

Sistematización

La experiencia del Minedu en la capacitación a servidores públicos durante el periodo 2012 - 2016:
Aprendizajes y buenas prácticas



PERÚ

Ministerio
de Educación



PERÚ

Ministerio
de Educación

Sistematización

La experiencia del Minedu en la capacitación a servidores
públicos durante el periodo 2012 - 2016:
Aprendizajes y buenas prácticas

Noviembre 2016

Jaime Saavedra Chanduví
Ministro de Educación

Úrsula Desilú León Chempén
Secretaria General

Carlos Ricardo Wong Velarde
Jefe (e) de la Oficina General de Recursos Humanos - OGRH

Carlos Nino Silva Flores
Jefe de la Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación - OGDC

Petruska Barea Castro
Responsable de la Sistematización

Equipo de sistematización

Luis Alberto Reque Gonzalez
Eduardo Huayta Gonzales

Revisión técnica

Carlos Nino Silva Flores
Nestor Valdivia

© Ministerio de Educación
Oficina General de Recursos Humanos
Calle del Comercio 193, San Borja
Lima, Perú. Teléfono (051) 615-5800
www.minedu.gob.pe

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso. Las imágenes proceden del archivo fotográfico de la Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación.

Agradecimiento

Los responsables del documento agradecen los comentarios de Carlos Silva Flores y Néstor Valdivia Vargas. Asimismo, la Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación (OGDC) agradece la asesoría de Petruska Barea Castro, la misma que fue posible gracias al apoyo del proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE) implementado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), con fondos otorgados por el Gobierno de Canadá a través de Global Affairs Canada (Proyecto N° A-034597). Esta publicación es el producto final del esfuerzo institucional de la OGDC a través de sus diferentes equipos de especialistas.

Índice

Introducción.....	5
I. Objetivo y metodología de la sistematización de la experiencia.....	7
II. Contexto y evolución de la experiencia de gestión de la capacitación a servidores públicos del Minedu 2011 - 2016.....	11
2.1. El sitio de la capacitación en el contexto de la modernización del Estado.....	14
2.2. Evolución de la experiencia: procesos y actores.....	17
III. Procesos y herramientas en gestión de la capacitación desarrolladas por la OGDC.....	29
3.1. Los enfoques.....	31
3.2. Las metodologías.....	33
3.3. Herramientas de gestión: La instrumentalización de la gestión de la capacitación..	36
IV. Buenas prácticas en gestión de la capacitación para el desarrollo de capacidades.....	51
4.1. Elementos innovadores en los programas y cursos de capacitación.....	53
4.2. Modelo de gestión de la capacitación e índice de calidad: Una gestión basada en evidencias.....	63
V. Lecciones aprendidas en gestión de la capacitación a servidores públicos del Minedu.....	65
VI. Reflexiones finales.....	69
VII. Recomendaciones.....	75
Bibliografía.....	79
Anexos.....	83

Introducción

La presente sistematización describe y analiza la experiencia de gestión de la capacitación a servidores públicos del Ministerio de Educación (Minedu), llevada a cabo desde una perspectiva del desarrollo de capacidades, en el marco de la modernización de la gestión educativa y de la implementación del Plan de Desarrollo de las Personas (PDP) de ese mismo ministerio, durante el período 2011-2016.

La evolución de la experiencia deja ver la relevancia de las metodologías, enfoques e instrumentos para gestionar la capacitación a servidores públicos con pertinencia, eficacia y eficiencia, frente a los desafíos de modernización de la institución y de la gestión de las políticas educativas.

La iniciativa de realizar esta sistematización surge como una necesidad de generar conocimiento y compartir las lecciones aprendidas de los procesos de gestión de la capacitación con otras áreas del Minedu y otras entidades públicas. Dichos aprendizajes pueden servirles de inspiración en su búsqueda de mejora continua de las capacidades institucionales, para brindar bienes y servicios con valor público.

En el contexto de la reforma del servicio civil y de la modernización del Estado peruano, esta experiencia cobra relevancia porque brinda pistas para el diseño, implementación y evaluación de la capacitación a servidores públicos. Con ello, permite desarrollar capacidades individuales y colectivas que, en conjunto, tienen un efecto positivo en la gestión de las políticas públicas.

En las siguientes páginas, se explicará cómo se ha dado la evolución de los enfoques, metodologías y herramientas. Asimismo, se mostrarán las reflexiones realizadas por el equipo gestor en la búsqueda de la mejora continua de la gestión de la capacitación y se detallará cómo se llegó a construir un modelo basado en evidencias sobre los efectos de la capacitación.

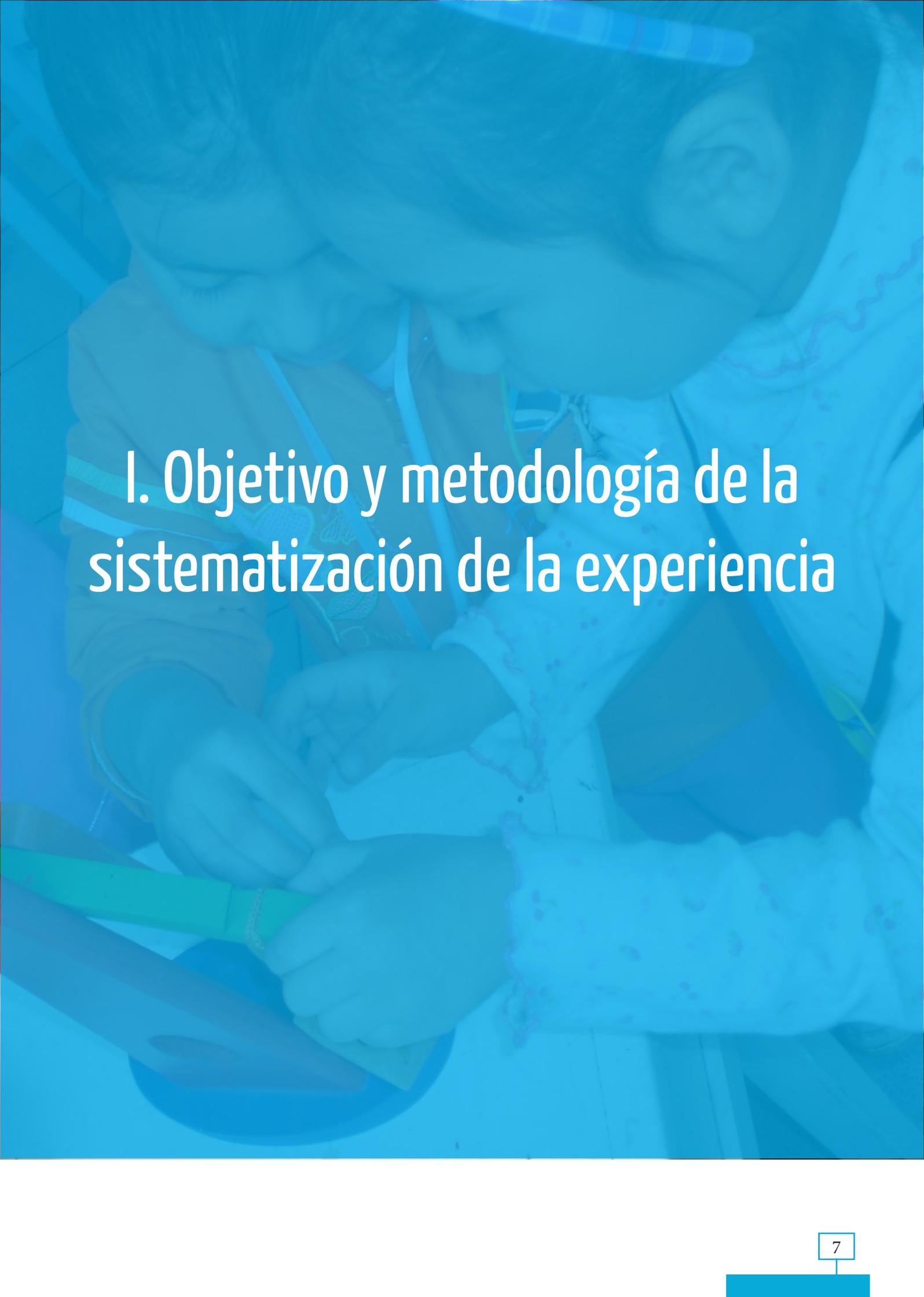
El informe se estructura en siete capítulos. El primero expone los alcances de la sistematización y la metodología aplicada, basándose en nueve criterios de análisis, información documental, entrevistas y

grupos focales.

El segundo capítulo tiene por objetivo describir y analizar los procesos, actores y factores que favorecieron o limitaron la trayectoria de la experiencia en gestión de la capacitación. Para ello, en primer lugar, se aborda el contexto de las políticas de modernización, del servicio civil y, puntualmente, las definiciones y regulaciones sobre la capacitación a servidores públicos. Esto último permite comprender el análisis de las etapas de la evolución de la experiencia en gestión de la capacitación seguida en el Minedu, a través de dos instancias que tuvieron la capacitación a su cargo: la ex Unidad de Capacitación en Gestión y la actual Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación.

La descripción y el análisis de las herramientas de gestión de la capacitación desarrolladas son expuestas en el capítulo tres, en el cual se da cuenta de la relevancia de los enfoques y las metodologías para asegurar la calidad de la capacitación, de acuerdo con los objetivos del Minedu. Más adelante, el capítulo cuarto analiza las buenas prácticas en gestión de los programas y cursos de capacitación, lo que permite conocer cómo se concreta una gestión de la capacitación que garantice la calidad de esta última.

Por último, producto de las buenas prácticas se brindan las lecciones aprendidas que los actores de los procesos han extraído a lo largo de los cinco años analizados. Y a manera de conclusión, los últimos capítulos ofrecen reflexiones finales y recomendaciones.

A photograph of three children sitting at a table, focused on a task. They are wearing colorful clothing and appear to be engaged in a hands-on activity, possibly a craft or science project. The image is overlaid with a semi-transparent blue filter. The text is centered over the middle of the image.

I. Objetivo y metodología de la sistematización de la experiencia



Foto: Programa de Desarrollo Gerencial - Plan de Desarrollo de las Personas 2013

I. Objetivo y metodología de la sistematización de la experiencia

El Minedu ha apostado por políticas públicas que reformen el sistema educativo para alcanzar una educación de calidad, con equidad. En este esfuerzo, una de las líneas de intervención, alineada con la política de la reforma del servicio civil, ha sido la capacitación a los servidores del Minedu. Esta estuvo a cargo de dos instancias, en momentos distintos: la ex Unidad de Capacitación en Gestión (UCG) y la actual Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación (OGDC).

Luego de cinco años de esfuerzos de la ex UCG y OGDC por consolidar un modelo de gestión de la capacitación que garantice el buen desempeño de los servidores, se decidió sistematizar la experiencia, con la finalidad de reflexionar, aprender y compartir las lecciones con las otras instancias del Minedu, otras entidades públicas y con la comunidad involucrada en la mejora de la gestión de las políticas públicas. Esta sistematización pretende aportar a la gestión de los PDP y a la gestión de la capacitación que realizan las respectivas áreas de manejo de los recursos humanos del Estado, así como otras áreas en las entidades públicas. Para ello, se fijó como objetivo central:

“Sistematizar y analizar la evolución del proceso y los factores que han permitido el desarrollo de la estrategia de desarrollo de capacidades por parte de las áreas encargadas de la misma al interior del Minedu, teniendo en cuenta el contexto, los enfoques y las metodologías aplicadas en el desarrollo de las acciones de formación, durante el período 2012-2016. Dicha sistematización y análisis servirá para elaborar un balance y extraer lecciones aprendidas que puedan ser socializadas y sirvan para mejorar las intervenciones en esta materia, tanto en el Minedu, como en otras instituciones del Estado” (extracto de los Términos de referencia del proyecto)

En tal sentido, uno de los propósitos de esta sistematización es generar conocimiento para la mejora continua de la gestión de la capacitación

de servidores públicos del Minedu. Esto se hace teniendo en consideración que la capacitación es un componente clave en el desarrollo de capacidades para la gestión de las políticas públicas educativas. La reconstrucción de los procesos vividos por los equipos de la ex UCG y la OGDC ha sido una de las principales actividades del análisis. Para ello, se han realizado entrevistas y se ha sistematizado información de fuentes documentales. Como resultado de este ejercicio, se ha podido realizar una interpretación de los diferentes factores que permitieron y/o limitaron el desarrollo de la experiencia.

Desde una perspectiva conceptual, tomamos como principal referente la definición de la sistematización que propone Oscar Jara. Esta pone énfasis en la interpretación crítica de los factores que inciden en los procesos y actores, e influyen en la trayectoria de la experiencia, considerándola el valor agregado de esta variante de la investigación cualitativa.

“La sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. La Sistematización de Experiencias produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan apropiarse de los sentidos de las experiencias, comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora” (Jara, S/f, 4).

El proceso reflexivo cobra relevancia en la medida en que el principal propósito es aprender de la experiencia, generando conocimiento. Por ello, las lecciones aprendidas son un elemento clave de la reflexión. Asumimos la perspectiva de la sistematización como proceso de aprendizaje que propone Carlos Alza en el ámbito de la gestión pública:

“Si la política pública y la gestión son dos caras de la misma moneda, y dicha moneda es un proceso de decisiones... resulta imprescindible reconstruir dicho proceso para su comprensión y estudio, para encontrar evidencias sobre lo ocurrido en ese complejo entramado de negociaciones políticas, para aprender de la experiencia” (Alza, 2014: 9).

El ejercicio crítico reflexivo ha sido realizado junto con el equipo de la OGDC y con usuarios de los cursos y programas implementados, a través de entrevistas y grupos focales. Asimismo, se tuvo la oportunidad de realizar un debate con expertos y especialistas en un evento de presentación de los resultados preliminares de la sistematización. Este permitió, además de la reflexión plural, recoger los principales temas de la agenda de desafíos para la gestión de la capacitación a servidores públicos.

Otra importante fuente de información han sido los documentos de trabajo y literatura conceptual sobre sistematización, gestión de políticas públicas, modernización del Estado, reforma del servicio civil

y gestión de la capacitación, entre otros temas, que componen la bibliografía de la presente publicación. La metodología de indagación se sustenta en los nueve criterios convencionales reconocidos por la academia y ampliamente utilizados en la sistematización de experiencias (FAO, 2004, 29) que se describen en el cuadro N° 1. Cada uno de los criterios de análisis empleados ha tenido una utilidad específica según la fase del proceso de la sistematización de la experiencia.

En la fase de levantamiento de información, los criterios de análisis sirvieron como herramientas para las indagaciones; es decir, para la formulación de las preguntas, hipótesis y problemas. En la fase de procesamiento de la información, fueron los elementos ordenadores para clasificarla. Y en la última fase de análisis, fueron empleados como parámetros a partir de los cuales se hace una reflexión y un balance crítico de los alcances de la experiencia en gestión de la capacitación a servidores públicos del Minedu, lo que se podrá apreciar a lo largo del informe.

Cuadro N° 1 Criterios de análisis

Criterios	Descripción del criterio
1. Pertinencia	Adecuación y oportunidad de las acciones de capacitación, como respuesta a la problemática, dentro del contexto del país y los desafíos de la gestión de las políticas educativas: Demandas de capacitación, marco estratégico que estuvo presente, enfoques, metodologías y prácticas existentes.
2. Ética y responsabilidad	Dimensión de la equidad e inclusión para el acceso a la capacitación y las oportunidades del desarrollo de capacidades en las y los gestores del MINEDU.
3. Eficacia	Efectividad que se define como el grado de éxito en el alcance de los objetivos propuestos y logro de los resultados esperados. Requiere en lo posible de mediciones cuantitativas que permitan demostrar cambios favorables.
4. Eficiencia y ejecución	Capacidad de conseguir los resultados esperados considerando las circunstancias del contexto.
5. Articulación con diferentes actores	Referido a la eficacia en la gestión de los programas de capacitación, en la medida que se haya logrado alianzas relevantes que han aportado a la consecución del objetivo y las metas.
6. Innovación	Características, operaciones, estilos de trabajo, métodos, instrumentos de gestión, procedimientos y/o técnicas nuevas o de aplicación novedosa, ejecutadas exitosamente (que alcanzaron logros específicos mensurables de la innovación en la planeación, ejecución y control en la gestión de las acciones de capacitación).
7. Aprendizaje colectivo	Fomento del desarrollo de aprendizajes colectivos y participativos
8. Replicabilidad	Si el modelo de gestión de la capacitación tal como se ha llevado a cabo puede repetirse e implementarse por otra área o institución. Son relevantes los factores que permitieron a la consecución de sus objetivos de mejora de la gestión de la capacitación para determinar la factibilidad de su replicabilidad.
9. Sostenibilidad	Grado de continuidad y permanencia de los procesos y resultados de las acciones de capacitación en el mediano plazo. Asimismo, de las alianzas y compromisos establecidos con otras instituciones y gobiernos.

Fuente: Elaboración propia.



II. Contexto y evolución de la experiencia de gestión de la capacitación



Foto: Jornada de Inducción - Plan de Desarrollo de las Personas 2016

II. Contexto y evolución de la experiencia de gestión de la capacitación

La baja capacidad de gestión del servicio educativo influye de manera determinante en los bajos resultados en aprendizajes obtenidos por los estudiantes. Múltiples factores explican el bajo rendimiento; entre ellos, la necesidad de modernizar la gestión educativa a través del desarrollo de capacidades institucionales y de sus recursos humanos, tema que nos ocupa en esta sistematización.

El diagnóstico del año 2011¹, señalado en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016, refleja las limitaciones relacionadas con el desarrollo de capacidades. Por un lado, la ausencia de una política sectorial de fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los servidores públicos. Esta tuvo como consecuencia que los recursos humanos, en todo el sector, no estuvieran preparados para ejecutar las políticas educativas según funciones. Asimismo, los procedimientos administrativos restringían una ejecución eficaz y eficiente en desmedro de las metas de política; no existían instrumentos que permitieran hacer seguimiento a la calidad del gasto ni a la supervisión del cumplimiento de la política; y subsistía un “clima actitudinal tradicional y con limitada proyección a las innovaciones o a la gestión del cambio” (PESEM, 2012, 43).

