provocando dentro de las dependencias públicas, para ver cómo se responde a las necesidades y qué aplican y qué cambian*”. También señalaron que hace falta por hacer, falta seguimiento y falta evaluación del impacto, ya que se miden resultados de los procesos de formación presencial (calidad docente, participación, etc.) sin embargo no se da seguimiento a los procesos de formación de manera sistemática.

A diferencia de lo anterior, otras personas entrevistadas señalaron que el INAP responde a las necesidades, ya que través del diagnóstico de necesidades de capacitación que se realiza cada dos meses a través del SINAFOC y a los diagnósticos que los estudiantes hacen en sus instituciones, se detectan las necesidades de formación y capacitación y por lo tanto se responde a las demandas y desafíos institucionales. Al respecto es importante mencionar que algunas personas entrevistadas y que forman parte de la Junta Directiva del INAP señalaron que por ahora no se cuenta con un diagnóstico de necesidades actualizadas, ya que el SINAFOC no está funcionando de acuerdo a los mandatos establecidos.

A través de los resultados de las encuestas y entrevistas realizadas, también se pudo determinar que para la DIFOCA, especialmente para quienes participaron en el proceso del estudio, es importante formar y capacitar a los docentes del INAP en temas relacionados con los modelos o enfoques pedagógicos y su metodología.

4.2 Producto final

El producto final obtenido del presente estudio es el informe de investigación que recoge el análisis de la problemática y de las conclusiones y recomendaciones del estudio y una propuesta de ruta relacionada con la adopción del enfoque de Aprendizaje Basado en Problemas en el marco de la Pedagogía del nuevo contrato social, como referente de los procesos de formación y capacitación de la DIFOCA. (Apéndice No. 4).

Capítulo V: Evaluación

5.1 Evaluación de resultados con relación al objetivo

Con relación a los objetivos de la investigación, se puede concluir que se han cumplido los objetivos planteados al inicio del proceso, especialmente porque a través del presente estudio se cuenta con una caracterización o del estado del arte de los programas de formación y capacitación del INAP, el cual será socializado con el personal de la DIFOCA. En lo que respecta al enfoque pedagógico, también se confirmó la hipótesis en cuanto que el INAP no cuenta con un enfoque pedagógico definido que oriente sus procesos de formación y capacitación, por lo que se hace necesario y recomendable definir una propuesta que permita la adopción de un enfoque de referencia para los procesos de formación y capacitación. La propuesta incluye la sugerencia de la adopción del enfoque de Aprendizaje basado en Problemas en el marco de la Pedagogía del nuevo contrato social, como punto de partida para la construcción de una propuesta institucional propia.

5.2 Evidencias de desarrollo sostenible

La sostenibilidad del proceso se garantiza en el sentido de que existe interés en la DIFOCA de fortalecer los procesos de formación y capacitación y tiene como base o puntos de partida los resultados del diagnóstico y del plan de investigación-acción que involucró a diversos actores de dicha dirección. Los resultados del estudio son elementos que permiten profundizar en las reflexiones y brindar insumos para los procesos de planificación de la DIFOCA. En la propuesta de ruta, se incluirá una propuesta relacionada con el fortalecimiento de capacidades del personal en cuanto al manejo de enfoques y modelos de aprendizaje, para que esto contribuya a su institucionalización en el corto y mediano plazo.

5.3 Seguimiento de la propuesta

El seguimiento a la propuesta se realizará a través de la socialización de los resultados del estudio y su entrega a las autoridades correspondientes, así como al personal que participó en el proceso, especialmente en las entrevistas. Así mismo se compartirá con las futuras autoridades del INAP para que se le pueda dar seguimiento al tema.

5.4 Reflexiones sobre el proceso

El presente estudio relacionado con “La necesaria Inclusión y fortalecimiento del enfoque pedagógico en los procesos y las estrategias de Formación y Capacitación de los Servidores Públicos” confirma la necesidad de generar cambios y transformaciones en el enfoque pedagógico de los programas actuales del INAP y en la necesidad de fortalecer las competencias del personal de la DIFOCA para que los mismos permitan el fortalecimiento de las acciones y de los procesos educativos. Lo anterior es una respuesta concreta a la débil orientación pedagógica actual en las estrategias de formación y capacitación de los servidores públicos, ya que no existe un solo modelo pedagógico institucional definido, institucionalizado y compartido por las direcciones sustantivas que dedican a la formación, más bien se evidencia dispersión y falta de actualización en algunos de los procesos de formación que se implementan.

La relevancia de la adopción, aplicación y fortalecimiento de un enfoque pedagógico actualizado en los procesos y estrategias de formación y capacitación de los servidores/as públicos/as, se considera indispensable para la innovación de la oferta educativa y para que el Sistema Nacional de Formación y Capacitación del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP–, alcance sus objetivos y metas y a través de ello, se contribuya en la mejora de la Formación y Capacitación y por tanto esto tenga impacto en la calidad de los servicios que ofrece el Estado.

Tomando en consideración que los enfoques educativos no son neutrales y responden a un paradigma o proyecto de sociedad, de Estado y de Administración pública, el enfoque de los programas de formación debe responder a las prioridades y demandas de la sociedad y debe ser coherente con los nuevos desafíos del contexto. Las necesidades y demandas de las instituciones sigue siendo un reto para DIFOCA y para el INAP en su conjunto, ya que ante la situación actual de las instituciones del Estado, el perfeccionamiento del enfoque o la retroalimentación con enfoques actualizados también constituye una oportunidad para contar con lineamientos orientadores comunes a todos los programas de formación con que cuenta, y un punto de partida para la elaboración de una política y un plan nacional de formación, programas de formación y capacitación con su respectivo proyecto educativo.

Lo anterior también es una base fundamental para definir los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los procesos formativos y lograr la retroalimentación de los procesos de formación de los funcionarios públicos.