En el mismo orden de ideas, la Política Nacional de Modernización explicita las principales deficiencias de la gestión pública: a) Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público; b) Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones; c) Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos; d) Insuficiente infraestructura, equipamiento y gestión logística; e) Inadecuada política y gestión de recursos humanos; f) Limitada evaluación de resultados e impactos, debido a la falta de seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades; g) Carencia de sistemas y métodos de

gestión de la información y el conocimiento; y h) Débil articulación intergubernamental e intersectorial (PCM, 2013, 12-16).

En medio de esta complejidad de nudos críticos relacionados con las capacidades de gestión, el Minedu reconoció la necesidad de “contar con masas críticas de personal que cuenten con capacidades fortalecidas para los procesos claves del sector” (Minedu, 2013, 40). La gestión ministerial iniciada en el año 2011 por Patricia Salas afrontó el desafío de acrecentar el proceso de modernización del sector para poder ejercer con responsabilidad la rectoría de las políticas educativas. Esto implicaba conducir la gestión del cambio encaminada hacia el desarrollo de capacidades del Minedu y de los servidores públicos para lograr una educación de calidad con equidad.

La baja capacidad de gestión del Minedu es un rasgo característico de todo el aparato estatal. De acuerdo con diversos estudios sobre fortalecimiento de capacidades para la gestión de las políticas públicas (OCDE, BID, CADESAN, entre otros), el Perú sigue siendo uno de los países de la región con una amplia agenda de desafíos por delante, para lograr que el Estado brinde bienes y servicios con valor público, como se verá más adelante.

Como se ha mencionado anteriormente, la experiencia en gestión de la capacitación sistematizada en el presente documento fue implementada, en un primer momento, por la ex Unidad de Capacitación en Gestión (UCG) de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE), instancia encargada de gestionar la capacitación como uno de los componentes estratégicos del desarrollo de capacidades en los servidores públicos del sector. Hasta la entrada en vigencia del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Minedu, en el año 2015, la ex UCG era la instancia que diseñaba e implementaba la mayor parte del Plan de Desarrollo de las Personas (PDP), el principal instrumento de

¹El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) es el instrumento marco de gestión de las políticas educativo de mediano plazo que establece los cursos de acción en un esquema multianual. Fue aprobado con Resolución Ministerial N° 0518-2012-ED.

gestión de la capacitación desarrollado en el marco de las reformas del servicio civil.

En el nuevo ROF, la línea de acción de desarrollo de capacidades y la capacitación a los servidores del sector fue dividida en dos instancias. Por un lado, la OGDC, inserta en la Oficina de Recursos Humanos, que centra su accionar en los servidores del Minedu y, por ende, en la gestión del PDP del Minedu; y por otro lado, la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades (DIFOCA), perteneciente a la Dirección General de Gestión Descentralizada, que se encarga de fortalecer las capacidades de gestión en los órganos descentralizados de las DRE y UGEL.

2.1. El sitio de la capacitación en el contexto de modernización del Estado

En el Perú, la capacitación a servidores públicos se ha posicionado como un componente fundamental en la reforma de la modernización del Estado y en la reforma del servicio civil. Su relevancia se sustenta en la previsión de que se trata de una estrategia eficaz de fortalecimiento de capacidades² para la mejora continua del desempeño de los servidores públicos, el cual debe contribuir a la mejora de la gestión de las políticas públicas. La política de modernización tiene entre sus premisas la consideración de que el buen desempeño de los servidores públicos contribuirá a la generación de bienes y servicios públicos de calidad. Así lo refleja el discurso de investidura del Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala (agosto de 2016), quien abordó como tema clave la necesidad de un Estado moderno sustentado en el quehacer de los servidores públicos y en los arreglos institucionales. Dichos arreglos, además, deberían facilitar la labor diaria de los primeros, para brindar servicios y bienes de calidad a los ciudadanos y ciudadanas.

“... para lograr un Estado moderno, necesitamos dos condiciones: servidores públicos preparados y

comprometidos y mecanismos institucionalizados en el Estado, para hacer seguimiento a las prioridades de gobierno. Analizaremos los avances en la implementación del servicio civil, y aseguraremos que esa reforma acompañe la implementación de los ejes prioritarios del gobierno” (Zavala, 2016, 18).

Al hablar de “servidores públicos preparados y comprometidos” se remite al concepto de profesionalización de la función pública³, cuya definición podemos encontrar en la Carta Iberoamérica de la Función Pública, un instrumento de política internacional que recoge, del debate político y académico, una visión renovada del servicio civil y define el papel del servidor público. Este documento plantea como premisa que la profesionalización de la función pública es una condición sine qua non para lograr un aparato estatal al servicio del desarrollo del país. Asimismo, esboza un conjunto de cualidades que constituyen el paradigma del servidor público, tales como la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño, la ética y su fidelidad a los valores democráticos⁴.

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal, la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CLAD, 2003, 3).

Esta renovada visión del servidor público ha inspirado la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública⁵, en la que se explicita la visión de un Estado moderno al servicio de las personas, enfocado en lograr resultados y que rinde cuentas. Como antecedentes, se encuentran la Ley Marco de

² El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define el fortalecimiento de capacidades como el proceso a través del cual las personas, organizaciones y sociedades obtiene, fortalecen y mantienen aquellas competencias requeridas para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo (PNUD, 2009).

³ Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”). Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

⁴ Este nuevo paradigma del servidor público viene a sustituir el modelo de la burocracia y la racionalidad de los procedimientos. Para Joan Prats i Catalá (2005), la complejidad de las sociedades modernas está empujando las reformas de los Estados hacia el paradigma de la gobernanza o buen gobierno. El autor sostiene la tesis que de la burocracia, caracterizada por la racionalidad administrativa, se transitó hacia la Nueva Gestión Pública, que incorpora el enfoque gerencial, y de ahí hacia la gobernanza, cuya característica es la calidad de la interacción entre actores e instancias. Advierte que este tránsito no implica sustitución de modelos, sino un tramado de nociones conceptuales en el cual la gobernanza se ubica como un nuevo elemento ordenador de la calidad de la interacción entre los diferentes actores y sus intereses: “La gobernanza se presenta, en definitiva, como el modo de gobernación característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica en la que las Administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fragmentado entre diversos actores y la realización de los intereses generales depende de la calidad de la interacción entre las Administraciones Públicas, lo que podemos definir como gobierno multinivel, y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado” (2005, 13).

⁵ Decreto Supremo N° 004-2013-PCM

⁶ Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, dada en el año 2002, mediante la Ley N° 27658

Modernización de la Gestión del Estado⁶, que declaró al Estado Peruano en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la eficiencia del aparato estatal, así como orientar su accionar al servicio de la ciudadanía y al fortalecimiento de un Estado democrático, descentralizado, transparente e inclusivo⁷.

En esa misma apuesta de cambio se ubica la reforma del servicio civil. Como parte de los arreglos institucionales realizados para generar condiciones favorables al proceso de modernización, fue aprobada la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007), que establece los principios, las normas básicas de organización, las competencias y las funciones de los ministerios (precisa las funciones exclusivas y las compartidas con otras entidades del Estado), y reordena las políticas y funciones sectoriales en los tres niveles de gobierno. Respecto a la gestión de los recursos humanos, la ley en mención, le dio la relevancia de sistema administrativo de gestión de recursos humanos de aplicación nacional (SERVIR, 2012: 17).

La rectoría del sistema administrativo de gestión de recursos humanos es asumida por la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, entidad creada en 2008 que establece tres pilares para su conducción: a) Concurso de mérito para el acceso al puesto, evaluación del desempeño para la permanencia y concursos para la progresión; b) Igualdad de oportunidades para la capacitación, acceso y progresión; c) Gestión por resultados basada en acuerdos de metas susceptibles de evaluación objetiva.

Ese mismo año, fue emitido el Decreto Legislativo 1025, que regula la capacitación y el rendimiento para el sector público. Este señala, en su Artículo N° 2, que la capacitación debe ser para el servidor un estímulo al buen rendimiento y un incentivo para su trayectoria. Asimismo, debe ser considerada un elemento necesario para el desarrollo de la línea de carrera que armonice las necesidades organizativas con los diferentes perfiles y expectativas profesionales.

En 2010, fue aprobado el Reglamento del DL N° 1025, mediante el Decreto Supremo N° 009-2010-PCM, el

cual establece que el instrumento, de obligatorio cumplimiento, para planificar el desarrollo y la capacitación de servidores públicos es el Plan de Desarrollo de las Personas (PDP). Por otra parte, determina que el PDP tiene una vigencia de cinco años y que, para efectos de su implementación, las entidades deben presentar anualmente a SERVIR el PDP con la programación de inversión en capacitación.

Las directrices para la elaboración del PDP establecían una metodología de tres etapas para la gestión de la capacitación: a) Diagnóstico de necesidades de capacitación; b) Planificación de la capacitación; c) Evaluación. Las orientaciones concebían un proceso cíclico en el cual la evaluación del PDP implementado debe proporcionar elementos para la toma de decisiones sobre el siguiente PDP. Además, debía servir para evaluar los avances en la consecución de los objetivos del PDP quinquenal. Sin embargo, esta metodología no especificaba cuáles eran las herramientas concretas que debían emplearse en cada etapa, debido a que el proceso de desarrollo de la normatividad y sus conceptos claves todavía se hallaban en etapa inicial, por lo cual no se había alcanzado aún la instrumentalización de la gestión de la capacitación.

Posteriormente, la Ley del Servicio Civil (2013) y su Reglamento definieron que la capacitación tiene por finalidad mejorar el desempeño de los servidores civiles para que las entidades logren sus objetivos institucionales, con el propósito de brindar mejores servicios y bienes públicos a los ciudadanos, y que debe promover el desarrollo profesional, técnico y moral de los servidores.

“La capacitación tiene como finalidad cerrar las brechas⁸ identificadas en los servidores civiles (...)para contribuir a la mejora de la calidad de los servicios brindados a los ciudadanos y las acciones del Estado, y alcanzar el logro de los objetivos institucionales. Asimismo, constituye una estrategia fundamental para el fortalecimiento del servicio civil como medio para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública” (Artículo N° 9 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057).

⁷ A decir de la PCM, en el Plan de Modernización de la Gestión Pública (2013), el Perú ha experimentado un notable crecimiento económico y un incremento significativo del 57% del presupuesto público entre el año 2006 y 2016 (MEF, s/f, 7), no obstante, la baja capacidad de gestión pública sigue padeciendo de una ejecución eficaz y eficiente para “...generar las condiciones para un crecimiento sostenible que conlleve a un desarrollo económico y social” (PCM, 2013, 9). En el mismo orden de ideas, la OCDE (2015) advierte que la capacidad estatal no está alineada con las necesidades de mejorar la gestión de las políticas públicas lo que se refleja en la baja calidad de los servicios públicos y ello tiene consecuencias en la legitimidad fiscal: “...la escasa calidad de los servicios públicos ha erosionado la legitimidad fiscal del Estado, lo que a su vez dificulta el aumento de la carga fiscal” (OCDE, 2015,12).

⁸ SERVIR define la brecha como la diferencia entre las competencias contenidas en el perfil del puesto y las del ocupante del puesto.

Artículo 11 de la Ley del Servicio Civil establece que la capacitación se rige por las siguientes reglas:

- a. Los recursos destinados a la capacitación están orientados a mejorar la productividad de las entidades públicas. La planificación de la capacitación se realiza a partir de las necesidades de cada institución y de la administración pública en su conjunto.
- b. El acceso a la capacitación en el sector público se basa en criterios objetivos que garanticen la productividad de los recursos asignados, la imparcialidad y la equidad.
- c. La gestión de la capacitación en el sector público procura la especialización y eficiencia, fomentando el desarrollo de un mercado de formación para el sector público, competitivo y de calidad, a partir de la capacidad instalada de las Universidades, de la Escuela Nacional de Administración Pública, institutos y otros centros de formación profesional y técnica, de reconocido prestigio.
- d. Los resultados de la capacitación que reciben los servidores y su aprovechamiento en favor de la institución deben ser medibles.
- e. El servidor que recibe una capacitación financiada por el Estado está obligado a permanecer al menos el doble del tiempo que duró la capacitación. Dicha obligación no alcanza a funcionarios públicos ni servidores de confianza. No obstante, si estos últimos renuncian al término de la capacitación, deben devolver el valor de la misma.

En el Artículo N° 11 de la mencionada ley se definen las reglas que rigen la capacitación a servidores públicos, tales como: mejorar la productividad procurando incidir en la oferta especializada en gestión pública, así como en la medición de resultados de aprendizaje referentes al rendimiento, y en los mecanismos que garanticen la permanencia de las personas capacitadas y eviten la deserción de la capacitación.

La gestión del rendimiento se concibe como una herramienta de gestión del talento humano,

para identificar, reconocer y promover el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales. Asimismo, permite evidenciar las necesidades de capacitación requeridas por los servidores para mejorar su desempeño de acuerdo con el puesto que ocupan.

De la descripción del desarrollo normativo que, en buenacuenta, constituyen los arreglos institucionales, se puede observar un amplio desarrollo y los avances en la definición y fines de la capacitación para los servidores públicos. Ello evidencia que, en los últimos ocho años, la capacitación ha logrado un hito en la apuesta por modernizar la gestión pública y profesionalizar la función pública.

Sin embargo, pese a los avances en el marco normativo para regular y orientar la planificación de la capacitación de los servidores públicos y al incremento en el presupuesto destinado a la capacitación, SERVIR señala en el Estudio de Demanda (2014, 2) que persisten ciertas debilidades en la gestión de la capacitación. El estudio concluye sobre los PDP:

- Debilidad en la planificación de acciones de capacitación relacionadas con los objetivos institucionales de las entidades.
- El PDP quinquenal es un instrumento complejo que no necesariamente permite que las entidades vinculen el marco estratégico de la institución con estrategias de mediano y largo plazo del desarrollo de capacidades.
- Las razones por las cuales las entidades no presentan el PDP son el desconocimiento de la metodología para su elaboración, la demora en la conformación del Comité para la elaboración del PDP y el desconocimiento del responsable de recursos humanos.
- El PDP anual cumple en general con los contenidos formales y previstos en la directiva de SERVIR.

En el siguiente análisis sobre la experiencia de la OGDC, se verá que estas debilidades de la gestión del PDP han logrado ser superadas en el Minedu, mediante el desarrollo de un modelo de gestión de la capacitación que pone énfasis en las necesidades institucionales de mejora de la gestión de las políticas educativas. Asimismo, se verá la pertinencia del desarrollo de herramientas que posibiliten la instrumentalización del PDP, sin las cuales este no puede incrementar las capacidades institucionales y de las personas para proveer mejores servicios y bienes públicos. Por último, como lo demuestra la

experiencia del Minedu, es clave generar un clima favorable institucional de movilización de voluntades políticas y técnicas para formular y gestionar el PDP.

2.2. Evolución de la experiencia: Procesos y actores

La experiencia de la OGDC en gestión de la capacitación ha evolucionado en medio de una serie de cambios significativos y limitaciones estructurales (propias del Estado y específicas del sector educación). Como se ha mencionado anteriormente, por un lado, está la reforma del servicio civil que establece un conjunto de regulaciones, definiciones e instrumentos de gestión de los recursos humanos para la entidades públicas de los tres niveles de gobierno; mientras que, por el otro, se encuentra el proceso de modernización de la gestión educativa que intenta revertir los problemas que restringen la capacidad institucional de proveer un servicio educativo de calidad con equidad.

En este contexto, son varios los procesos que se han dado y diferentes actores los que han intervenido en la trayectoria de la experiencia de la OGDC. Todo ello teniendo como derrotero la mejora continua de la gestión de la capacitación, una estrategia clave que aporta con soluciones de aprendizaje al desempeño de los servidores públicos, frente a las necesidades institucionales de mejorar la gestión educativa. El análisis realizado evidencia que un elemento clave que ha demostrado sostenibilidad ha sido el hecho de enmarcar la gestión de la capacitación en el proceso de modernización de la gestión educativa. Solo de esta manera ha sido posible darle un sentido estratégico.

“El Minedu ha definido la modernización de la

gestión como uno de los pilares de la reforma educativa en curso y, dentro de aquella, el desarrollo de capacidades de los servidores públicos como una estrategia clave para reforzar sus desempeños en los procesos, procedimientos y dominios de la gestión que hagan posible el logro de los objetivos institucionales y una cultura organizacional acorde con la modernización de la gestión pública” (OGDC, s/f a, 3).

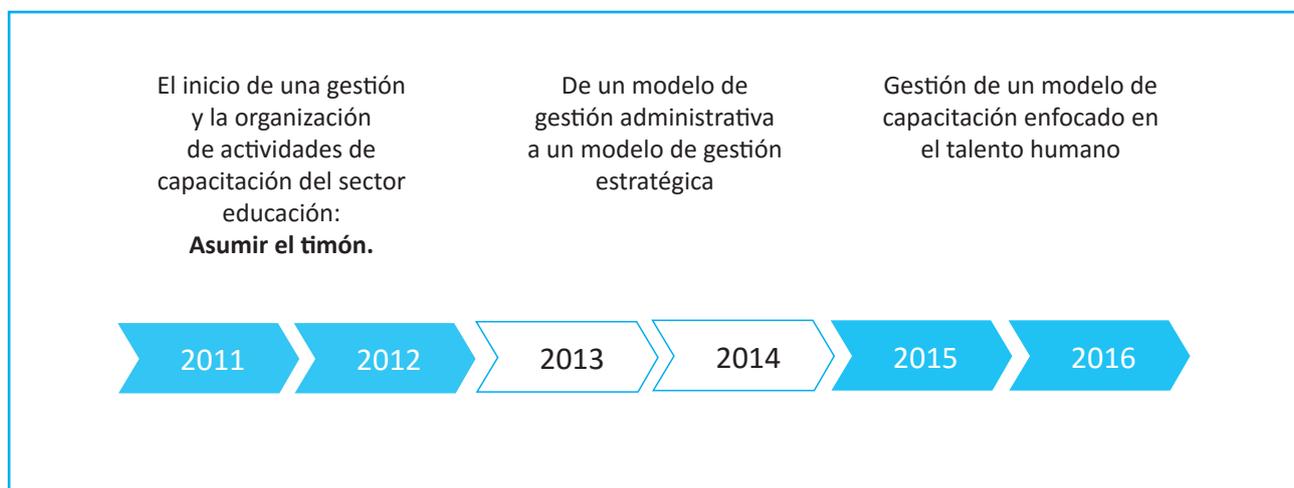
Para dar cuenta del aporte de la experiencia de la OGDC en relación con la gestión de la capacitación a servidores públicos del Minedu, desde una perspectiva de desarrollo de capacidades de los recursos humanos, este capítulo centra la atención en los procesos y actores. El objetivo es dimensionar la relevancia de los factores que explican los logros, las limitaciones y los desafíos para alcanzar los propósitos de las políticas públicas. Cabe mencionar que el análisis de las herramientas desarrolladas e implementadas para la mejora continua de la gestión de la capacitación es desarrollado en los capítulos tres y cuatro.

El análisis realizado evidencia que la OGDC como experiencia ha transitado por tres momentos, los cuales han significado un cambio en el proceso de conceptualización y gestión de la capacitación. Los principales desafíos encontrados han sido la búsqueda de que la capacitación aporte a la implementación de las políticas educativas, así como la obtención de evidencias de los impactos positivos en el desempeño de los servidores públicos del Minedu.

Cada etapa ha estado marcada por un proceso

Gráfico N° 1

Evolución de la experiencia de la OGDC en gestión de la capacitación a servidores del Minedu



Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevistas y revisión de fuentes secundarias.

decisivo en la búsqueda de la mejora continua (ver gráfico N° 1). En la primera etapa, este consistió en asumir la conducción ministerial y, desde la ex UCG, implicó el inicio del desarrollo de las herramientas de gestión de la capacitación. En la segunda etapa, fueron claves la reflexión y la conceptualización de la capacitación, más allá de los lineamientos del servicio civil, para garantizar una oferta pertinente. En la tercera, si bien se logró conceptualizar el modelo de gestión de la capacitación y articular sus fines, metodologías y procesos a la medición del rendimiento o desempeño en el puesto, quedó pendiente la creación de una agenda de medidas de ajuste para lograr dicha articulación, como se verá en los capítulos tres y cuatro.

2.2.1. El inicio de una gestión y la organización de las actividades de capacitación del sector educación: asumir el timón

Con el inicio de la nueva gestión ministerial en agosto de 2011, se emprendió un proceso de planificación para definir el PESEM y poner en marcha las acciones priorizadas de política educativa. En dicho proceso, la alta dirección consideró fundamental el desarrollo de capacidades en los servidores como condición indispensable para las reformas educativas; por ello, entre los ejes prioritarios se señala: “...los ejes de la política educativa para el quinquenio 2012-2016 están centrados en los aprendizajes, los docentes y una gestión moderna, descentralizada y por resultados” (Minedu, 2013b, 12).

Las orientaciones de SERVIR para elaborar el Plan de Desarrollo de las Personas Quinquenal y Anual 2012 fueron asumidas como una oportunidad de elaborar una efectiva herramienta de gestión para el desarrollo de capacidades de los servidores del Minedu. Esta respondería al desafío de implementar una agenda compleja de modernización de la gestión educativa y, además, buscaría convertirse en un referente para el sector educación.

A fines de 2011, el Minedu prepara su PDP Quinquenal y anual 2012, encargando su elaboración a la ex UCG⁹. Tomando como base las orientaciones de SERVIR, se conforma el Comité del PDP, encabezado por la Secretaria General e integrado por representantes de las áreas vinculadas con la capacitación, presupuesto y sindicatos: OAAE, UCG, Unidad de Personal, Oficina General de Administración, Unidad de Presupuesto,

Oficina de Trámite Documentario, Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación, Sindicato Único de Trabajadores del Programa Nacional de Infraestructura Educativa y Sindicato de Trabajadores CAS.

Una primera limitación fue la ausencia de evidencias sobre resultados de las capacitaciones previas y la falta de detección de necesidades de capacitación. Tampoco existían lineamientos para el desarrollo de capacidades, ni un marco conceptual claro sobre los fines de la capacitación.

La práctica común en el Minedu, así como en las entidades públicas en general, era elaborar una lista de necesidades de capacitación a discrecionalidad de las jefaturas. Esta era remitida al área de recursos humanos para solicitar la capacitación, de manera que esta área, en materia de capacitación, funcionaba como una “mesa de partes de recepción de solicitudes”¹⁰, lo cual generaba gran desorden y desorganización.

En tal sentido, en esta primera etapa, además de generar las herramientas de gestión necesarias para elaborar el PDP, fue primordial transformar prácticas y concepciones sobre cómo se debía gestionar la capacitación. Además, se requirió definir conceptualmente los contenidos y sentidos de la capacitación, para lo cual se establecieron los principios del desarrollo de las personas: “Servidores públicos al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, y los estudiantes en particular; servidores públicos como parte del servicio civil en el sector educación; la mejora continua de las personas e institución como parte de la profesionalización de la gestión educativa; y ética y valor público en el ejercicio de la función de los servicios públicos” (Minedu, 2013b, 24).

La voluntad política y convicción de la alta dirección fueron claves para superar las limitaciones. Desde el despacho ministerial y desde los despachos viceministeriales, así como desde las Direcciones Nacionales, se consideró que la capacitación a los servidores públicos debía ser una estrategia eficaz para emprender los cambios e impulsar y gestionar las políticas educativas.

“...el Ministerio de Educación ha asumido el reto de formar equipos gestores de nuevas

⁹ Como se ha mencionado, hasta el año 2014, la elaboración de los PDP estuvo a cargo de la ex UCG, al entrar en vigencia el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Minedu, en el año 2015, esta función recae en la Oficina de Gestión de los Recursos Humanos, de manera específica en la OGDC.

¹⁰ Entrevista al equipo de la OGDC

políticas educativas a nivel nacional y regional, reconociendo la importancia de impulsar procesos de desarrollo de capacidades que permitan a su personal un mayor conocimiento y compromiso con los objetivos de cambio del sistema educativo, así como una actualización y especialización permanentes sobre enfoques y herramientas que posibiliten una gestión educativa eficaz y eficiente” (Minedu, 2013b, 16).

Esta voluntad política se hizo manifiesta en dos hechos concretos. Por un lado, fue clave lograr la Elaboración del PDP Quinquenal y anual de manera consensuada en el Comité del PDP y contar con la participación activa de sus integrantes y de la alta dirección. Por otro lado, destacó la participación activa de la alta dirección, los viceministros y directores en los primeros programas y cursos dictados, tales como el Programa Básico, que fue uno de los primeros programas masivos de capacitación, y que es descrito con mayor detalle en el capítulo cuatro.

El proceso de elaboración del PDP Quinquenal y anual del 2012 tuvo resultados favorables para la generación de nuevas prácticas de articulación y planificación en torno a la inversión en capacitación. Además, contribuyó a transformar la concepción de la capacitación, dándole un sentido estratégico para la mejora continua de la gestión educativa y sumando legitimidad al instrumento y a los procesos que desencadenó. Sin duda, todo ello ha incidido en la sostenibilidad de los procesos de mejora continua

de las siguientes etapas.

Otro factor determinante fue el incremento notable de la inversión en capacitación, lo cual refleja la convicción y la apuesta por la capacitación como estrategia para lograr los objetivos institucionales. La inversión aumentó de 250 mil soles en 2011, a 2 millones y medio, en 2012. Igualmente, el número de beneficiarios de la capacitación se elevó de 290 a 1759 servidores públicos capacitados; y la inversión por cada participante se pasó de 860 soles a 1442 soles (OGDC, s/f b).

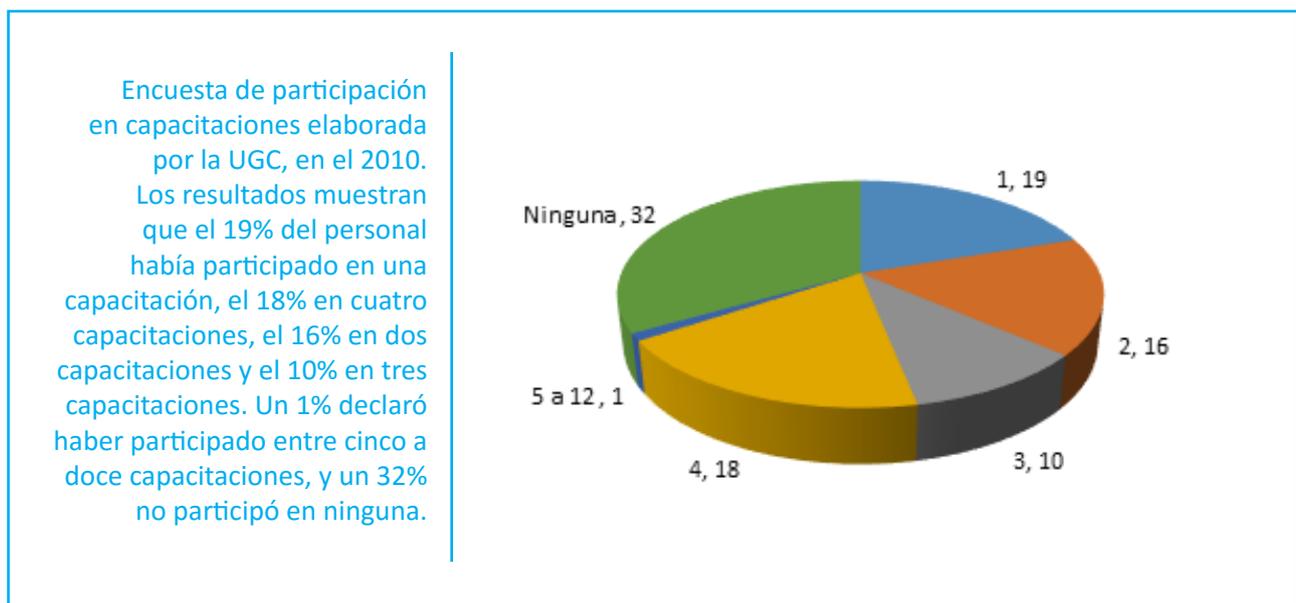
En comparación con los años anteriores, se puede observar que las oportunidades de acceso a la capacitación se vieron incrementadas. Una encuesta realizada por la ex UCG evidencia que, en 2010, solo el 19% del personal había accedido a una capacitación, mientras que un 18% accedió a cuatro capacitaciones, mostrando una alta concentración en un grupo reducido que accedía y se beneficiaba de las capacitaciones (ver gráfico N° 2).

El incremento del acceso a la capacitación conllevó la necesidad de regular los procedimientos de tramitación de solicitudes, ejecución, seguimiento y evaluación de la capacitación del personal al interior del Minedu, acción que se llevó a cabo mediante Resolución Ministerial N° 0122-2013-ED.

Para el equipo de la ex UCG, los nuevos retos que exigían nuevas prácticas para gestionar un mayor presupuesto, atender y capacitar a un mayor número de servidores públicos y transformar las nociones

Gráfico N° 2

Distribución de la Participación en capacitaciones según porcentaje



Fuente: OGDC Informe de Sistematización Programa Básico

que se tenía sobre la capacitación. Se requería promover actitudes de apertura para cambiar los procesos de implementación de las capacitaciones. Esto implicaba colocar al participante en el centro, y darle importancia a cómo debía sentirse desde el momento de la recepción, hasta la culminación de la capacitación. En otras palabras, se puso en relieve el clima de las relaciones humanas como factor condicionante de los procesos de aprendizaje.

“...[había] resistencia a cambiar hábitos como la forma de hacer firmar la lista y entrega de materiales... No se planteaba cómo evitar las colas... No se planteaba cómo darle valor a cómo se siente el participante... [Era necesario] considerar que la recepción es la puerta de entrada. A partir de allí, el participante hace una valoración del desarrollo de la capacitación, de cómo se le saluda...” (Entrevista al equipo OGDC).

2.2.2. De un modelo de gestión administrativa a un modelo de gestión estratégica

Luego de haber implementado dos PDP en 2012 y 2013, surgieron reflexiones sobre la gestión de la capacitación y sus efectos, las cuales hicieron evidente la necesidad de transitar hacia la articulación de la capacitación con el rendimiento. Ello implicaba que la capacitación debía estar ubicada dentro del sistema de recursos humanos, como lo establece la normatividad de SERVIR, en la cual la capacitación y el rendimiento son subsistemas del sistema administrativo de recursos humanos. Dado que no se podía establecer una metodología que articulara la capacitación con la gestión del puesto de trabajo, no era posible identificar los efectos de la capacitación en el desempeño.

Se llegó entonces al convencimiento de que la capacitación debía incorporarse al sistema de gestión de recursos humanos. En la estructura organizativa del Minedu de ese entonces, la ex UCG no estaba integrada al área de recursos humanos, sino a la OAAE. Sin embargo, el planteamiento llegó a los espacios de discusión del nuevo ROF durante 2014 y tuvo como correlato la integración en una sola área el desarrollo de capacidades y la capacitación en el nuevo diseño organizativo, la que actualmente es la OGDC.

“...el cómo pasamos de un modelo de gestión administrativa a un modelo de gestión estratégica fue una discusión que se empezó a dar en

2013 y 2014, cuando se estaba debatiendo la estructuración” (Entrevista equipo OGDC).

Otra reflexión que surgió fue la necesidad de establecer los alcances de la capacitación en relación con el desarrollo de capacidades. Si bien la capacitación es una estrategia pertinente que aporta al desarrollo de capacidades individuales y colectivas dentro de la institución, no es la única; por lo tanto, se debe definir la capacitación como una estrategia enfocada en brindar “soluciones de aprendizaje” mediante una oferta formativa que permita la adquisición de conocimientos que, puestos en práctica junto con otros elementos –tales como arreglos institucionales, incentivos, disponibilidad de recursos, entre otros–, aporten al desarrollo de capacidades para la consecución de los objetivos de la política educativa.

El enfoque de la capacitación como un conjunto de soluciones de aprendizaje ha permitido estructurar una oferta de modalidades variada, que incluye las opciones presencial, semi-presencial, virtual autoformativo y virtual con tutor/a. Asimismo, brinda la posibilidad de diseñar y diversificar la propuesta formativa en programas de formación, cursos de capacitación, capacitación según función y complementación formativa (acciones con las que se atienden las necesidades de capacitación en capacidades duras y habilidades blandas de los servidores).

Otro avance observable es la incorporación de un conjunto de elementos que provienen del campo de la pedagogía como enfoques, metodología del proceso enseñanza-aprendizaje basada en un modelo metodológico participativo, resolutivo, vivencial y práctico, entre otros (ver capítulo tres). También en esta etapa, fueron claves las alianzas externas que brindaron asistencia técnica nacional e internacional, puesto que estas enriquecieron los procesos de reflexión y conceptualización del modelo de gestión de la capacitación.

SERVIR representó un espacio relevante para recibir orientación acerca de la implementación de los procesos de gestión del talento humano en el Minedu. Adicionalmente, sirvió para armonizar enfoques y metodologías con los lineamientos de política del servicio civil y la reforma de modernización de la gestión educativa.

¹¹ El Consejo Nacional de Educación es un órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación. Tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación. Fue creado mediante Decreto Supremo 007-2002-ED del 1 de marzo de 2002 (ver <http://www.cne.gob.pe/>).

Igualmente, el Consejo Nacional de Educación¹¹ cumplió el rol de un espacio de discusión a través del grupo de trabajo de la Comisión Interinstitucional. Dicha entidad favoreció el debate especializado sobre el Marco del Buen Desempeño del Servidor Público en Educación, propuesta de la ex UCG que, posteriormente, fue continuada por la OGDC. Como antecedente, esta comisión del CNE había elaborado la propuesta del Marco del Buen Desempeño Docente¹², la cual fue asumida por el Minedu (2012). Por su naturaleza institucional, el CNE promueve la discusión de iniciativas de política, lineamientos, medidas o instrumentos de gestión educativa y, al tratarse de un espacio plural, convoca a distintos actores que enriquecen el debate.

El Proyecto FORGE¹³, a través de su componente de Gestión Descentralizada, ha brindado apoyo técnico y financiero en el desarrollo de algunos programas de formación impulsados por la ex UCG, así como en el diseño del modelo de gestión de la capacitación y en la puesta en operación de la plataforma virtual Haku Yachaq, desde el año 2013.

Cabe resaltar, en el marco de esta alianza, la peculiaridad de la figura de FORGE-GRADE, centro de investigación con expertise temática en gestión de políticas educativas. Esto ha favorecido la reflexión crítica sobre el desarrollo de capacidades basada en los resultados y en las evidencias de sus investigaciones. En la actualidad, este tipo de instituciones, denominadas think tanks (TTs), cumplen un rol importante, ya que sus aportes cubren un gran vacío en la gestión de las políticas públicas: la producción de conocimiento para la toma de decisiones.

“El protagonismo que han ido adquiriendo los think tanks en el Perú ha sido particularmente importante para apoyar el desarrollo de políticas públicas, puesto que los cuadros en el Estado no suelen contar ni con el tiempo ni los recursos para dedicarlos a generar nueva evidencia, ideas y propuestas. Asimismo, los partidos políticos han carecido de estructuras permanentes que les permita hacer este trabajo de base. También ha sucedido que muchas universidades no realizan investigación aplicada al desarrollo, ni se conectan

con la discusión de políticas” (Yamada, 2016).

Para el Minedu, esta alianza ha permitido capitalizar el know how del proyecto FORGE-GRADE, así como acceder a la asistencia técnica internacional y nacional, la cual muchas veces no se concreta debido a los procedimientos administrativos que implica gestionar recursos para este fin desde las entidades públicas.

Otro de los procesos emprendidos en esta etapa, está relacionado con la descentralización y el desarrollo de capacidades de los órganos intermedios del sector educación. En el marco de fortalecer la estrategia multianual de desarrollo de capacidades a los servidores del Minedu, las DRE y UGEL, se emprende la iniciativa de desarrollar un Plan de Desarrollo de Capacidades del Sector Educación, el cual formaba parte de las funciones de la ex UCG. Con este esfuerzo, se buscó que los procesos y las herramientas de gestión fueran también un insumo y referente para los tres niveles de gestión educativa.