Uno de los desafíos fundamentales del INAP sigue siendo el diseño, aprobación e implementación de la política nacional de formación y capacitación ante la constante interrupción de los procesos y los sucesivos cambios de gerencia en cada uno de los períodos de gobierno y dentro del mismo período.

Como resultado de la presente investigación se proponen la adopción del enfoque de aprendizaje basado en problemas, el cual tiene como objetivo que los servidores públicos comprendan la realidad, contribuyan a transformarla y desarrollen pensamiento crítico en el mismo proceso de enseñanza y aprendizaje.

5.5 Experiencias sobresalientes

Una de las experiencias sobresalientes a señalar es la interacción permanente con los actores o participantes del proceso de investigación, ya que permitió establecer un diálogo permanente con varios de ellos, especialmente con docentes y algunos investigadores que han desarrollado con anterioridad estudios respecto a temas relacionados en el INAP.

Otra de las experiencias relevantes se relaciona con el análisis documental, ya que permitió establecer que a pesar de la enorme cantidad de estudios e investigaciones en relación con el INAP, no existen estudios en el que se ha involucrado de manera activa al personal de la DIFOCA, estudios previos que aborden el tema investigado, con lo cual se constata la necesidad e importancia del seguimiento al mismo.

Otro elemento importante a resaltar es la importancia y necesidad de socializar los resultados de la investigación, ya que aunque existen otras investigaciones realizadas con relación a las ofertas o los procesos de formación, estos no se socializan ni se conocen lo suficientemente dentro del INAP, tanto en la DIFOCA como en la dirección de investigación, tal y como se constató durante el desarrollo del estudio.

5.6 Concretización de las teorías que se proponen para realizar el cambio

Como resultado del estudio se propone que en el marco de la Pedagogía del nuevo contrato social, el INAP adopte como referente de los programas de formación y capacitación el enfoque de Aprendizaje basado en Problemas, -ABP- (Escuela Superior de Administración Pública, Programa Formación de Formadores) el cual utiliza un problema guía como elemento conductor de las actividades de enseñanza-aprendizaje y tiene como propósito enseñar a diseñar soluciones a problemas reales, donde el rol de docente es de tutor y de acompañante del grupo en la construcción de la solución y los estudiantes son autónomos.

Las razones por la cual se plantea dicho enfoque son las siguientes: a) el Enfoque de Aprendizaje basado en Problemas es un modelo coherente con los desafíos de los procesos de formación, y capacitación que actualmente se implementan desde la DIFOCA, es una propuesta que permite contribuir a transformar la problemática de las instituciones públicas y permite transitar de enfoques centrados en la información a un enfoque centrado en la transformación, especialmente contribuye con la solución de problemas. En el contexto actual se requiere de un enfoque educativo que cambie, transforme y que contribuya a formar recursos humanos con capacidades y habilidades, que contribuya a la transformación del Estado y de sus instituciones.

La utilización del enfoque de problemas como estrategia didáctica también permite un mejor aporte del INAP, a los estudiantes y a las instituciones públicas, ya que los temas y contenidos que se abordan estarán estrechamente ligados a la cotidianidad de los funcionarios públicos.

Para José Joaquín García, (1998: pág. 198) la solución de problemas y la creatividad son dos procesos que están íntimamente ligados al ser humano y señala que se encuentran estrechamente relacionados. Al respecto, es importante señalar que en un contexto como el actual, las instituciones del Estado necesitan de recurso humano con otra lógica, visión y con creatividad para poder analizar los problemas desde diferentes perspectivas y contribuir a su solución.

En síntesis, se puede señalar que a través de este enfoque se apoya al estudiante a aprender desde la cotidianidad y desde la experiencia de los problemas que viven en la cotidianidad. La idea es que a partir de este enfoque el INAP vaya construyendo su propuesta o “modelo” educativo con base a las necesidades y desafíos actuales y de acuerdo a ello institucionalice el enfoque como parte de un proceso de construcción y de fortalecimiento de capacidades.

Conclusiones

- De acuerdo al análisis de los programas de formación y capacitación que implementa la –DIFOCA-, se pudo determinar que a la fecha los programas de formación y capacitación actual, no responden a una política y a un plan nacional de formación, ni a un enfoque definido e institucionalizado y coherente con las demandas y desafíos de la realidad actual y de los procesos educativos que se necesitan generar para la formación de un funcionario público que aporte a la transformación de la realidad.
- Existe un reconocimiento generalizado de la importancia de lo pedagógico en los procesos de formación y capacitación y que es significativo definir y acordar con todas las direcciones sustantivas del INAP un modelo o enfoque común que oriente las políticas, los planes y los Programas de Formación y Capacitación del INAP, ya que por ahora no existe un enfoque pedagógico institucional definido y cada uno de los programas lo aborda de diferente manera.
- La presente investigación constituye un punto de partida importante para la adopción de un enfoque o modelo pedagógico institucional para todas las direcciones del INAP que desarrollan procesos de formación y capacitación. La definición de un enfoque pedagógico actualizado constituye paso fundamental para el diseño de una política y un plan nacional de formación y capacitación, así como con un currículo y sistemas de enseñanza.
- La investigación permitió documentar las acciones que la DIFOCA desarrolla actualmente respecto al enfoque pedagógico en los procesos educativos y en el trabajo con los docentes, sin embargo también se identificó que los esfuerzos que se realizan son puntuales y aislados y no sistemáticos, con su respectivo sistema de seguimiento y evaluación.
- La investigación permitió identificar estrategias y construir una propuesta para la adopción de un enfoque pedagógico de referencia para los procesos de formación y capacitación en función de los desafíos y necesidades actuales. Las reflexiones y planteamientos del presente documento constituyen un punto de partida para posicionar la importancia que tiene la adopción de un enfoque pedagógico en la agenda del INAP y repensar los procesos de Formación y Capacitación a la luz de los nuevos enfoques pedagógicos y/o enfoques educativos, así como de planificar e implementar acciones coherentes con las demandas y necesidades actuales de las y los funcionarios públicos.

Recomendaciones

- Iniciar el proceso de elaboración de la Política Nacional de Formación y Capacitación, así como del Plan Nacional de Formación en el que se reflejen las definiciones u orientaciones fundamentales respecto a los procesos de formación y capacitación. Lo anterior pasa por fortalecer la rectoría de la DIFOCA respecto a los procesos de formación y capacitación, ya que por el mandato que le corresponde, es la responsable de promover, diseñar e implementar la Política y el Plan Nacional de Formación y Capacitación para empleados públicos.
- Iniciar un proceso de reflexión con las direcciones sustantivas del INAP respecto a la necesidad de adoptar los enfoques sugeridos e institucionalizarlo a través de la Gerencia y crear condiciones institucionales para que el personal dedicado a la formación y capacitación pueda especializarse y actualizarse de manera permanente con relación a las principales tendencias educativas y a los principales enfoques pedagógicos actuales.
- Es importante que el INAP adopte un enfoque pedagógico como punto de partida para construir su propio “modelo” de referencia y desarrolle procesos de mejora continua relacionada con los enfoques pedagógicos sugeridos, especialmente con los docentes de DIFOCA, con el propósito de fortalecer conocimientos y competencias, especialmente en el enfoque de Aprendizaje basado en Problemas.
- Diseñar e implementar un plan de acción que fortalezca las capacidades de la DIFOCA y de los docentes respecto a los enfoques pedagógicos y un sistema de seguimiento de los procesos de formación y capacitación que le permita al INAP conocer los resultados y efectos de los procesos de formación en las instituciones, especialmente en lo que respecta al aporte que se brinda a la solución de los problemas institucionales.
- Implementar estrategias para garantizar la adopción e institucionalización del enfoque pedagógico de “Aprendizaje basado en Problemas” y posicionar la importancia de dicho enfoque en la agenda formativa del INAP, así como diseñar un currículo general que oriente los programas de formación y capacitación de todas las direcciones sustantivas del INAP.

Bibliografía

- Aldana Mendoza, C. (1989). "En torno a la Educación Popular en Guatemala".
- Aldana Mendoza, C. (2001). *Pedagogía General Crítica (versión unificada)*. Guatemala: Serviprensa Centro Americana.
- Aldana Mendoza, C. (2012). Guatemala: Piedra Santa.
- Aldana, Mendoza. (2012). *Pedagogía para nuestro tiempo*. Guatemala: Editorial, Piedra Santa.
- Arias Gómez, D. H. (2014). *¿Qué cambia la educación?* Bogotá: Kimpres Ltda.
- Arias, Gómez,. Conceptos afines a la capacitación.
- Arias. (1999). Administración de recursos humanos.
- CEPEDID., O. (2005). *Modelos pedagógicos: hacia una escuela del desarrollo integral*. Barranquilla, Colombia: Centro de Estudios Pedagógicos y Didácticos.
- CLAD-ONU. (noviembre de 2003). www.inafocaman.edu.do.
- Congreso de la República de Guatemala, D. 2.-8. (1994). <http://www.inap.gob.gt/site/>.
- Contreras Julio, J. V. (n.d.). <http://www.jvcontrerasj.com/>. Modelos Pedagógicos.
- Contreras, F. R. (2005). *La Gerencia Social ante los nuevos retos del Desarrollo Social en América Latina*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Contreras, M. y. (2005). *La Gerencia Social ante los nuevos retos del Desarrollo Social en América Latina*. Guatemala: Magna Terra Editores, S.A.
- Danilo, S. (2005). *Educación para un nuevo contrato social (pag 15)*. Buenos Aires Argentina: Stella.
- Davini, M. N. (2002). *Capacitación del Personal de los Servicios de Salud. Proyectos relacionados con los procesos de reforma sectorial, OPS/OMS*. Washington.
- Delors, J. (1998). *La Educación encierra un tesoro*. Quito, Ecuador: Fundación El Comercio.

Escuela Superior de Administración Pública. (n.d.). http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=518. Retrieved 14 de Enero de 2015

Escuela Superior de Administración Pública. *Programa Formacion de Formadores*. Colombia.

Fullan, M. y. (1997). *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*. México: Trillas.

González, Ivonne. (2010). *Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina*. Santiago de Chile

Guatemala, S. d. (2005). *Documento de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública*. Guatemala.

<http://www.inap.gob.gt/historia.html>. (n.d.). octubre de 2014

INAP. (2014). Antecedentes del INAP. *Administración Pública y Desarrollo* .

INAP. (2014). *Memoria de labores 2013*. Guatemala.

INAP. (2014). www.inap.gob.gt.

INAP. (21 de febrero de 2015). www.inap.gob.gt.

INAP. (21 de febrero de 2015). www.inap.gob.gt. Estrategias de formación del Instituto Nacional de Administración Pública de la República de Guatemala.

Instituto Nacional de Administración Pública. (2013). Octubre de 2014

Jiménez Serradilla, M. N. (n.d.). Educación Continua y de adultos.

Lemus, Luis Arturo. (1969). *Pedagogía. Temas fundamentales*. Buenos Aires, Argentina: Kapelusz.

Lemus, Luis Arturo. (2011). *Pedagogía: temas fundamentales*. Guatemala: Piedra Santa.

Mack, L. F. (2008). Estrategia d Formación del Instituto Nacional de Administración Pública de la República de Guatemala. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Publica* , 7.

Mack, L. F. (2008). Estrategia de Formación del Instituto Nacional de Administración Pública de la República de Guatemala. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Publica* , 7.

Mack, L. F. (2008: pag 3). *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008*.