Sin embargo, este no alcanzó los resultados esperados, en parte porque los procesos de la reforma civil y el régimen laboral de la Ley de Reforma Magisterial, que norman temas de capacitación, eran procesos en curso que requerían una mayor maduración para idear herramientas que abarquen al sector en su conjunto; y por otro lado, debido a que con el cambio del ROF, la función de desarrollo de capacidades de las DRE y UGEL fue asignada a la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades de la Dirección de Gestión Descentralizada, tema que será abordado más adelante.

La inversión en capacitación ha sido una fortaleza. A lo largo del período analizado, cabe resaltar que la inversión del Minedu ha superado el promedio de inversión de las entidades estatales. Según un estudio de SERVIR (2014), en promedio, cada año las entidades invierten alrededor de S/. 415,300 en capacitación, en el marco de sus PDP. Dicho monto varía cada año y según el nivel de gobierno. Por su parte, a nivel del gobierno central, la cifra promedio es de S/. 632,508. En tal sentido, en comparación con otras entidades de nivel nacional, el Minedu supera en más del doble la inversión en capacitación que destina en el marco de su PDP.

¹² El Marco de Buen Desempeño Docente tiene su origen en la propuesta de la Mesa Interinstitucional de Buen Desempeño Docente impulsada por el Consejo Nacional de Educación (CNE). Luego de dos años de trabajo, la elaboración de la versión final estuvo a cargo de la Dirección General de Desarrollo Docente, y fue aprobada en enero de 2012 mediante Resolución Ministerial N° 0547-2012-ED (Minedu, s/f, 22).

¹³ El Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú - FORGE es implementado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE, con el apoyo técnico y financiero del Gobierno de Canadá, a través de su Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo. Por medio de su componente de gestión descentralizada, brinda asistencia técnica a la OGDC desde 2013. GRADE es un centro de investigación privado, sin afiliación partidaria ni fines de lucro, cuya misión es desarrollar investigación aplicada para estimular y enriquecer el debate, el diseño e implementación de políticas públicas (ver <http://www.grade.org.pe/>).

En el cuadro N° 3 se puede observar que:

- En cinco años se ha alcanzado una inversión de S/. 8'005,105.36, y un total de 8035 participantes.

La inversión ha sido fluctuante a lo largo de los cinco años analizados.

- La inversión ha tenido un incremento durante dos años, pero luego decrece en los últimos dos años. Igualmente, la inversión por participante muestra una

tendencia al incremento, en los tres primeros años, pero luego muestra una tendencia a la disminución (2014 y 2015).

La fluctuación en el presupuesto entre los años 2014 y 2015 se debe a la coyuntura de cambio que experimentó el área. Con la nueva jefatura, se ejecutaron menos cursos y programas; luego con el cambio del ROF, nuevamente se observa una tendencia al incremento.

Cuadro N° 2

Número de participantes e inversión por año del 2011 al 2015

Año	Número de participantes	Presupuesto ejecutado	Costo por participante
2011	290	S/. 250,000.00	S/. 862.00
2012	1759	S/. 2'536,238.67	S/. 1442.00
2013	2096	S/. 2'472,281.67	S/. 1179.60
2014	1800	S/. 1'433,685.10	S/. 796.00
2015	2380	S/. 1'562,899.92	S/. 657.00
Promedio	2009	S/. 8'005,105.36	S/. 1018.50

Fuente: Infomes de gestión del PDP - Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación

Estos esfuerzos de inversión alcanzaron un logro relevante en la implementación de los Programas Básicos llevado a cabo durante 2012 y 2013, de los cuales egresaron 898 y 783 participantes, respectivamente. Asimismo, la segunda versión de 2013 plasma la nueva conceptualización de la capacitación, logrando articular enfoques, metodologías de enseñanza-aprendizaje, competencias en el puesto, alineamiento a las políticas priorizadas, y tiene un alto contenido de temas relacionados con el paradigma de la función

pública de buen gobierno o gobernanza (ver cuadro N° 3).

“El Programa básico tuvo un carácter de alineación con la visión, enfoques, políticas priorizadas y objetivos estratégicos del Minedu, y buscó promover la identificación y compromiso de los servidores y sus equipos, con el quehacer institucional y con los procesos que viene liderando como órgano rector de la educación en el país” (Minedu, 2014, p. 22).

Cuadro N° 3

Malla curricular del Programa Básico 2013

Malla curricular		
Módulo I: Buen gobierno en educación	Módulo II: Gestión de la escuela que queremos	Módulo III: Clima y cultura organizacional
Sesiones: <ul style="list-style-type: none"> Nueva gestión pública. Enfoques y marco de políticas en el sector. Ética pública y transparencia. Derechos y obligaciones de los servidores públicos. 	Sesiones: <ul style="list-style-type: none"> La escuela que queremos y la movilización por los aprendizajes Gestión por procesos orientado a resultados. Líneas estratégicas de cambio del Minedu. Cambio organizacional de la escuela que queremos. Marco del buen desempeño del servidor público. 	Sesiones: <ul style="list-style-type: none"> Las personas y el otro en las relaciones humanas. Clima laboral. Nuestra cultura organizacional.

Fuente: Guía metodológica del Programa Básico - Minedu 2013

El PDP del año 2013, que tuvo al Programa Básico como una de las principales acciones de la oferta formativa, fue seleccionado por CADESAN¹⁴ como buena práctica en el sector público para el desarrollo de capacidades. El Minedu fue la primera entidad pública de nivel nacional que implementó el PDP con carácter masivo y, sobre todo, que enmarcó la capacitación dentro de la política de modernización institucional.

“El Minedu es el primer organismo público que formula e implementa un Plan de Desarrollo de las Personas con carácter masivo y que se inscribe dentro de una política de modernización institucional basada en la mejora de los desempeños de los servidores y la gestión del talento. Es una apuesta institucional por desarrollar procesos masivos y sostenidos de capacitación” (CADESAN, 2014, 143).

En esta etapa intermedia se puede destacar varios logros en la evolución de la experiencia de la OGDC. Uno de ellos es el haber conceptualizado la capacitación para servidores del Minedu con pertinencia en gestión de las políticas educativas basándose en la definición de competencias y dominios de la propuesta del Marco del Buen Desempeño del Servidor del Minedu. Estas competencias se relacionan estrechamente con los lineamientos de gestión educativa consagrados en la Ley General de Educación y en el Proyecto Educativo Nacional, a saber: gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados. En tal sentido, la capacitación como estrategia de desarrollo de capacidades cobra relevancia para impulsar cambios en la gestión, en la medida en que está orientada a brindar soluciones a las necesidades institucionales para la mejora de la prestación del servicio educativo.

“Fortalecer y desarrollar capacidades de las y los servidores del Minedu para la realización de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados” (Memoria. Estrategia de desarrollo y fortalecimiento de capacidades a servidores públicos de los Órganos de Gestión del Sector Educación, Minedu, 2014, p. 22).

Otro elemento de la conceptualización de la capacitación es la definición de enfoques

del aprendizaje que capitaliza el *know how* institucional, es decir, los saberes de las ciencias de la educación, introduciendo una innovación que coloca como aspecto central del PDP el aprendizaje que se debe propiciar en función a las necesidades institucionales. Ello representa un avance significativo en relación con las definiciones de las normas del servicio civil, las cuales no incorporan esta dimensión del aprendizaje, pero que resultan necesarias al momento de definir qué problemas se requiere superar y qué aprendizajes se necesita generar para mejorar el desempeño.

“El diseño metodológico tomó en cuenta los principios de la andragogía y el constructivismo, así como los enfoques del aprendizaje autónomo y experiencial, partiendo siempre de la reflexión crítica y constructiva del ser y hacer de lo personal, del equipo y lo institucional” (Memoria. Estrategia de desarrollo y fortalecimiento de capacidades a servidores públicos de los Órganos de Gestión del Sector Educación, Minedu, 2014, p. 22).

“Poner en el centro al participante y lo que queremos lograr en él, en relación con los aprendizajes y el desempeño en el puesto, de cara a las necesidades institucionales de política educativa” (entrevista equipo OGDC).

Respecto de lo anterior, el equipo reitera que la capacitación es un componente del desarrollo de capacidades, pero no el único. Esta reflexión lleva a un segundo elemento de la definición de la capacitación que es que la capacitación brinda soluciones de aprendizaje para fortalecer las competencias profesionales. No obstante, el desarrollo de capacidades es un proceso más amplio que debe combinar otras estrategias, además de la capacitación.

Otro aspecto destacable es el potencial de la capacitación como motor de motivación del personal, que favorece la generación de un clima laboral propicio para la gestión del cambio.

Por último, cabe destacar que la gestión del PDP ha permitido instalar una dinámica de coordinación permanente para la definición de la oferta formativa, especialmente de los cursos prácticos¹⁵. De esta manera, se ha logrado asesorar

¹⁴ El proyecto regional “Fortalecimiento de Capacidades para la Descentralización en los Países Andinos”

(CADESAN) nació en julio de 2012, en el contexto de los procesos de descentralización que Bolivia, Ecuador y el Perú están implementando. Forma parte de las líneas de acción de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ.

¹⁵ Estos cursos abordan temas diversos como normas administrativas, elaboración de términos de referencia, gestión del cambio organizacional, calidad del servicio y atención a la ciudadanía, entre otros.

a las áreas que solicitan la capacitación, garantizando la pertinencia de la misma con criterios claros que permiten establecer los contenidos, el diseño, el proveedor, entre otros componentes.

“Una de las características de esta modalidad de capacitación [cursos prácticos] fue el alto grado de coordinación que se dio por parte de la UCG con las áreas afines de cada curso, para establecer su contenido y definir los criterios para su implementación. También la flexibilidad y el dinamismo en el que se desarrollan las sesiones” (Memoria. Estrategia de desarrollo y fortalecimiento de capacidades a servidores públicos de los Órganos de Gestión del Sector Educación, Minedu, 2014, p. 30).

2.2.3. Gestión de un modelo de capacitación enfocado en el talento humano

Esta etapa de la experiencia de la OGDC se inicia con la certeza de que se requiere conceptualizar un modelo de gestión de la capacitación que, bajo un esquema cíclico, permita obtener evidencias sobre los efectos de la capacitación en el desempeño. Una segunda certeza fue que se contaba con un conjunto de herramientas y metodologías que debían articularse para configurar un modelo de gestión que generara condiciones para la sostenibilidad de los procesos de cambio emprendidos que aporten a una gestión pertinente y eficaz de la capacitación. Bajo una lógica de capitalización de procesos, herramientas desarrolladas de gestión de la capacitación, lecciones aprendidas en la implementación de cursos y programas y las definiciones conceptuales realizadas, se emprendió el camino hacia la conceptualización del modelo de gestión de la capacitación.

“Identificábamos que no era posible implementar las acciones [de capacitación], sino como parte de un sistema de recursos humanos y, básicamente, esto tenía que ver con la gestión del puesto, la incorporación de las personas, la gestión del desarrollo, la capacitación propiamente y la gestión del rendimiento. De aquí se desprende la estrategia para desarrollar las capacidades, que tiene como base el marco de competencias del servidor público y se concreta a través de tres estrategias específicas que tienen que ver con la provisión de herramientas, las ofertas de acciones de formación y capacitación y la asistencia técnica. Definimos, a su vez, los dos indicadores que iban a acompañar en lógica de resultado; una que tenía que ver cuántos servidores logran desarrollar los aprendizajes esperados y cuántos de aquellos logran aplicar estos aprendizajes en

sus puestos, porque es allá, finalmente, donde se tiene que evidenciar el impacto de la capacitación” (exposición de la OGDC, Mesa de Expertos).

La necesidad de construir evidencias sobre los resultados de la capacitación se explicita desde el inicio, en la primera etapa. La primera inquietud que surgió fue si los participantes estaban o no satisfechos con la capacitación. Así, desde un enfoque de gestión por resultados, existía la necesidad de contar con evidencias de los resultados sobre los efectos de la capacitación.

“Con el Programa Básico se instala de manera rutinaria la prueba de satisfacción... tanto en la aplicación como en el procesamiento de los resultados. El segundo elemento fueron los informes. En 2012, carecíamos de información; ahora, es una práctica instalada elaborar informes de todos los cursos y programas. En 2011, recibí en la transferencia un PPT [power point], eso era lo que había de información (entrevista con equipo de la OGDC)”.

La limitación, en este contexto, fue que la capacitación no estuvo articulada con la función de medición del rendimiento. Sin este componente, no era posible medir los efectos de la capacitación en relación con el desempeño en el puesto, que es otro de los subsistemas de la gestión de recursos humanos.

Actualmente, la OGDC tiene ocho funciones, de las cuales dos tienen estrecha relación con la gestión de la capacitación. Por un lado, la formulación y ejecución de las acciones de inducción y capacitación del personal; y por el otro, la implementación y monitoreo de la ejecución del Plan de Desarrollo de las Personas del ministerio. Una tercera función está relacionada con las acciones de medición del desempeño del personal.

Este cambio ha implicado dos aspectos que han marcado la trayectoria de la experiencia de la OGDC: i) Centrar su accionar en los recursos humanos del Minedu, por lo cual ya no abarca las acciones de capacitación a las regiones y ii) Articular la gestión de la capacitación con la función de medición del desempeño del personal.

Las ocho funciones se han organizado en dos líneas estratégicas: a) Desarrollo de las personas del Minedu - PDP y b) Gestión del rendimiento.

A decir del equipo de la OGDC, esta nueva estructura orgánica ha posibilitado transitar hacia una gestión

Funciones de la OGDC - ROF

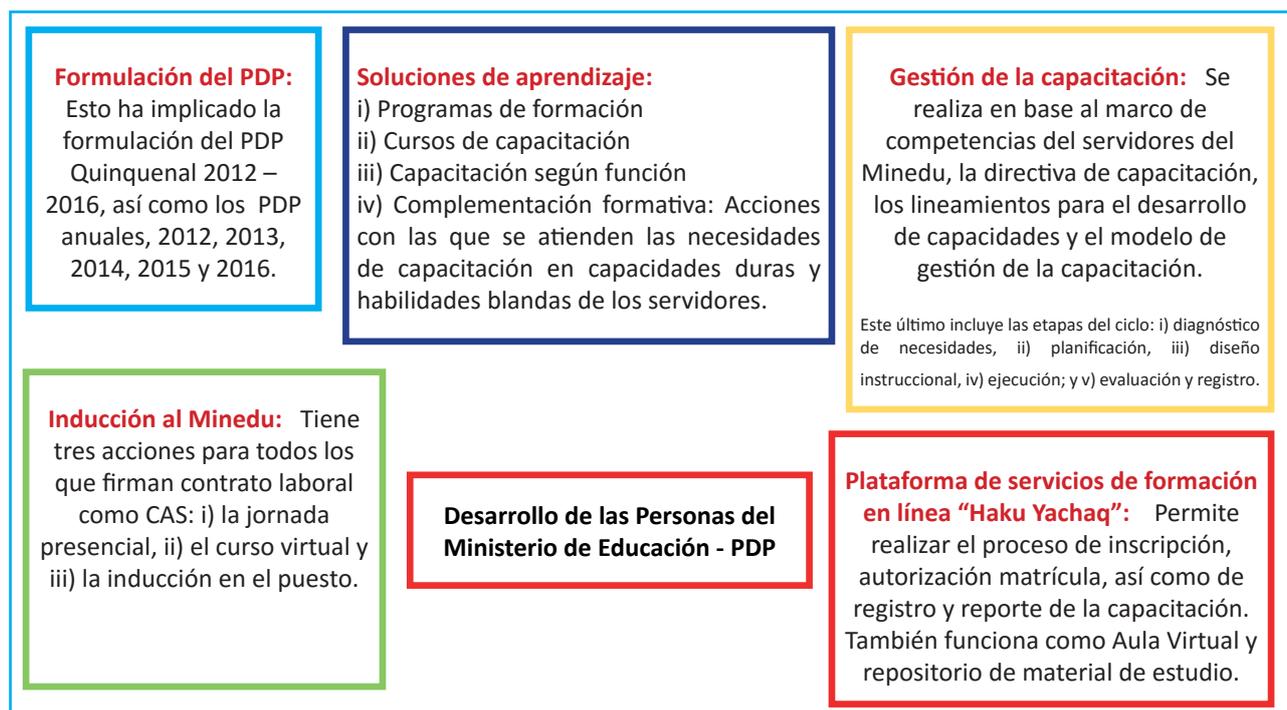
- a. Formular y ejecutar las acciones relacionadas con los procesos de inducción y capacitación del personal, en observancia de la normativa aplicable.
- b. Ejecutar las acciones de reconocimiento que correspondan, por los aportes del personal a los objetivos y metas institucionales.
- c. Proponer acciones de progresión del personal.
- d. Ejecutar acciones de medición del desempeño del personal.
- e. Elaborar, en coordinación con los órganos y unidades orgánicas, los cuadros de necesidades de capacitación del Ministerio.
- f. Implementar y monitorear la ejecución del Plan de Desarrollo de las Personas del ministerio.
- g. Brindar asistencia técnica en las materias de su competencia.
- h. Cumplir otras funciones que le sean asignadas por la Oficina General de Recursos Humanos.

de la capacitación más estratégica, basada en un modelo de calidad que genera evidencias que serán obtenidas de la medición del rendimiento. Asimismo, las estrategias de desarrollo del personal se diseñarán, implementarán y evaluarán sobre la base de los desempeños y competencias que requiere el desarrollo de la institución para mejorar la gestión de las políticas educativas. Esta articulación propicia que las dos líneas de acción se retroalimenten.

En relación con la línea estratégica de desarrollo de las personas del Minedu, cuyo objetivo está centrado en la gestión del PDP (ver gráfico N° 3), el Modelo de Gestión de la Capacitación juega un papel preponderante al articular todas las herramientas, enfoques, metodologías y marcos de políticas de modernización, como se describe en el capítulo cuatro.

“Identificábamos que no era posible implementar las acciones [de capacitación], sino como parte de un sistema de recursos humanos y, básicamente, esto tenía que ver con la gestión del puesto, la incorporación de las personas, la gestión del desarrollo, la capacitación propiamente y la gestión del rendimiento”

Gráfico N° 3
Componentes y acciones estratégicas



Fuente: Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación

Respecto de la línea estratégica de gestión del rendimiento (Ver Gráfico N° 4), esta tiene por objetivo contribuir a la optimización del rendimiento

en los servidores de las direcciones y oficinas del Minedu, a través de estrategias de capitalización de experiencias, mejoras y evaluación del desempeño.