Mendoza, A. (2004). *Pedagogía para nuestro tiempo*. Guatemala: Piedra Santa.

Mercedes Iacoviello y Luciano Strazza (2013). *La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización*. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (65): diciembre 2013.

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. (2014) *Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal de enero a diciembre de 2013*.

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. (2015) *Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal de enero a diciembre de 2014*.

Montoya, C. (n.d.). <http://principiosdidacticos.foroes.org/t40-aprendizaje-memoristico-y-significativo>. Retrieved 21 de febrero de Febrero de 2015

Morales Modenesi, L. (2014). *Nuevos Programas de Formación de Servidores Públicos con base a la Ley de Servicio Civil*. Guatemala.

Presidencia de la República. (2008). *Acuerdo Gubernativo No. 28-2008 del Presidente de la República*, . Guatemala.

Presidencia, S. d. (2008). *Avances y Desafíos de la Políticas Públicas en la Administración Berger. Ejercicio de transición*. Guatemala.

Proyecto USAID/Reforma Educativa en el Aula y EFPEM/USAC. (2008).

Publicas., M. d. (2014). www.mimfin.gob.gt.

Romeo Barea, G. A. (2009). *La Pedagogía en la Educación. Innovación y Experiencias Educativas*, 9.

Ruiz, Guillermo. (2013) *La teoría de la experiencia de John Dewey: significación histórica y vigencia en el debate teórico contemporáneo*. Foro de Educación, Buenos Aires, Argentina.

SEGEPLAN. (2007). *Avances y Desafíos de las Políticas Públicas en la Administración Berger. Ejercicio de Transición*. Guatemala.

Sistemas de Apoyo a la Presidencia/Vicepresidencia de la República de Guatemala. (2005). *Escuela de Gobierno y Gestión Pública*. Guatemala.

Stiegelba, F. y. (1997: pag 2). *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*. México: Trillas.

Streck, D. (2005). *Educación para un nuevo contrato social*. Buenos aires: Stella.

Tedesco, J. C. (2009). *Calidad para todos*. Guatemala: Oscadel. S.A.

UCG, M. P. (21 de Febrero de 2015). [http://www.casagrande.edu.ec/download/biblioteca/Documentos_Institucionales/MODELO PEDAGOGICO.0UCG.pdf](http://www.casagrande.edu.ec/download/biblioteca/Documentos_Institucionales/MODELO_PEDAGOGICO.0UCG.pdf).

UCG, Santiago de Chile. (n.d.). *Teorías y enfoques pedagógicos que orientan el modelo pedagógico de la UCG*.

Urrutia, E. (2014). Reseña Histórica del INAP. *Administración Pública y Desarrollo*. No.1 .

Villareal, Beatriz. (2009). *Acerca de la Educación*. Guatemala: Oscadel, S.A.

Villegas Durán, L. A. (2008). Formación: Apuntes para su comprensión en la docencia universitaria. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*..

Apéndices

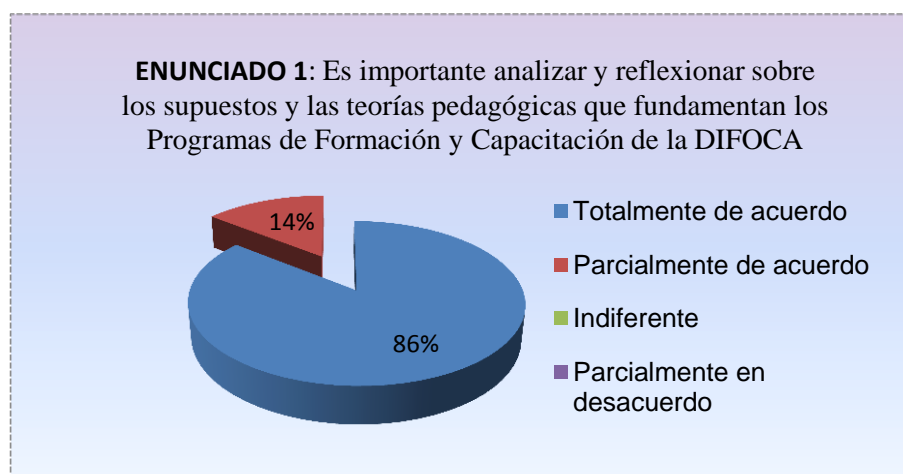
No. 1 Resultados de la encuestas

A continuación se puede conocer de manera más detallada, los resultados de las encuestas y entrevistas realizadas con el director de DIFOCA, coordinadores de programas de formación, docentes y estudiantes. Se les solicitó que respondieran de acuerdo a su criterio a una serie de enunciados, lo que consideraran conveniente o con lo que estuvieran de acuerdo. El criterio de evaluación fue de una escala de 1 a 5, siendo 1 no o total desacuerdo y 5 sí o total acuerdo. Los resultados fueron los siguientes:

Parte A

Enunciado 1. Es importante analizar y reflexionar sobre los supuestos y las teorías pedagógicas que fundamentan los Programas de Formación y Capacitación de la DIFOCA

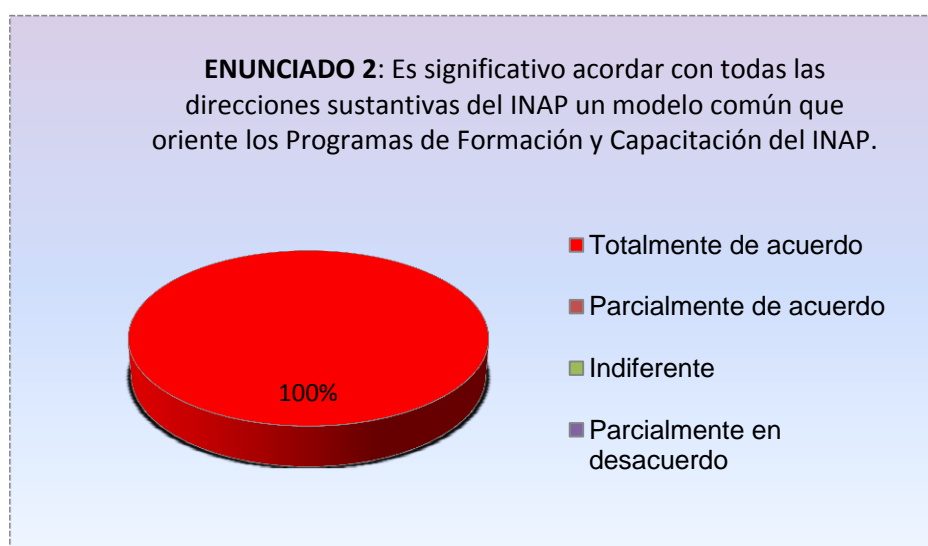
Al respecto, de las siete personas entrevistadas, seis de ellas (que representan el 86%) señalaron estar totalmente de acuerdo, y una persona (14%) señaló estar parcialmente de acuerdo. Lo que se muestra en la siguiente gráfica.



Con base en lo anterior se puede aseverar que los coordinadores de programa, docentes y estudiantes entrevistados están de acuerdo con analizar y reflexionar sobre los supuestos y las teorías pedagógicas que fundamentan los Programas de Formación y Capacitación del DIFOCA, mientras que la dirección está parcialmente de acuerdo con ello.

Enunciado 2. Es significativo acordar con todas las direcciones sustantivas del INAP un modelo común que oriente los Programas de Formación y Capacitación del INAP.

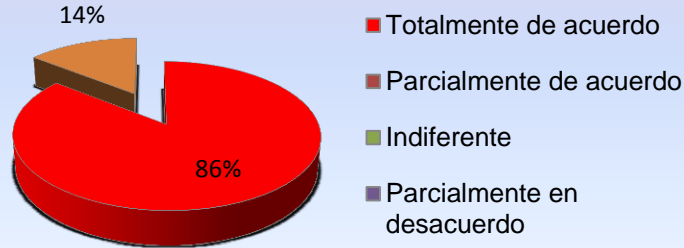
En el resultado de las respuesta al enunciado 2, como se muestra en la gráfica, todas las personas entrevistadas, tanto personal de DIFOCA como docentes y estudiantes están totalmente de acuerdo, por lo que se considera que para todos (as) las personas entrevistadas es significativo acordar con todas las direcciones sustantivas del INAP un modelo común que oriente los Programas de Formación y Capacitación del INAP.



Enunciado 3. Es importante establecer las orientaciones conceptuales, pedagógicas y/o fortalecer los enfoques y/o modelos pedagógicos que orienten los Programas de Formación y Capacitación del INAP.

El 86% de las personas encuestadas dijeron estar de acuerdo con el enunciado. (Coordinadores de programa, docentes y estudiantes, señalaron estar totalmente de acuerdo en que es importante establecer las orientaciones conceptuales y una persona, correspondiente al 14% (director de DIFOCA) no respondió a la pregunta.

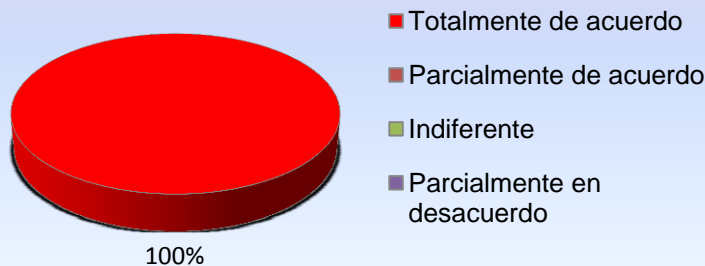
ENUNCIADO 3: Es importante establecer las orientaciones conceptuales, pedagógicas y/o fortalecer los modelos pedagógicos que orienten los Programas de Formación y Capacitación del INAP



Enunciado 4. Es relevante definir un modelo pedagógico que responda a los nuevos desafíos y realidades del contexto guatemalteco actual.

La respuesta al enunciado 4 obtuvo el 100% de la aprobación de las personas encuestadas. Todas las personas encuestadas estuvieron de acuerdo con el enunciado.

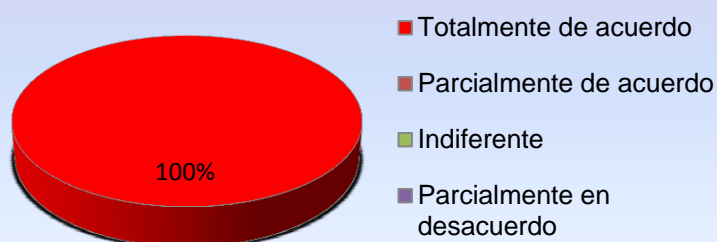
ENUNCIADO 4: Es relevante definir un modelo pedagógico que responda a los nuevos desafíos y realidades del contexto guatemalteco actual.



Enunciado 5: Es importante formar y capacitar a los docentes del INAP en temas relacionados con los modelos o enfoques pedagógicos y su metodología.

Todas las personas encuestadas están totalmente de acuerdo con el enunciado 5, por lo que el 100% de los encuestados/as respondieron de manera afirmativa.