Gráfico N° 4

Línea estratégica de Gestión del Rendimiento

Evaluación del desempeño: Es el proceso de **valoración del desempeño** del servidor, está a cargo del jefe directo o líder(esa) a cargo. Los factores de evaluación son las **metas y compromisos de actuación**, previamente establecidos.

Capitalización de la experiencia: Es el proceso de **valorización de buenas prácticas y lecciones aprendidas** de los equipos para obtener un conocimiento útil que **facilite la toma de decisiones estratégicas y operativas** de las oficinas, direcciones o equipos.

Optimización del desempeño: Es el conjunto de **acciones concretas que faciliten formas de interacción intra y entre equipos** más allá del cumplimiento de las funciones, que **potencien la calidad de las relaciones humanas** y la incorporación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, con el fin de **posibilitar el cumplimiento de las metas individuales y grupales que se han fijado**.

Fuente: Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación

Contar con un modelo de gestión de la capacitación que asegure la calidad de los procesos formativos, y que dicha calidad logre dialogar con las necesidades institucionales, tiene varias ventajas como puntualizó Alejandro Weber¹⁶ en el seminario taller “Gestión estratégica de la capacitación en el sector educación”¹⁷. Weber señala cinco ventajas de para qué y por qué un modelo de gestión de la capacitación:

Ordenamiento: simplifica una realidad compleja.

- Orienta conductas y promueve coordinación.
- Estandarización y control sobre la ejecución.
- Reduce costos de transacción.
- Reduce incertidumbre y ‘predice’ resultados”.

“El seminario taller fue un espacio de diálogo e intercambio sobre experiencias, metodologías y herramientas útiles para la gestión de la capacitación en las instituciones pertenecientes tanto al nivel central como a los gobiernos subnacionales (Forge, 2015. Seminario taller ‘Gestión Estratégica de la Capacitación en el

Sector Educación’. Síntesis de Resultados. Lima)”.

Como resultado de las reflexiones, se puntualizaron tres aspectos sobre las ventajas de contar con un modelo de gestión de la capacitación basado en evidencias:

- “El modelo de gestión estratégica de la capacitación ofrece aportes metodológicos para la elaboración de los PDP que favorecerían una gestión sostenible y centrada en los resultados. Así, en primer lugar, el modelo permite formular y priorizar objetivos de aprendizaje desde una detección de necesidades de capacitación. En segundo lugar, posibilita planificar y diseñar la capacitación de manera contextualizada desde la definición de estrategias pedagógicas y la elección de medios instruccionales.
- “La aplicación del modelo ayuda a realizar un adecuado diseño del PDP, potenciando su utilidad a nivel regional. De ese modo, las estrategias de desarrollo de capacidades a nivel regional podrían

¹⁶ Alejandro Weber, consultor especializado en temas de desarrollo de capacidades y la reforma del Servicio Civil en Chile.

¹⁷ El evento seminario taller “Gestión Estratégica de la Capacitación en el Sector Educación”, llevado a cabo en septiembre de 2015, fue impulsado por el Proyecto FORGE en alianza con el Minedu.

cobrar un valor estratégico relevante, sostenible y enfocado en la descentralización.

- “El PDP es una herramienta que puede facilitar la articulación intra e inter institucional y el alineamiento estratégico sectorial desde un enfoque de procesos a nivel regional. Ello se dará siempre y cuando la elaboración e implementación del PDP sea impulsada por la dirección de cada entidad, desde una perspectiva de participación y articulación que genere espacios de diálogo y/o mesas de trabajo entre los actores involucrados en la modernización, en el desarrollo organizacional, y en la mantención de las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales” (Forge, 2015, 14).

La gestión del modelo tiene como premisa que cada etapa del ciclo del modelo es relevante para darle un valor de pertinencia a la capacitación. Así, el diagnóstico de necesidades de capacitación, la planificación, el diseño instruccional, la implementación y la evaluación son procesos de gestión concatenados, cuyos resultados están centrados en la satisfacción y aprendizaje de los servidores públicos capacitados.

“Ningún aspecto de la capacitación es menos importante que otro. La logística es tan importante como el diseño instruccional... Si bien el diagnóstico es un momento crítico para lograr la calidad de la capacitación, las otras etapas son igual de importantes para lograr la calidad esperada. Por lo tanto, los roles que jugamos en la cadena de producción de la capacitación son claves. El resultado que se logre de la satisfacción y aprendizajes de los participantes es la suma de todas las acciones que se desarrollan” (entrevista equipo OGDC).

Al finalizar esta etapa, se ha logrado conceptualizar e implementar un modelo de gestión de la capacitación. Las definiciones conceptuales y herramientas desarrolladas constituyen los elementos que se integran al modelo para garantizar la calidad de la gestión de la capacitación, teniendo como centro del accionar los procesos de aprendizaje de los servidores públicos del Minedu.

“Es clave tener el marco que define las competencias, los lineamientos de desarrollo de capacidades, donde está toda la comprensión teórica de la capacitación, orientaciones generales de orden metodológico del desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje, de cómo se

pone en operación el proceso. Luego tenemos el modelo, que ordena la secuencia metodológica de las etapas, las actividades, los criterios de calidad de la gestión de la capacitación. La directiva de capacitación, que es la parte normativa sobre quién sí se capacita y quién no, los requisitos y los procedimientos para acceder. Por último, Haku Yachaq, para la gestión de los contenidos y de la propia capacitación” (entrevista con el equipo OGDC).

El desafío pendiente es que los enfoques tengan un uso operativo y no solo declarativo en el modelo.

“No lo tenemos de manera explícita [utilidad de los enfoques]... más está en la comprensión, en la manera verbal de cómo el equipo transmite... Tenemos un documento de 2013, con lineamientos para el desarrollo de capacidades, que en ese momento era el principal. Recientemente, lo hemos revisado y, aunque estamos de acuerdo con lo escrito en ese entonces, ahora se requiere darle más consistencia y agregar la instrumentalización de los enfoques” (entrevista con el equipo OGDC).

Otro desafío es fortalecer el papel de las evaluaciones de desempeño. Como señala la OCDE (2016,10), la evaluación debe estar acompañada del desarrollo de habilidades necesarias para mejorar la gestión de las políticas y servicios públicos, y debe hacerse de manera transparente, sobre la base de consultas y consensos de las partes involucradas.



Foto: Curso Transversalización de enfoques - Plan de Desarrollo de las Personas 2014



Foto: Programa Integral para la Gestión del Cambio - Plan de Desarrollo de las Personas 2013



III. Procesos y herramientas en gestión de la capacitación desarrolladas por la OGDC



Foto: Clausura Plan de Desarrollo de las Personas 2015

III. Procesos y herramientas en gestión de la capacitación desarrolladas por la OGDC

Este acápite tiene por objetivo analizar la evolución del desarrollo de los enfoques, las metodologías y las herramientas de gestión de la capacitación en el Minedu, durante el período 2011-2016. Para ello, la información es organizada siguiendo las etapas que han marcado el desarrollo de la experiencia de gestión de la capacitación.

Estas etapas son: a) la etapa inicial “Asumir el timón”, caracterizada por el inicio de la nueva gestión ministerial en agosto de 2011 y en la que se decide poner en marcha las acciones priorizadas de política educativa; b) la etapa transitoria, en la que se introdujeron y perfeccionaron herramientas para gestionar la capacitación como parte del sistema de gestión de recursos humanos, “Conceptualización de la capacitación”; y c) la etapa de consolidación conceptual del modelo de gestión de la capacitación, en la que la OGDC incorpora las lecciones aprendidas en la gestión de la capacitación e implementa la oferta formativa desde una lógica sistémica basada en evidencias a través de un modelo de gestión de la capacitación, y de la utilización de un índice de evaluación de la calidad de la capacitación. Todas las etapas mencionadas corresponden a las etapas descritas en el capítulo dos.

3.1. Los enfoques

Los enfoques de capacitación con los cuales cuenta actualmente el Minedu para orientar la gestión de la capacitación basada en evidencias y orientada a resultados, formaron parte de un proceso de construcción progresiva. Este proceso ha permitido, por un lado, conceptualizar la capacitación bajo referentes teóricos sólidos y, por otro, mejorar las propuestas metodológicas de la oferta de capacitación, incorporando progresivamente los marcos conceptuales para maximizar los resultados de la capacitación y, sobre todo, facilitar la transferencia de los aprendizajes al puesto de trabajo.

El proceso, inserto a lo largo del período 2011-

2016, ha tenido dos momentos claves: el primero, relacionado con la etapa de “Asumir el timón”, y el segundo con la “Gestión de un modelo de capacitación enfocado en el talento humano”. En el primer momento, los enfoques fueron incorporados en la propuesta de Lineamientos de política sectorial para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los funcionarios y servidores públicos de los órganos de gestión de la administración pública en el sector educación¹⁸. En este documento de política, se refieren a ellos como Enfoques para la gestión de procesos de desarrollo de capacidades, y son los siguientes: 1. Enfoque de derechos, 2. Enfoque de equidad, 3. Enfoque de calidad 4. Enfoque de interculturalidad 5. Enfoque de descentralización, y 6. Gestión por resultados. Asimismo, se menciona al enfoque pedagógico, el cual integra los siguientes elementos: la andragogía, las emociones como punto de partida para todo acto formativo, el carácter sistémico de los procesos formativos; la revaloración del carácter dialéctico del ser humano en los procesos formativos, los procesos formativos como movilizadores de las representaciones mentales, la importancia de la participación de cada sujeto en los procesos formativos para la construcción de una educación democratizadora, y el carácter participativo de la metodología que se sugiere emplear.

En el segundo momento, en la etapa correspondiente a la implementación del modelo de gestión de la capacitación, los enfoques se presentan dentro de los PDP de 2015 y 2016, como sustento de la propuesta de desarrollo de capacidades. Estos son cuatro: a) Enfoque de competencia laboral, orientado al desarrollo de habilidades, destrezas y conocimientos, principalmente, para enfrentar y resolver con éxito situaciones problemáticas, inciertas y nuevas en la vida laboral; b) Desarrollo del ser/crecimiento personal, vinculado con el desarrollo de habilidades blandas o habilidades sociales, que constituyen atributos o características de las personas que les permiten interactuar en diferentes espacios y con

¹⁸ Lineamientos de Política Sectorial para el Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades de los Servidores Públicos y Funcionarios, y servidores públicos de los órganos de gestión de la administración pública en el Sector Educación. Documento de trabajo interno. Minedu, 2013.

otras personas de manera efectiva; c) Andragogía, a través de la cual se considera las características del adulto y se incorporan tres principios fundamentales, que son la participación, la horizontalidad y la flexibilidad; y d) Constructivismo, paradigma mediante el cual se destaca que el aprendizaje se realiza con los esquemas que la persona ya posee, es decir, con lo que ya construyó con el medio que lo rodea.

Posteriormente, y como complemento del proceso de maduración en el desarrollo de una propuesta sistémica de gestión de la capacitación, los enfoques son integrados bajo la propuesta de un “Modelo de gestión de la capacitación” promovido por la OGDC, con el fin de orientar metodológicamente los procesos de gestión relevantes para diseñar, implementar y evaluar una acción de capacitación o formación, a partir de la construcción progresiva y sistemática de evidencia¹⁹. Los enfoques incorporados en el modelo definen un marco de referencia para la gestión de la capacitación en cada una de sus etapas: diagnóstico de necesidades de capacitación, planificación, diseño instruccional, implementación y evaluación.

Los enfoques a partir del año 2016 quedan establecidos de la siguiente manera:

ANDRAGOGÍA: en el Modelo de Gestión de la Capacitación (2016) la andragogía se incluye, y se establecen las siguientes características a tomar en cuenta en la formación de servidores del Minedu:

- Tienen la necesidad de conocer qué van a estudiar, para qué lo van hacer, de qué forma esto contribuirá a su crecimiento personal y profesional, y si será de utilidad en su desempeño laboral.
- Sus intereses están centrados en cuánto de lo aprendido se puede aplicar para mejorar su desempeño.
- Para ellos, la experiencia es el mayor factor de aprendizaje.
- Tienen una experiencia de vida y una riqueza de conocimientos previos en lo personal, laboral y profesional, que son válidos para ejercer su trabajo; pero, a su vez, pueden mostrar mayor resistencia a nuevos conocimientos. Esto implica desaprender para aprender.

CRÍTICO-REFLEXIVO: desde su inclusión, este enfoque buscaba responder a las necesidades institucionales

del Minedu, toda vez que las acciones de desarrollo de capacidades buscaban un cambio en la formación de adultos para que estos lograran un “actuar reflexivo” que les permitiera generar respuestas pertinentes en situaciones diversas y tomar decisiones en un marco ético²⁰. Este enfoque aporta a esta búsqueda en tanto que una acción de capacitación-formación implementada bajo este enfoque “se convertirá en un espacio de estimulación de apertura mental, de propuesta y discusión, de diálogo, de crítica y reflexión y con un docente generando preguntas, promoviendo dudas pedagógicas, estimulando la participación y el diálogo” (PDP, 2016).

COMPETENCIAS LABORALES: el enfoque de competencias cuenta entre sus características que se orienta al desarrollo de habilidades, destrezas y conocimientos; es integrador; vincula contenidos con procedimientos; pone énfasis en el aprendizaje participativo, y permite ajustar la oferta formativa a las necesidades específicas de los trabajadores.

La oferta formativa debe ajustarse a las necesidades específicas de capacitación de cada conjunto de servidores que, en razón de las funciones que realizan, deben movilizar, interactuar y disponer de ciertos conocimientos, habilidades comunes y básicas, y actitudinales para el desempeño eficaz en sus puestos de trabajo. Pero, sobre todo (y este es su elemento distintivo), el servidor debe tener la capacidad para enfrentar y resolver con éxito situaciones problemáticas, inciertas y nuevas en la vida laboral. Este enfoque guarda coherencia con la propuesta de SERVIR sobre el desarrollo de competencias de los servidores públicos.

CONSTRUCTIVISTA: este enfoque propone un paradigma en el cual el proceso de aprendizaje se percibe y se lleva a cabo como un proceso dinámico, participativo e interactivo del sujeto, de modo que el conocimiento sea una real construcción generada por la persona que aprende (por el “sujeto cognoscente”). El constructivismo en pedagogía se aplica como concepto didáctico en la enseñanza orientada a la acción.

A grandes rasgos, el constructivismo sostiene que la persona es un ser integral, con aspectos cognitivos, sociales y afectivos del comportamiento, y no un mero producto del ambiente ni un simple resultado de sus disposiciones internas. De hecho, es una construcción propia que se va produciendo día a

¹⁹ Lineamientos de Política Sectorial para el Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades de los Servidores Públicos y Funcionarios, y servidores públicos de los órganos de gestión de la administración pública en el Sector Educación. Documento de trabajo interno. Minedu, 2013.

²⁰ Plan de Desarrollo de las Personas (2016).

día como resultado de la interacción de estos dos grandes factores. En consecuencia, según la posición constructivista, el conocimiento no es una copia de la realidad, sino una construcción del ser humano que se realiza con los esquemas que la persona ya posee (conocimientos previos), es decir, con lo que ya construyó en su relación con el medio.

DESARROLLO DEL SER O CRECIMIENTO O DESARROLLO PERSONAL: este enfoque responde al trabajo con adultos y a la satisfacción de las necesidades relacionadas con el bienestar individual, con los compañeros y con lo que la institución demanda a nivel de la cultura organizacional que se promueve (eficiente, ética, inclusiva, orientada al ciudadano). Es un enfoque que se debe trabajar de manera transversal en todas las estrategias de capacitación/formación, pero, además, integrando estrategias específicas para el crecimiento personal y grupal, dado que se trata de aspectos más difíciles de modificar en comparación con las habilidades duras.

La incorporación de los enfoques en documentos de política, en los Planes de Desarrollo de las Personas y, finalmente, en el modelo de gestión de la capacitación, representa un esfuerzo por parte del Minedu por consolidar e implementar una posición respecto de los referentes que deben orientar la implementación de la política de desarrollo de las personas. Este esfuerzo es reconocido por los miembros de los equipos formadores, quienes en las diferentes entrevistas destacan los aportes de los enfoques vinculados con el desarrollo del ser o crecimiento personal en la estructuración de los programas de capacitación; pero también por los diversos participantes de los programas, quienes experimentan la incorporación de estos enfoques en la oferta formativa, como en el siguiente caso, en el que se valora la incorporación de los enfoques en las metodologías empleadas en la capacitación, en especial el enfoque crítico-reflexivo.

“En todo momento, el objetivo era generar un espacio de reflexión, un espacio donde poder contar lo que estamos haciendo y poder empezar a generar sinergias; reflexionar por qué es tan importante lo que yo estoy haciendo; cómo lo que estoy haciendo ayuda o involucra el trabajo del otro, no solamente de la oficina sino también entre oficinas. Veías cómo se iban generando redes, había un nivel de identificación importante que iba generando una cultura organizacional diferente” (Grupo Focal 2).

3.2. Las metodologías

La metodología también ha tenido modificaciones importantes en cuanto a su conceptualización e implementación. En este contexto, es importante destacar que existe una notable diferencia entre los planteamientos metodológicos contenidos en el Programa Básico de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades (PB) implementado en 2012, y aquellos incluidos en la oferta de capacitación correspondiente al período 2015-2016.

Durante este último período, la metodología forma parte de un enfoque sistémico, en correspondencia con el modelo de gestión de la capacitación –el cual orienta metodológicamente los procesos de gestión relevantes para diseñar, implementar y evaluar una acción de capacitación o formación, a partir de la construcción progresiva y sistemática de evidencia– y está más orientada hacia la transferencia de aprendizajes en el puesto de trabajo. Es decir, se enfoca en crear las condiciones de aprendizaje que permitan desarrollar y fortalecer habilidades para solucionar problemas reales detectados por las diferentes direcciones, unidades o equipos del Minedu, como se aprecia en la reciente oferta de capacitación implementada por la OGDC, que se verá más adelante.