ENUNCIADO 5: Es importante formar y capacitar a los docentes del INAP en temas relacionados con los modelos pedagógicos y su metodología



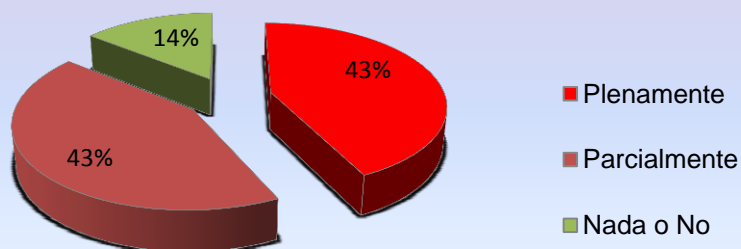
Parte B

Para poder profundizar en el conocimiento del modelo o enfoque pedagógico actual, se presentaron a cada persona encuestada cinco enunciados que se relacionan con el enfoque pedagógico del INAP, y se les pidió señalar la opción con la cual consideraban estar de acuerdo. Siendo el 1 la más baja y 3 la más alta. Los resultados obtenidos para esta parte fueron los siguientes:

Pregunta 1: Respecto a esta pregunta ¿Conoce el modelo pedagógico institucional?

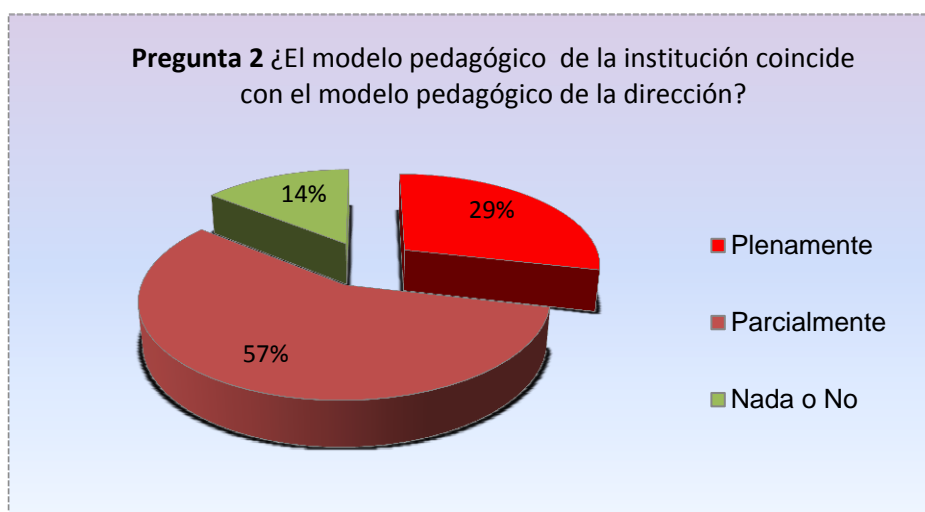
El 43% de las personas entrevistadas conocen plenamente el modelo, el 43% conoce parcialmente el modelo y un 14% no conoce nada del modelo. A partir de lo anterior, se puede concluir que hay un conocimiento parcial del enfoque o modelo pedagógico institucional del INAP.

Pregunta 1 ¿Conoce el modelo pedagógico institucional?



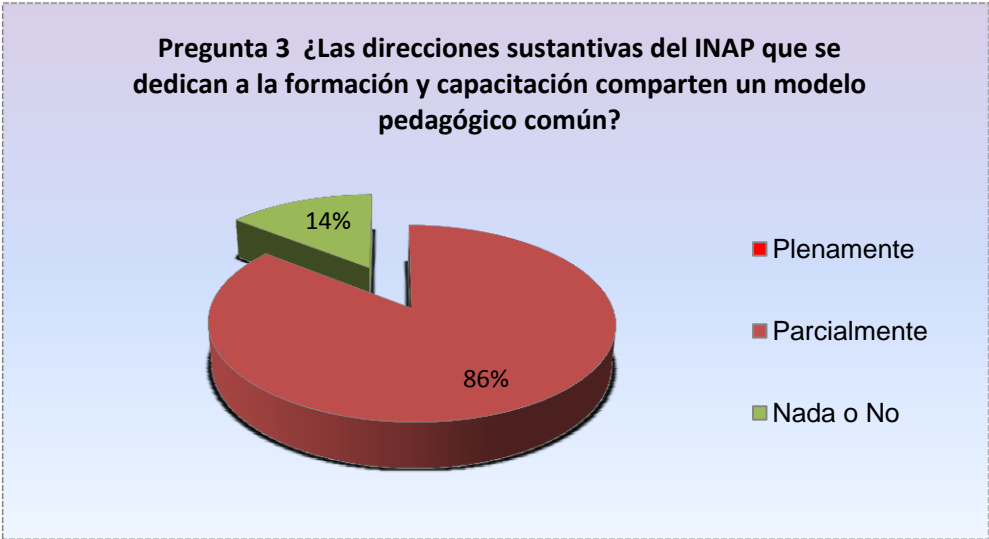
Pregunta 2: ¿Coincide el modelo pedagógico de la institución con el modelo pedagógico de la dirección?

Los resultados o respuestas a esta pregunta, mostrados en la gráfica, señalan que del 100% de las personas entrevistadas el 57% (4) considera que coincide parcialmente, el 29% (2) plenamente y el 14% (1) en nada. El resultado de la encuesta refleja que el 57% de las personas encuestadas consideran que el modelo pedagógico de la institución coincide solo parcialmente con el modelo pedagógico de la dirección, el 29% señala que coincide plenamente y el 14% señalan que no coincide en nada o no. Así que es necesario identificar a qué responden estas incoherencias.