En consonancia con el proceso de modernización de la gestión educativa, y con el reto de lograr que todos los servidores públicos se convirtieran en promotores efectivos de un servicio de calidad, se formuló el PDP de 2012. Fue en este marco que se implementó el Programa Básico, el cual buscó fortalecer y desarrollar las capacidades y competencias de los servidores públicos del Minedu para la transformación del sistema educativo nacional. Para el desarrollo del programa, se optó por una modalidad pedagógica activa y operativa, implementada a través de talleres educativos.

Los talleres educativos tuvieron las siguientes características: fueron prácticos, concentrados, participativos, técnicos, pedagógicos y orientados por un enfoque de acción-reflexión-acción. En ellos se promovió el intercambio de experiencias y una reflexión crítica del proceso educativo²¹ a través de diferentes estrategias metodológicas, como puede observarse en el cuadro N° 4.

Estas estrategias metodológicas guardaron relación con la propuesta inicial de enfoques planteada por la ex UCG, sobre todo, aquellos vinculados con el carácter participativo correspondiente a

²¹ Memoria del PDP 2012.

una educación democratizadora acorde con los postulados de la pedagogía de educación popular y convivencia democrática.

Asimismo, se desarrolló un modelo metodológico participativo, resolutorio, vivencial y práctico. Para su implementación, se estructuró una metodología

específica en cada sesión de aprendizaje, que consideraba cuatro momentos: recoger, reflexionar, aportar y consolidar.

A continuación (Ver Cuadro N° 4), se describe cada uno de ellos.

Cuadro N° 4
Malla curricular del Programa Básico 2013

Primer momento: RECOGER (despertar y recuperar saberes)	Segundo momento: REFLEXIONAR (análisis y discusión individual y grupal)	Tercer momento: APORTAR (profundizar y aportar)	CONSOLIDAR (construcción colectiva del aprendizaje)
Momento en el cual se recuperan los saberes propios de los participantes, en relación con el hecho o tema que se quiere abordar, incorporando la diversidad personal, profesional, laboral, cultural y generacional.	Momento en el que se dan las conexiones y validaciones colectivas, sobre la base de los saberes compartidos y el marco teórico ofrecido. Se asocia con la pregunta como fuente de aprendizaje; motivando a la indagación, generación del conflicto cognitivo que desencadene el análisis y la discusión entendida como la puesta en cuestión de los saberes previos, los que, por un lado, se enriquecen y renuevan, mientras que, por el otro, fortalece los aprendizajes.	Se refiere al aporte que hace el o la facilitador(a). Este aporte debe ser complementario a lo recogido previamente; abarcar lo teórico y lo práctico, aportando a las dimensiones experiencial, racional y actitudinal del aprendizaje.	Momento de proponer, de validar los aprendizajes, de comprometerse a aplicar lo aprendido en el quehacer cotidiano, a fin de evaluarlo y consolidarlo.

Fuente: Memoria del PDP 2012

Posteriormente, a diferencia de la primera etapa en la que la oferta estuvo enfocada en el desarrollo de competencias generales, la ex UCG incorporó una lógica de especialización en los programas e implementó los programas de especialización en “Planificación y presupuesto”, “Programas de desarrollo gerencial” y “Gestión del talento humano”. Estos programas fueron ofrecidos bajo un esquema tercerizado, con la participación de universidades privadas.

En esta fase, se observa un cambio importante: la metodología se incluyó dentro de una lógica sistémica como parte de un modelo de gestión de la capacitación, en sintonía con la etapa en la que se encontraba el Minedu: la consolidación del modelo de gestión. Por ejemplo, a los proveedores de capacitación se les pidió que, en su propuesta técnica, consideraran, además de diferentes métodos, la inclusión de la metodología desde el ciclo de gestión de la capacitación, lo cual representa

un avance importante en el marco de los esfuerzos que realiza la OGDC para la institucionalización, el reconocimiento y el uso del modelo de gestión de la capacitación a nivel interno y externo.

“Metodología.- se deberá indicar el uso combinado de los siguientes métodos: clase magistral (utilizando ejemplos y desarrollo de ejercicios o casos reales), metodología de estudios de casos, taller con dinámicas grupales, simulación de situaciones reales relacionadas con el programa (role playing), entre otros que la institución formadora considere relevantes para el desarrollo de las competencias previstas en el programa; a ser desarrollados dentro de una lógica sistémica, como parte de un modelo de gestión de la capacitación que incluye un diagnóstico de necesidades de capacitación, planificación, diseño instruccional, implementación de la capacitación, evaluación de la capacitación y toma de decisiones”²².

²² TDR desarrollados para la implementación del PDP 2014 del Minedu, Contratación de entidad formadora para la ejecución del programa de especialización “Gestión del Talento Humano y la Capacitación”.

Sin embargo, todavía se necesita un trabajo de mayor incidencia con los proveedores a fin de que conozcan el modelo de gestión de capacitación y lo apliquen en los programas que ofertan al Minedu. Por ejemplo, a pesar de estos requerimientos, se ha observado que, en la práctica, aún se elaboraban planes de trabajo en los que la metodología se consideraba de forma muy puntual, y no como parte de un enfoque sistémico. Muestra de ello es el plan de trabajo desarrollado para la implementación del curso de “Planificación, presupuesto y programación” 2015 del Minedu; en el que la metodología se puntualiza de la siguiente forma, sin mayor referencia al modelo de gestión: “participativa, expositiva y práctica; conocimientos compartidos y recreados entre el especialista y los participantes; documentos de consulta basados en investigaciones y estudios de caso; y participativa a través de los chats y foros”.

Al respecto, cabe destacar la medida tomada por la ex UCG para superar esta deficiencia, la cual consistió en la implementación de una propuesta de seguimiento al trabajo en aula y al componente virtual de los programas de especialización. Este seguimiento, realizado con apoyo de FORGE, se enfocó en verificar en aula la coherencia entre el diseño instruccional, la metodología y los medios instruccionales empleados para el desarrollo de estos programas, así como el grado de satisfacción de los participantes respecto de los aspectos metodológicos y logísticos. Esto permitió que la UCG cuente con información sobre el desempeño de cada programa y, en particular, con la metodología propuesta.

Asimismo, la propuesta de monitoreo y, específicamente, la calidad de la información recolectada sobre el desempeño de los instructores y las estrategias pedagógicas, fueron consideradas herramientas importantes para tomar decisiones de gestión de la capacitación en el estudio sobre las condiciones que cumplen los programas de especialización para ser sometidos a una evaluación de impacto²³, desarrollado también con apoyo de FORGE.

Por otro lado, los recientes programas Innova, Súmate y Gestiona-T constituyen ejemplos de ofertas de capacitación que cuentan con un mayor desarrollo en temas metodológicos, en términos de nivel de complejidad; variedad; pertinencia con los objetivos de aprendizaje planteados y las

competencias a ser desarrolladas por los servidores públicos; e inclusión de elementos innovadores para el fortalecimiento de habilidades blandas. Este último punto está permitiendo a la OGDC avanzar hacia el aseguramiento de la transferencia de aprendizajes en el puesto de trabajo, lo que contribuye a consolidar el modelo de gestión de la capacitación.

En el caso del programa Súmate, el diseño instruccional ha sido considerado por un experto internacional como robusto, coherente y con sentido.

“Es un diseño complejo, que aborda múltiples medios instruccionales, incluyendo cátedras y reuniones de seguimiento y mentoría. Las estrategias pedagógicas parecen apropiadas en general”²⁴.

Esto ha sido corroborado por participantes, quienes han expresado opiniones favorables hacia la secuencia formativa y metodología del programa.

“Se observa que los cursos y/o programas han sido bien planificados en relación con la secuencia formativa: había trabajos de grupos, los tiempos eran bien controlados, los facilitadores eran dinámicos. Ayudó que fueran dos facilitadores”²⁵.

Asimismo, la inclusión en el diseño instruccional de una ruta metodológica que incluye análisis de un caso (case-in point) real, espacios de reflexión, dinámicas vivenciales y complementación con exposiciones, así como sesiones quincenales de mentoría a cargo de funcionarios senior del Minedu –responsables de realizar acompañamiento a los participantes y proporcionar orientaciones para la elaboración de proyectos o planes de mejora desde el 11 de agosto de 2014 hasta junio de 2015²⁶– ha permitido atender y solventar la demanda de quienes tenían menor experiencia, con mayor soporte y acompañamiento para asegurar la calidad de sus trabajos; así como dotar a los funcionarios de herramientas prácticas para resolver problemas concretos del puesto de trabajo.

En el caso de los programas Gestiona-T e Innova, se valora la combinación de estrategias y técnicas modernas de fortalecimiento de habilidades blandas; seleccionadas y aplicadas según las necesidades específicas de cada dirección o jefatura, actividades acompañadas siempre por un coach profesional asignado por la OGDC²⁷. En el caso del programa

²³ Programa de Especialización en Planificación y Presupuesto (PPEP) y Programa de Desarrollo Gerencial (PDG) ejecutados por la ex UCG del Minedu. Producto N° 2, Informe de brechas para la realización de evaluación de impacto. Alejandro Weber, 2014.

²⁴ Fuente: Índice de calidad de la capacitación. Medición de Programas Seleccionados. Proyecto FORGE. Alejandro Weber. 2015.

²⁵ Grupo Focal 1. 12 de septiembre de 2016.

²⁶ Programa de formación y acompañamiento Súmate al Minedu. Curso de inducción y avances generales. Informe de inmersión y avance.

²⁷ Informe final de Gestiona-T.

Gestiona-T, los talleres de interaprendizajes y de cierre constituyen metodologías en las que se fortalecen los conocimientos relacionados con las habilidades blandas trabajadas con los participantes.

Las metodologías utilizadas por los *coaches* – casuística y otros elementos de análisis como lecturas y ejercicio– permiten reformar los aprendizajes que se fueron fortaleciendo desde el inicio del programa²⁸.

Por otro lado, la metodología aplicada en el programa Innova, enfocada en la construcción de un proyecto de innovación “*design thinking*” y caracterizada por un enfoque crítico-valorativo y experiencial a través de tres momentos: inmersión (descubrir y experimentar), ideación (producir y evaluar) e implementación (experimentar y evolucionar), ha sido reconocida y apreciada por los usuarios del programa quienes aprecian el valor del componente innovativo del programa y su aplicación práctica en el puesto.

“Innova te ayuda a organizarte, a estructurar lo que estamos haciendo, te proporciona herramientas, es el mejor momento para poder implementar propuestas de innovación, y lo mejor es que puedes plantear una propuesta de innovación para tu oficina”²⁹.

En lo que respecta a la transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo, esta se aprecia también, claramente, en Innova. Las actividades han sido especialmente diseñadas para ser aplicadas en los puestos de trabajo; por ejemplo, los participantes deben diseñar un proyecto de innovación a ser implementado por el equipo de trabajo y, con ello, deben demostrar el valor público que se espera generar con dicha iniciativa.

3.3. Herramientas de gestión: la instrumentalización de la gestión de la capacitación

La Política de desarrollo de capacidades a los servidores del Ministerio de educación y el modelo de gestión de la capacitación: mejores servidores, mejor educación, mejor país, presentada por la OGDC al concurso “Buenas Prácticas en la Gestión Pública 2016” organizado por Ciudadanos al Día, describe con claridad la evolución de las prácticas en la gestión de la capacitación que se han desarrollado durante

el período 2011-2016, así como las herramientas que han ido instrumentalizando la gestión de la capacitación.

El contenido de la Política de desarrollo de capacidades marca un antes y después en la concepción y gestión de la capacitación. En los últimos cinco años, en lo que respecta a la gestión de recursos humanos, el Minedu logró remontar un contexto caracterizado por la carencia de una política institucional para el desarrollo de los servidores, y estableció una política de desarrollo de capacidades y un modelo de gestión que permite orientar los procesos de gestión que se consideran relevantes para diseñar, implementar y evaluar una acción de capacitación en base a evidencias. Todo este esfuerzo se realizó teniendo en cuenta dos aspectos claves: no considerar la capacitación como un fin en sí mismo sino como una herramienta que permite alcanzar los desempeños previstos, e integrar el subsistema de capacitación al sistema general de recursos humanos propuesto por SERVIR, en el que se articula la gestión del desarrollo y capacitación de las personas con la gestión del rendimiento/desempeño.

“... La idea era integrarnos como subsistema al sistema general de recursos humanos, porque creíamos que la capacitación no era un fin en sí mismo, sino que se constituía en un proceso clave de gestión del talento y, por tanto, un proceso que le asignaba valor y tenía que estar alineado con el proceso de modernización educativa de la gestión. De esta manera, se buscaba fortalecer capacidades para el buen gobierno y lograr una gestión orientada a resultados”³⁰ (Carlos Silva, Jefe de la OGDC).

“... Los temas de desarrollo de las personas, en muchos años, estuvieron sin rumbo. La inserción de SERVIR en este esquema del sector público ha significado que todos aquellos subsistemas que no estaban siendo utilizados comiencen a tener una especial preponderancia y, sobre todo, el subsistema que tiene que ver con gestión del desarrollo de la capacitación. Antes de SERVIR, los esfuerzos de capacitación eran ínfimos, los temas de capacitación eran dejados de lado, como una especie de rituales, y empleaban un presupuesto mínimo...”³¹ (Ricardo Wong, Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos).

En este desarrollo de la política, el componente

²⁸ Informe final de Gestiona-T 2015.

²⁹ Grupo Focal 2. 12 de septiembre de 2016.

³⁰ Mesa de expertos.

³¹ *ibid.*

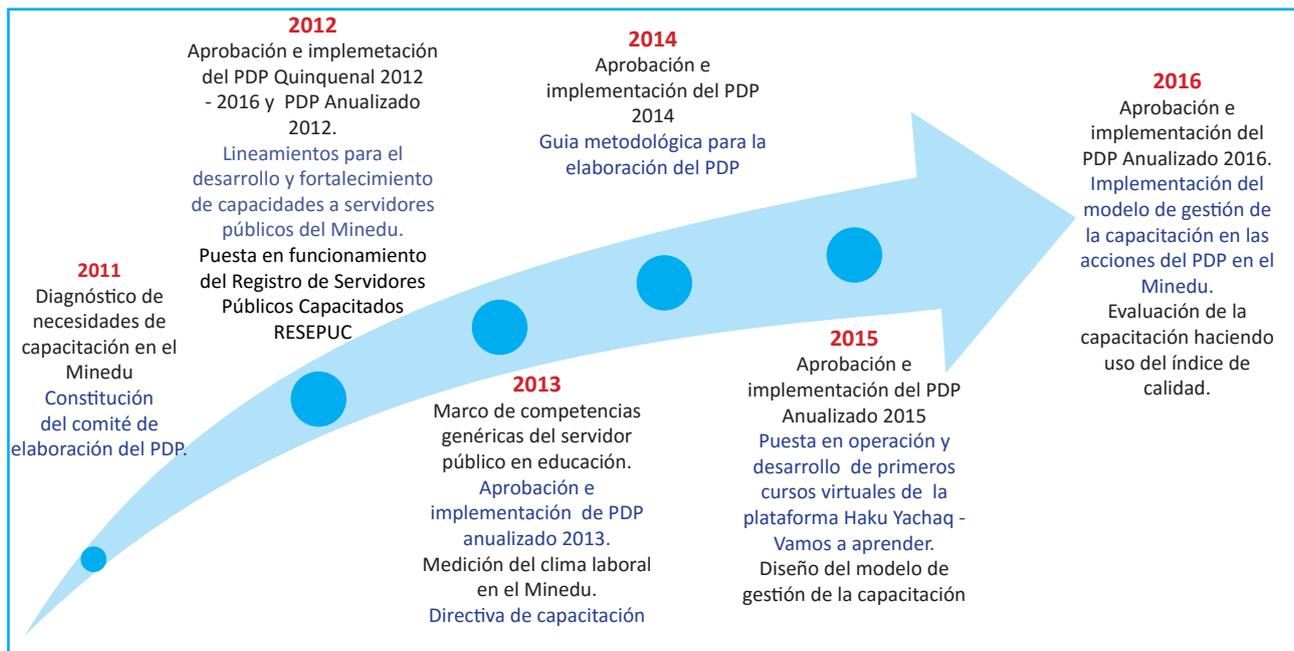
metodológico-instrumental ha desempeñado un rol crucial, que coincide con hitos importantes para el equipo del Minedu gestor de la capacitación. Estos hitos son: a) La movilización del interés y voluntad de la alta dirección del Minedu para articular el desarrollo de capacidades a la política de modernización de la gestión dentro del Minedu, así como en las DRE y las UGEL; b) La aprobación del Plan Quinquenal de Desarrollo de las Personas 2012-2016, que se fue concretando mediante los Planes Anualizados 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016; y c) El desarrollo conceptual y metodológico de importantes herramientas como la Directiva de capacitación, aprobada por Resolución Ministerial N° 0122-2013-ED; el documento de trabajo Lineamientos para el desarrollo de capacidades en servidores públicos del sector educación; el Documento de trabajo Marco del buen desempeño del servidor público en educación; el Modelo de gestión de la capacitación,

el índice de calidad de la gestión de la capacitación, y la plataforma virtual Haku Yachaq (Vamos a aprender)³².

Como se observa en el gráfico N° 5, durante el período 2011-2016 el Minedu logró desarrollar, de manera progresiva, herramientas de gestión de la capacitación. Estas herramientas estuvieron enfocadas inicialmente en el diagnóstico de necesidades de capacitación (2011), hasta cubrir dos aspectos importantes en el 2016: la implementación del modelo de gestión de la capacitación y la aplicación del índice de la calidad en la oferta de capacitación, incorporando la plataforma virtual. Este salto metodológico permite implementar una estrategia institucional de desarrollo de capacidades y, a su vez, capitalizar de mejor manera los recursos invertidos en los servidores públicos.

Gráfico N° 5

Desarrollo de la Política de desarrollo de capacidades y el modelo de gestión de la capacitación



Fuente: Informe de postulación al premio Buenas Prácticas en Gestión Pública. Minedu. 2016.

La progresión de las herramientas de gestión de la capacitación: el salto metodológico

¿Cómo influyó este salto metodológico en el desarrollo del modelo de gestión de la capacitación y en la institucionalización progresiva de una política de capacitación? En primer lugar, fue clave partir de un diagnóstico de necesidades de capacitación y, posteriormente, avanzar en la propuesta conceptual y metodológica para organizar la oferta y las estrategias de capacitación. En este sentido, el PDP

quinquenal y anualizado, la directiva de capacitación, los lineamientos y el Marco del Buen Desempeño han contribuido a proporcionar las orientaciones de política que se requerían para implementar una estrategia integral orientada al desarrollo y fortalecimiento de los servidores públicos del sector educación.

Asimismo, la medición del clima laboral fue una herramienta que permitió identificar los factores que afectan a los servidores públicos en términos de

³² Informe de postulación al premio Buenas Prácticas en Gestión Pública. Minedu. 2016.

motivación, compromiso con el cambio, trabajo en equipo y nivel de desempeño. Esta información ha permitido retroalimentar las acciones desarrolladas en el marco de la modernización del sector. Es importante destacar que todas las herramientas se han ido consolidando en el tiempo, y que se han introducido ajustes para mejorar su aplicación siguiendo la experiencia de implementación de acciones de capacitación. Este esfuerzo político y técnico ha sido reconocido por SERVIR y el Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para la Descentralización en los Países Andinos (CADESAN/GIZ), y valorado por los servidores públicos, en opinión de los impulsores de este proceso.

“Con mucha satisfacción, vemos que este esfuerzo político y técnico es reconocido a través de premios de SERVIR y CADESAN. Más importante aún ha sido el reconocimiento de nuestros trabajadores, quienes se sienten reconocidos, desarrollados” (Ricardo Wong, Jefe de la Oficina General de Recursos Humanos³³).

A continuación, se explica el desarrollo de cada una de las herramientas, agrupadas en función de las etapas, y destacando sus elementos principales.

PRIMERA ETAPA: EL INICIO DE UNA GESTIÓN Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN DEL SECTOR EDUCACIÓN: ASUMIR EL TIMÓN

En esta primera etapa del proceso, dos documentos de política, la **Directiva de Capacitación** (2012) y los **Lineamientos para el desarrollo de capacidades de los servidores públicos** (2012) se constituyeron como marco orientador de la capacitación y, a su vez, como herramientas para definir los objetivos, los alcances y roles en el fortalecimiento y desarrollo de capacidades. Asimismo, abarcaron aspectos importantes como los fundamentos de la capacitación, los enfoques de gestión educativa para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, la articulación del sistema de recursos humanos con la política de modernización, las estrategias para el desarrollo de capacidades (capacitación, asistencia técnica y provisión de herramientas), y las modalidades de capacitación.

Posteriormente, y a partir de la identificación de necesidades de capacitación, se elaboró y publicó el Plan Quinquenal de Desarrollo de las Personas (PDP) 2012-2016. Su aprobación permitió contar

con un instrumento programático en función de los procesos claves de gestión y los enfoques de equidad e inclusión que enmarcan las políticas del sector educación para el periodo 2011-2016. Posteriormente, los planes anualizados 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016 han marcado la continuidad y la progresión de la política, y han puesto en evidencia la evolución de la oferta de capacitación.

SEGUNDA ETAPA: DE UN MODELO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA A UN MODELO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

La estrategia para desarrollar las capacidades tuvo como base el Marco de buen desempeño del servidor público del Minedu (MBDSPM). Este instrumento define los dominios, competencias generales, criterios de desempeño y niveles de logro que todo servidor debería alcanzar en el Minedu y al cual deberían contribuir las acciones de capacitación. Se empezó a construir en 2012, cuando la ex UCG recogió información de la sede central y de los órganos regionales sobre cuáles eran las competencias y los desempeños que deberían caracterizar a los diversos servidores del sector, teniendo en cuenta su puesto y el de sus jefes inmediatos. Este proceso tuvo un carácter participativo, en el que aproximadamente dos mil personas³⁴ manifestaron su opinión.

Sobre las utilidades posibles del MBDSPM, quedaron establecidas las siguientes³⁵:

1. Construir un perfil de competencias.
2. Determinar, a partir de las funciones y tareas que deben desempeñar los diversos servidores, según la caracterización del puesto, el nivel del logro que debe poseer esa competencia, con la finalidad de evaluar a los candidatos al puesto.
3. Realizar distintos tipos de diagnósticos.
4. Construir un sistema de capacitación formación y evaluación que pueda desarrollar las competencias que todo servidor del sector debe poseer, precisando los niveles de logro a los que cada uno debe aproximarse.
5. Otros usos y finalidades que se desee otorgar al Marco del Buen Desempeño del servidor público en educación.

El marco se ajusta a los lineamientos emitidos por SERVIR, ha sido consensuado entre los expertos técnicos del Minedu y las autoridades y constituye un referente importante de los procesos de convocatoria, selección, capacitación y evaluación del desempeño

³³ Mesa de expertos. Minedu 2016

³⁴ PDP 2013.

³⁵ Ibid.

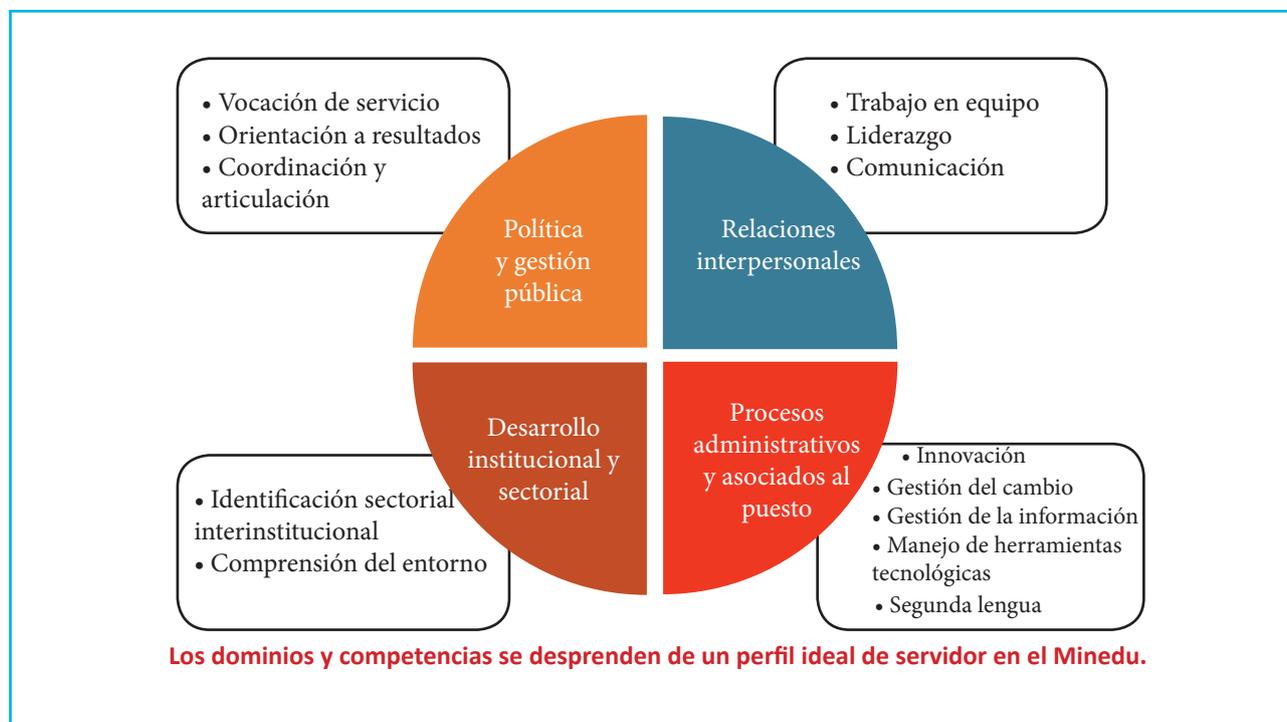
de los servidores del sector educación³⁶. En él se describen trece competencias generales agrupadas en cuatro dominios:

1. Políticas y gestión pública,
2. Desarrollo institucional y sectorial,

3. Relaciones interpersonales y organizacionales
4. Relación con el puesto.

Las competencias y dominios responden a un perfil ideal de servidor del Minedu, como puede apreciarse en el gráfico N° 6:

Gráfico N° 6
Marco del Buen Desempeño del servidor público del Minedu



Fuente: Elaboración OGDC - Minedu, 2015.

Este marco se convirtió en el disparador del proceso de modernización hacia un modelo de gestión por competencias gracias a que se comenzó a utilizar como un referente en los procesos de capacitación, para que estos se diseñen en base a las competencias. El MBD se concreta a través de tres estrategias específicas que tienen que ver con la provisión de herramientas, las ofertas de acciones de formación y capacitación y la asistencia técnica, y también con indicadores para evaluar los resultados de la capacitación.

“...Definimos a su vez los dos indicadores que iban a acompañar en lógica de resultado. Uno tenía que ver cuántos de los servidores logran desarrollar los aprendizajes esperados, y el otro, cuántos de aquellos logran aplicar esos aprendizajes en sus puestos, porque es ahí donde finalmente se tiene que evidenciar el impacto de la capacitación” (Carlos Silva, Jefe de la OGDC³⁷).

La evaluación del clima laboral en el Minedu

En el PDP 2013 se estableció que la evaluación de la capacitación se utilizaría “para conocer la percepción que tienen los servidores acerca de la gestión institucional, su nivel de motivación, las formas de interrelación laboral, el estilo de liderazgo predominante y el grado de identificación que tienen los servidores con el Minedu”. Esta información permitiría retroalimentar las acciones desarrolladas en el marco de la modernización del sector.

En correspondencia con lo establecido en el PDP, en 2013 se realizó la primera medición del clima laboral, y los resultados arrojaron como demanda dos importantes aspectos³⁸: primero, una política institucional más clara de gestión de las personas que se expresara no solo en el Plan de Desarrollo de las Personas; sino también en un plan integral que abordase los distintos componentes del sistema administrativo de recursos humanos

³⁶ Informe de postulación al premio Buenas Prácticas en Gestión Pública. Minedu, 2016.

³⁷ Mesa de Expertos. Minedu 2016

³⁸ Informe de resultados de la medición del clima laboral en el Ministerio de Educación. Consulta institucional para seguir construyendo el Minedu que el Perú necesita. Minedu, 2013.

(selección, contrataciones, bienestar, gestión de las compensaciones, gestión del desempeño, gestión de las controversias, etcétera; y segundo, una política de reforma del funcionamiento administrativo del Minedu que se expresara en mejoras de procedimientos sensibles para los servidores de la entidad y de todo el sistema interno de contrataciones y adquisiciones.

Guía metodológica para la elaboración del PDP³⁹

La ex UCG, en el marco la estrategia para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades a servidores del Minedu, las DRE y las UGEL, desarrolló una “ruta técnica”⁴⁰ para fortalecer las capacidades de los equipos técnicos regionales en el diseño e implementación de estrategias para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades.

Esta ruta tenía como resultado la elaboración del PDP y consistía en cuatro etapas: i) Generación de condiciones institucionales; ii) Identificación de necesidades de capacitación; iii) Elaboración del Plan Quinquenal 2015-2019; y, iv) Elaboración del Plan Anual 2015 junto con la directiva de capacitación.

FORGE, a solicitud de la ex UCG, facilitó en 2014 la realización de una asistencia técnica para la implementación y validación de esta ruta en Moquegua y Ucayali, a través de la capacitación y asistencia a los equipos técnicos regionales, y la elaboración de los instrumentos que se requerían para la formulación del PDP. Para ello, la asistencia técnica identificó a actores claves para la conformación del equipo técnico responsable de elaborar el PDP; recogió información sobre el estado de las condiciones políticas e institucionales, y aplicó diversas técnicas e instrumentos para la identificación de necesidades de capacitación de los servidores de la DRE y UGEL. Finalmente, y como resultado de estas acciones, los equipos técnicos de las regiones formularon el PDP Quinquenal y anualizado.

Es importante destacar que, además, la asistencia técnica logró recoger información relevante para el proceso de consolidación de la capacitación. Por un lado, identificó las herramientas que se estimaron como necesarias para apoyar a los gobiernos regionales en la implementación de una estrategia sostenible de desarrollo y fortalecimiento de capacidades desde el Minedu; y por otro lado,

obtuvo información importante sobre los obstáculos políticos y técnicos que enfrenta la elaboración y aprobación del Plan Quinquenal y anualizado. Asimismo, logró identificar los desafíos del proceso, los cuales apuntaban directamente a fortalecer la estrategia de fortalecimiento de capacidades.

A nivel político, la experiencia implementada en ambas regiones permitió identificar que la elaboración del PDP estaba asociada con una supuesta estrategia de la ley SERVIR dirigida a “despedir trabajadores”, con lo cual se generaba una doble oportunidad: esclarecer el sentido de la ley, y disminuir la desconfianza hacia el PDP, incrementando así sus posibilidades de implementación y aprobación.

A nivel técnico, entre las dificultades se identificaron problemas para obtener el número exacto de trabajadores; dedicación de tiempo de los equipos a los procesos de diseño de los distintos instrumentos de gestión que requiere la DRE y las UGEL; demoras en el recojo de la información, y ausencia de definiciones técnicas que se requieren para elaborar o adecuar instrumentos (por ejemplo, la ausencia de un perfil de puestos no permitió tener rigurosidad en la identificación de brechas de capacitación).

Asimismo, en correspondencia con el contexto institucional de ese momento –tránsito hacia la nueva organización institucional del Minedu y posible traspaso de funciones en materia de desarrollo de capacidades a los servidores públicos a la Oficina de Coordinación Regional– la asistencia técnica que se realizó con el apoyo de FORGE recomendó lo siguiente:

- La inclusión de una estrategia de modernización de la gestión de las DRE, UGEL e instituciones educativas en el marco del proceso de descentralización, transferencia y gestión educativa.
- Incorporación en la estrategia de un nuevo modelo de gestión, con procesos sectoriales e institucionales claramente definidos, roles y planes o proyectos de mejora, además de los aspectos de rediseño organizacional y mejora del equipamiento e infraestructura. Esto serviría como una línea base para fortalecer las capacidades y medir su impacto en el desempeño institucional y el grado de satisfacción de los usuarios de la DRE

³⁹ Este acápite considera los resultados de la asistencia técnica “Estrategias para el Desarrollo y fortalecimiento de Capacidades de los Servidores Públicos del Sector Educación en los Gobiernos Regionales de Moquegua y Ucayali”. Carlos Silva, 2014.

⁴⁰ Plan de trabajo para la asistencia técnica en el diseño e implementación de estrategias para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos del sector educación en los gobiernos regionales de Ucayali, Loreto, Moquegua y Puno. Unidad de Capacitación en Gestión. Ministerio de Educación, 2014.

Herramientas para apoyar a los gobiernos regionales en la implementación de una estrategia sostenible de desarrollo y fortalecimiento de capacidades:

a) Lineamientos para el desarrollo de capacidades, tomando en consideración la normativa dada por SERVIR, el enfoque por competencias del desempeño laboral y el proceso de modernización de la gestión educativa.

b) Marco de Buen Desempeño del servidor público, considerando las competencias generales y las competencias específicas.

c) Plan Sectorial de Desarrollo de Capacidades, como herramienta capaz de articular la oferta formativa y de capacitación del Minedu a los servidores de la DRE y UGEL, y que fortalezca las capacidades respecto de las competencias transferidas y las políticas educativas.

d) Plataforma virtual en torno a la cual se organice un conjunto de servicios:

i) Aula virtual capaz de ofertar capacitaciones autoaplicativas, brindar soporte a las modalidades o componentes virtuales de cursos y programas de formación.

ii) Repositorio de buenas prácticas, informes, memorias, estudios, sistematizaciones e instrumentos normativos sobre desarrollo de capacidades y gestión del talento humano.

iii) Herramientas generadas por el Minedu y las regiones en materia de desarrollo de capacidades.

iv) Registro en línea de servidores capacitados.

e) Serie de guías metodológicas sobre desarrollo y fortalecimiento de capacidades que contemple:

i) Guía para la elaboración de PDP.

ii) Guía para la gestión de la capacitación.

iii) Guía para la evaluación del desempeño laboral.

y UGEL con la atención recibida y el trabajo que realizan.

• Considerar que los gobiernos regionales, las DRE y UGEL enfrentan una serie de compromisos

de gestión y exigencias que se traducen en diversas demandas en las personas y equipos a cargo de implementarlas. Sin embargo, para satisfacer dichas demandas se requiere superar la alta rotación de personal, la inexistencia de estrategias de información y entrenamiento al personal responsable (por ejemplo, no se cuenta con información sobre el contenido de las tareas, ni sobre las nuevas disposiciones o la forma concreta de cómo implementarlas), la imprecisión respecto de qué área o puesto dentro del gobierno regional, la DRE o UGEL tiene la responsabilidad funcional, la brecha entre las necesidades del puesto y el servidor que la ocupa, así como el comportamiento inercial y poco involucrado de gran parte de los servidores.

Este último aspecto se relaciona con la necesidad de implementar acciones de fortalecimiento institucional de las instancias de gestión descentralizada, así como el reforzamiento de la articulación intergubernamental entre el nivel nacional y los niveles subnacionales para lograr políticas de desarrollo de capacidades que atiendan las necesidades del sector educación.

En cuanto a los desafíos, estos incluyeron aspectos vinculados a la gestión de la capacitación, tales como:

a) Asegurar una efectiva y transparente implementación de la capacitación.

b) Articular y apalancar recursos de la DRE, UGEL, Minedu y otros actores.

c) Diseñar e implementar ofertas de capacitación autoaplicativas.

d) Contar con un equipo de gestión de la capacitación dentro del área de personal.

e) Mantener un registro actualizado de capacitación.

f) Articular y supervisar la oferta de capacitación del Minedu en las DRE y UGEL.

g) Asegurar que la capacitación atienda necesidades sentidas y a través de diversas modalidades.

h) Colocar la capacitación como parte de los compromisos de desempeño.

Estas lecciones sobre la formulación del PDP a nivel regional fueron presentadas por Carlos Silva durante el seminario taller Gestión Estratégica de la Capacitación en el sector educación. Asimismo, fueron revisadas y discutidas en el taller de trabajo sobre la "Identificación de los aprendizajes y obstáculos en la elaboración de los PDP desde la experiencia regional y de Lima Metropolitana" celebrado en el

mismo seminario. Al respecto, y en sintonía con la experiencia realizada, se llegó a la conclusión de que el PDP constituye una herramienta de gestión de la capacitación que puede favorecer diferentes niveles de articulación y alineamiento, siempre y cuando considere un componente participativo en su elaboración e implementación.