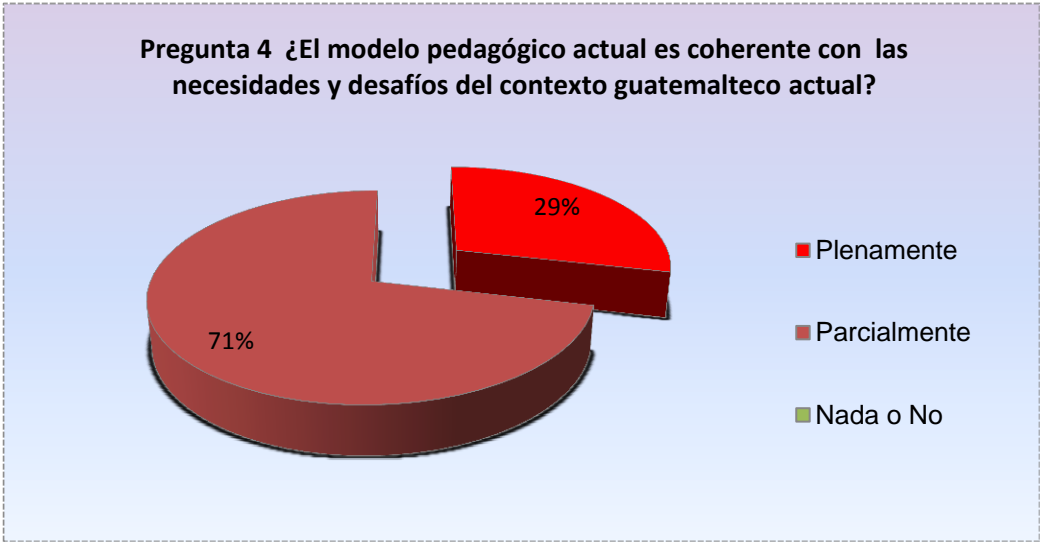
Pregunta 3: ¿Las direcciones sustantivas del INAP que se dedican a la formación y capacitación comparten un modelo pedagógico común?

El resultado de la pregunta 3: según la grafica indica que el 86% de las personas encuestadas respondieron que las direcciones sustantivas del INAP que se dedican a la formación comparten parcialmente un modelo pedagógico común. Y el 14% respondió que en nada. Este resultado es coincidente al de la respuesta 2, ya que el 57% señaló que parcialmente existe coincidencia entre el modelo de la institución y de la dirección.



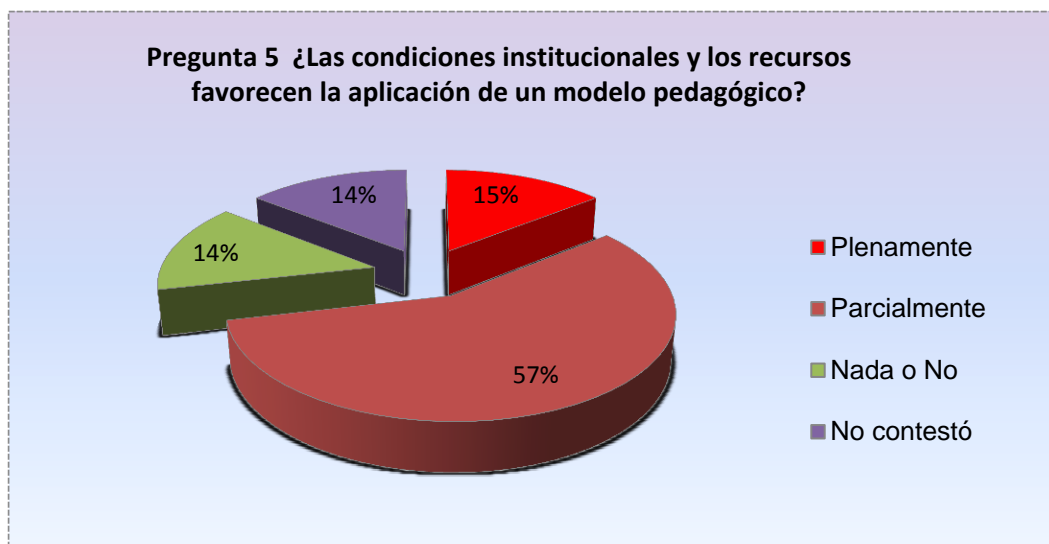
Pregunta 4: ¿El modelo pedagógico actual es coherente con las necesidades y desafíos del contexto guatemalteco actual?

La gráfica muestra que el 71% (5) de las personas encuestadas coinciden en que el modelo pedagógico actual es parcialmente coherente con las necesidades y desafíos del contexto guatemalteco actual y el 29% (2) señala que es plenamente coherente.



Pregunta 5: ¿Las condiciones institucionales y los recursos favorecen la aplicación de un modelo pedagógico?

Resultado: El 57% de las personas encuestadas consideran que las condiciones institucionales y los recursos favorecen parcialmente la aplicación de un modelo o enfoque pedagógico. Y hay igualdad de porcentajes entre las personas cuya respuesta es plenamente, nada o no, y no contestó. Derivado del resultado de la mayoría de las personas encuestadas en las que el 71% coincide que las condiciones institucionales y los recursos favorecen al menos parcialmente la aplicación de un modelo pedagógico.



No. 2 Encuesta

Encuesta
Dirección de Formación y Capacitación
Programas de Formación INAP

Objetivo: Conocer los programas y los modelos pedagógicos que orientan los procesos de formación y capacitación de la DIFOCA

Información general:

- Nombre:

- Cargo de la persona entrevistada:

- Años de trabajar en la DIFOCA:

- Lugar y fecha de la entrevista:

Instrucciones:

A continuación encontrará una serie de enunciados, por favor lea y responda de acuerdo a su criterio lo que corresponda. Los enunciados de la parte A están relacionados con la importancia de conocer y analizar los programas de formación y capacitación. De una escala de 1 a 5, señale la opción con la que usted considera estar de acuerdo.

5= Totalmente de acuerdo

4= Parcialmente de acuerdo

3= Indiferente

2= Parcialmente en desacuerdo

1= Totalmente en desacuerdo

Parte A

		1	2	3	4	5
1	Es importante analizar y reflexionar sobre los supuestos y las teorías pedagógicas que fundamentan los Programas de Formación y Capacitación de la DIFOCA					
2	Es significativo acordar con todas las direcciones sustantivas del INAP un modelo común que oriente los Programas de Formación y Capacitación del INAP.					
3	Es importante establecer las orientaciones conceptuales, pedagógicas y/o fortalecer los modelos pedagógicos que orienten los Programas de formación y capacitación del INAP					
4	Es relevante definir un modelo pedagógico que responda a los nuevos desafíos y realidades del contexto guatemalteco actual.					
5	Es importante formar y capacitar a los docentes del INAP en temas relacionados con los modelos pedagógicos y su metodología					

Parte B

Los enunciados de esta parte se relacionan con el modelo pedagógico del INAP. Señale la opción con la cual usted considera estar de acuerdo.

3= Plenamente

2= Parcialmente

1= Nada o No

1	¿Conoce el modelo pedagógico institucional?	1	2	3
2	¿El modelo pedagógico de la institución coincide con el modelo pedagógico de la dirección?			
3	¿Las direcciones sustantivas del INAP que se dedican a la formación y capacitación comparten un modelo pedagógico común?			
4	¿El modelo pedagógico actual es coherente con las necesidades y desafíos del contexto guatemalteco actual?			
5	¿Las condiciones institucionales y los recursos favorecen la aplicación de un modelo pedagógico?			

No. 3 Entrevista

Entrevista semi-estructurada Dirección de Formación y Capacitación Programas de Formación INAP

Objetivo: Conocer los programas y los modelos pedagógicos que orientan los procesos de formación y capacitación de la DIFOCA

Información General:

- Nombre:

- Cargo de la persona entrevistada:

- Años de trabajar en la DIFOCA:

- Lugar y fecha de la entrevista:

Instrucciones

Por favor, responda a las siguientes preguntas.

1. ¿Cuáles son las principales funciones que la Dirección de Formación y Capacitación tiene de acuerdo a su normativa vigente?
2. ¿Cuáles son los supuestos y las teorías pedagógicas que fundamentan su práctica educativa actual?

3. ¿Cuál es el modelo o enfoque pedagógico que orienta los Programas de la Dirección de Formación y Capacitación?
4. De no contar con un modelo pedagógico ¿describa cuáles considera que son los principales factores que imposibilitan contar con uno?
5. ¿Describa en qué consiste el modelo pedagógico señalado en la pregunta anterior?
6. ¿Señale cómo se implementa dicho modelo en los Programas de formación y capacitación?
7. ¿Cuál es el currículo y los sistemas de enseñanza-aprendizaje en función de ese modelo?
8. ¿Cómo contribuyen estos sistemas a responder a las necesidades y desafíos del contexto actual?
9. ¿Existen procesos de mejora continua hacia los docentes que fortalezcan dichos enfoques y puedan aplicarlos en las estrategias de formación y capacitación?
10. ¿Existe un modelo específico para cada Dirección o es el mismo modelo o enfoque para todas las direcciones que se dedican a la Formación y Capacitación?
11. ¿Qué condiciones se necesitan para que la DIFOCA pueda establecer o fortalecer un modelo pedagógico?

No. 4 Propuesta de ruta

Ruta o estrategia para la adopción de un enfoque Pedagógico Institucional para el fortalecimiento de los procesos de formación y capacitación del INAP

1. Justificación

En el informe de investigación-acción se señala la importancia de privilegiar la inclusión y/o fortalecimiento de un enfoque pedagógico institucional en los procesos de formación y capacitación del INAP. Así también, se señala que un reto permanente de la DIFOCA es la necesidad de generar cambios y transformaciones a nivel de concepción, metodología y recursos de los procesos educativos. La revisión, renovación, innovación y/o transformación de la agenda formativa, debe responder a las demandas de un mundo globalizado y de una necesidad manifiesta en relación a la eficiencia de un Estado democrático y preocupado del bienestar de la población en general y que permita alcanzar los propósitos del proceso educativo.

En ese marco y dados los resultados obtenidos de la investigación-acción en la cual se señala que actualmente el INAP no cuenta con un modelo pedagógico institucional definido y compartido por todas las direcciones, se considera importante acordar o definir un enfoque pedagógico que permita promover y generar nuevas visiones, compromisos y transformaciones institucionales que apoyen el fortalecimiento de los procesos de formación y capacitación actual.

2. Objetivos

Compartir con la DIFOCA la ruta o estrategias para la adopción de un enfoque Pedagógico Institucional para el Fortalecimiento de los Procesos de Formación y Capacitación del INAP.

3. Actividades

- Socialización de los resultados de la investigación con la gerencia y con las direcciones sustantivas.
- Compartir con el personal de la DIFOCA, los enfoques y modelos pedagógicos analizados, así como la propuesta de enfoque pedagógico sugerido.
- Definir un enfoque o un modelo pedagógico institucional y construir un currículo institucional o por programas.
- Formar y capacitar al personal de las direcciones sustantivas respecto al enfoque pedagógico adoptado.
- Compartir con los docentes los lineamientos y el enfoque pedagógico adoptado, con la finalidad de que se asuma y se ponga en práctica en los procesos de formación y capacitación en los que participan.
- Fortalecer el rol de la DIFOCA, ya que de acuerdo a su naturaleza y funciones le corresponde orientar y dar lineamientos para que las direcciones sustantivas del INAP compartan un enfoque institucional en relación a lo pedagógico.
- La definición de un enfoque pedagógico institucional constituye un punto de partida importante para el diseño de una política y un plan nacional de formación y capacitación, así como de un currículo y sistemas de enseñanza.

4. Responsable

Personal de DIFOCA, con apoyo de la persona responsable de la investigación.

5. Materiales

Copias del informe de investigación, un resumen ejecutivo, una presentación relacionada con los enfoques y modelos educativos analizados y de las propuestas a sugerir.

6. Tiempo

Las actividades planteadas como parte del proceso de adopción del enfoque o modelo pedagógico institucional se realizarán durante el mes de agosto, con la participación del personal de DIFOCA.

Anexos

No. 1 Plan Estratégico Institucional

No. 2 Memoria de labores