TERCERA ETAPA: GESTIÓN DE UN MODELO DE CAPACITACIÓN ENFOCADO EN EL TALENTO HUMANO

Esta etapa marca un hito importante para la estrategia de fortalecimiento de capacidades y desarrollo de la política de capacitación, puesto que representa “la consolidación de aprendizajes” sobre la gestión de la capacitación. En este sentido, se puede apreciar el perfeccionamiento y la consolidación de las herramientas como el PDP, la integración de los avances respecto de la capacitación que se ven reflejados en la conceptualización y mejoramiento del modelo de gestión de la capacitación, así como en la propuesta del índice de evaluación de la capacitación; y el desarrollo e implementación de la Plataforma virtual Haku Yachaq.

De otra parte, el PDP de 2015 fue elaborado en el marco de la Ley SERVIR N° 30057 y su implementación estuvo a cargo de la OGDC, instancia que empezó a operar ese mismo año. Este PDP contó con un diagnóstico que identificó tres niveles de necesidades de capacitación: uno organizacional, para apoyar el logro de los objetivos estratégicos; otro a nivel de unidades orgánicas, para mejorar el desempeño de la unidad, y un tercero a nivel individual, para mejorar el desempeño en el puesto. En lo que respecta a la oferta de capacitación, durante ese año se organizaron programas de inducción dirigidos a los nuevos trabajadores del Minedu, el programa Gestiona-T e Innova, los cuales tienen como denominador común el desarrollo de habilidades personales orientadas a fortalecer una nueva cultura organizacional para mejorar los desempeños de los equipos y, con ello, avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales. En este mismo período fueron implementados tres cursos de modalidad virtual autoaplicativos.

El PDP del año 2016 señala que se utilizará un modelo de gestión de la capacitación para establecer hitos en cada una de las etapas de la capacitación, lo que permitirá tener un mejor control y calidad de las actividades. Las características de dicho modelo, así como el índice se verán en el siguiente acápite.

Modelo de gestión de la capacitación

La configuración del modelo de gestión de la capacitación del Minedu tiene sus antecedentes en 2012, momento en el cual la ex UCG identificó la necesidad de estandarizar un proceso para organizar la capacitación, a partir de la implementación del Programa Básico. En 2013, se elaboró un primer flujo interno con los pasos/etapas que deberían considerarse en las acciones de capacitación.

Posteriormente, la ex UCG, tomando como referencia el mandato normativo establecido en el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, en el que se dan las orientaciones para la gestión de la capacitación, comienza a configurar un modelo de gestión de la capacitación con la finalidad de ordenar y mejorar las intervenciones de desarrollo de capacidades y, de esta manera, alcanzar el logro de los objetivos institucionales.

En 2015, la OGDC emprende un nuevo reto: conceptualizar el modelo de gestión de la capacitación sobre la base de la experiencia generada en el Minedu, la experiencia internacional, y los avances técnicos y metodológicos elaborados por la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento de SERVIR. En este proceso, la decisión de elaborar un modelo de evaluación de los programas de capacitación, el Programa de Especialización en Planificación y Presupuesto (PEPEP), y el Programa de Desarrollo Gerencial (PDG) a nivel nacional y regional constituye el punto de quiebre de consolidación de este modelo.

En efecto, en 2015, la OGDC consideró necesario identificar en qué medida los esfuerzos realizados por el Minedu en el desarrollo de las habilidades de sus servidores eran consistentes con la política de desarrollo de capacidades y rendimiento; así como con la estrategia de gestión educativa impulsada por el gobierno; los estándares internacionales de gestión y evaluación de la capacitación, y con criterios básicos de costo-efectividad. Para ello, se reconoció la importancia de contar con una evaluación de impacto de una muestra de programas de capacitación, y se solicitó apoyo a FORGE para su realización.

Tras una serie de discusiones técnicas, se acordó que la asistencia técnica debería realizar un paso previo, identificar si los programas de capacitación ejecutados por la ex UCG cumplían las condiciones para ser sometidos a una evaluación de impacto, estableciendo las eventuales brechas que existen

para su ejecución⁴¹. Esto debido a que la decisión de evaluar el impacto de un determinado programa debe ser anterior a su diseño. De esta forma, los encargados del diseño de los programas se asegurarían de cumplir los requisitos para construir la evidencia necesaria que permita hacer evaluaciones válidas y confiables⁴².

En términos metodológicos, la asistencia técnica hizo una conceptualización sobre la evaluación de los programas de capacitación, considerando los marcos de política de desarrollo de capacidades del Estado peruano, las políticas del sector educación y la evidencia internacional. Sobre esa base, construyó una propuesta de categorización para revisar los programas seleccionados. Este modelo sirvió como referencia para conocer en qué medida cada etapa de diseño, implementación y evaluación ejecutada por el Minedu se ajustaba o no con los estándares establecidos en el modelo. El objetivo era establecer si, con la información disponible, era posible medir el impacto de los programas ejecutados⁴³.

Los resultados de la evaluación fueron claros en señalar que no existía evidencia en cantidad y calidad suficiente para realizar una evaluación de impacto. Por tanto, se recomendó fortalecer la gestión del ciclo de capacitación recogiendo experiencias de evaluación de la capacitación internacional, a fin de maximizar el impacto de la inversión en capacitación y lograr cambios en el desempeño de las personas.

Como consecuencia, se fortaleció un modelo inicial que seguía los lineamientos de SERVIR (planificación, ejecución y evaluación de la gestión de la capacitación) y se desarrolló un modelo con fases, instrumentos y con un objetivo claro de “orientar metodológicamente los procesos de gestión relevantes para diseñar, implementar y evaluar una acción de capacitación o formación, a partir de la construcción progresiva y sistemática de evidencia”⁴⁴. La finalidad del modelo es “maximizar los resultados y el impacto positivo de la capacitación, tanto en la motivación y en el desempeño de los servidores públicos, como en la calidad de los servicios que las

instituciones del Estado prestan a la ciudadanía”⁴⁵. El modelo considera los aspectos centrales de la Guía práctica para gestionar la capacitación en los servicios públicos⁴⁶ del Servicio Civil del Gobierno Chileno (DNSC, 2012 y 2014) en cuanto a etapas e instrumentos de gestión de la capacitación.

El modelo se fundamenta en algunas premisas y supuestos que orientan su desarrollo e implementación, y contempla los marcos de referencia o enfoques para la formación de adultos y el desarrollo de las personas que el Minedu ha definido como prioritarios. Las premisas que fundamentan el modelo son:

- a) La gestión y el desarrollo de las personas debe construirse desde una perspectiva institucional.
- b) El modelo se basa en un rol activo y estratégico de las áreas de gestión de personas (Oficina de Recursos Humanos o Unidad de Personal) o quienes cumplan esta función.
- c) Para emplear el modelo se requiere el compromiso activo y descentralizado de todos los actores involucrados en las acciones de capacitación.
- d) El modelo asume que la capacitación no es siempre la mejor solución.
- e) El modelo propuesto es un modelo de gestión de la capacitación basado en el uso de evidencias
- f) El modelo asume que su implementación es compleja.

En cuanto a los enfoques, como ya se ha mencionado en el acápite anterior, estos son: formación de adultos, crítico-reflexivo, competencias laborales, constructivista y desarrollo del ser.

El modelo propuesto considera cinco etapas o procesos críticos:

- 1) el diagnóstico de necesidades de capacitación;
- 2) la planificación
- 3) el diseño instruccional
- 4) la implementación de la acción de capacitación
- 5) la evaluación y toma de decisiones de gestión

⁴¹ Términos de referencia del servicio de consultoría para la elaboración de un modelo de evaluación de los programas de capacitación: Programa de Especialización en Planificación y Presupuesto (PEPEP) y Programa de Desarrollo Gerencial (PDG) a nivel nacional y regional, ejecutados por la ex UCG del Ministerio de Educación. GRADE-Minedu, 2014.

⁴² Producto N° 2. Informe de Brechas. Consultoría para la elaboración de un modelo de evaluación de los Programas de capacitación: Programa de Especialización en Planificación y Presupuesto (PEPEP), y Programa de Desarrollo Gerencial (PDG) a nivel nacional y regional ejecutados por la ex UCG del Ministerio de Educación. GRADE-Minedu, 2014.

⁴³ Plan de trabajo. Consultoría para la elaboración de un modelo de evaluación de los programas de capacitación: Programa de Especialización en Planificación y Presupuesto (PEPEP) y Programa de Desarrollo Gerencial (PDG) a nivel nacional y regional, ejecutados por la ex UCG del Ministerio de Educación. GRADE-Minedu, 2014.

⁴⁴ WEBER, Alejandro (2014). Propuesta de modelo de evaluación e instrumentos generales. Informe de consultoría (productos 3 y 4).

⁴⁵ Op cit.

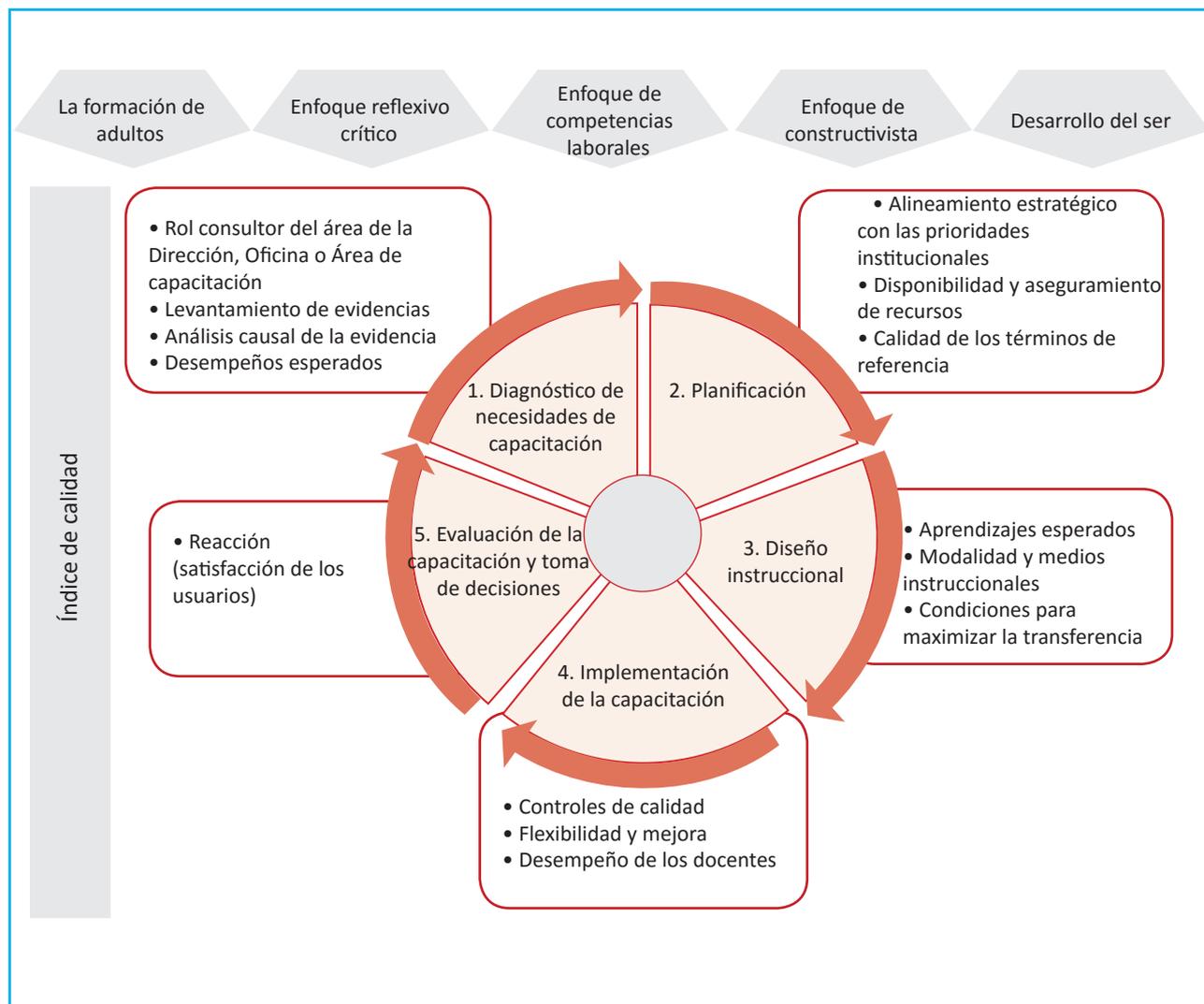
⁴⁶ A su vez, el modelo propuesto en esta guía se basa en el modelo gestión general de la capacitación propuesto por Goldstein & Ford (2002) y el modelo de evaluación de la capacitación, desarrollado por Donald Kirkpatrick.

como consecuencia de los resultados de las acciones de capacitación y formación (ver gráfico N° 7).

capacitación”, pues el cumplimiento de las etapas finales de evaluación y decisiones de gestión nutre el comienzo de un nuevo diagnóstico, que permite perfeccionar, a su vez, las futuras acciones de capacitación y formación.

El modelo también es conocido como el “ciclo de la

Gráfico N° 7
Modelo de Gestión de la Capacitación - Minedu



Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas y fuentes documentales.

En relación con el Modelo propuesto por SERVIR, es importante destacar que, en cuanto a la finalidad de la capacitación, ambos modelos buscan mejorar el desempeño de los servidores públicos para brindar servicios de calidad a los ciudadanos, además de fortalecer y mejorar las competencias de los servidores para alcanzar los objetivos institucionales.

profesional. Esto está en sintonía con lo propuesto por el Minedu, el cual, además, propone enfoques que definen las orientaciones estratégicas de la capacitación (andragogía, formación de adultos, competencias laborales, constructivista y desarrollo del ser) como parte de la contextualización del modelo a las necesidades específicas del sector.

En el modelo propuesto por SERVIR, los principios que orientan la capacitación se relacionan con las necesidades provenientes del proceso de modernización y descentralización, así como con las necesidades de conocimiento y superación

En cuanto a las etapas, en ambos modelos se considera la planificación, ejecución y evaluación de la capacitación. En el caso del modelo propuesto por el Minedu, se visibiliza la etapa de diseño instruccional haciendo hincapié en asegurar el logro

de los aprendizajes esperados del programa de capacitación a partir del análisis de tres aspectos: los desempeños esperados definidos en el diagnóstico de necesidades de capacitación; las características de las personas que recibirán la capacitación; los principios del aprendizaje de adultos, y las variables del contexto institucional que afectarán dicho aprendizaje. En este sentido, el modelo del Minedu tiene un carácter más prescriptivo, puesto que para cada etapa ha detallado puntualmente los productos a lograr, así como las acciones a realizar. Esto tiene que ver con la naturaleza propia de un enfoque sectorial que implica adaptación de los lineamientos del órgano rector a los objetivos institucionales.

A fin de institucionalizar el modelo en el sector, la OGDC organizó el Seminario internacional Gestión estratégica de la capacitación en el sector educación que fue concebido como una oportunidad para la presentación y discusión del modelo de gestión estratégica de la capacitación, y un “Curso sobre gestión y evaluación de la capacitación” dirigido a los servidores públicos del Minedu. Ambas acciones se llevaron a cabo con la asistencia técnica de FORGE y contaron con la participación del experto internacional Alejandro Weber y especialista nacional Luis Guevara.

Durante el Seminario, la presentación del ciclo de gestión de la capacitación reforzó la necesidad de “avanzar hacia una gestión estratégica y basada en evidencia para el desarrollo de capacidades en el Minedu, incluyendo un modelo técnico y otro operativo”, así como de movilizar esfuerzos para demostrar la relevancia y el sentido del cambio al interior del Minedu; profesionalizar porque el modelo y los instrumentos requieren nuevas capacidades para hacerlo sostenible en el tiempo, y focalizar en etapas del ciclo de manera gradual, a fin de dar “pocos pasos pero en la dirección correcta”⁴⁷.

Por otro lado, y de manera complementaria, el “Curso sobre gestión y evaluación de la Capacitación” tuvo como objetivo que los servidores públicos del Minedu conozcan, analicen y apliquen las etapas del ciclo de formación, sus herramientas y el índice de evaluación de la calidad de la gestión de la capacitación en un contexto de aprendizaje.

De esta manera, los servidores públicos utilizarían el modelo de gestión de la capacitación, sus herramientas y el índice de evaluación en cada

una de las etapas del ciclo, lo que les permitiría realizar acciones formativas de calidad y, así, facilitar la comprensión e incorporación de un enfoque sistémico en la gestión de la capacitación. Esto es un claro ejemplo del fomento del desarrollo de aprendizajes colectivos y participativos, que tuvo un impacto positivo para la OGDC puesto que permitió difundir en cierto sentido la propuesta del modelo a otras áreas. Asimismo, después de la realización del curso, la OGDC recibió una serie de solicitudes de otras direcciones para que brindar orientaciones y apoyo sobre la formulación de ciertos programas de formación.

En el corto plazo, se espera que la correcta implementación de la metodología propuesta en el modelo, así como el uso de evidencia en la toma de decisiones, tengan efectos positivos en mejorar la calidad de las acciones de capacitación y formación, e incrementen las probabilidades de un impacto positivo directo en el desempeño de los servidores públicos.

Índice de calidad de la capacitación

Los antecedentes de la utilización del “Índice de calidad de la capacitación” en el Minedu muestran que este fue elaborado –a solicitud del proyecto FORGE– para determinar la calidad de la gestión de programas de capacitación básicos y de especialización en temas de gestión pública (planificación, presupuesto, sistemas administrativos, modernización, etcétera) implementados por la ex UCG y dirigidos a los representantes de los gobiernos regionales, las DRE y las UGEL⁴⁸. Posteriormente, la OGDC revisó los contenidos del índice y los incorporó a su propuesta de gestión de la capacitación.

El índice propuesto permite evaluar la calidad de los programas de formación implementados por las entidades públicas a través de la medición de una serie de estándares específicamente diseñados y puestos en operación, los cuales guardan estrecha relación con el ciclo de gestión de la capacitación: planificación de la capacitación, detección de necesidades de capacitación, diseño instruccional, implementación y evaluación.

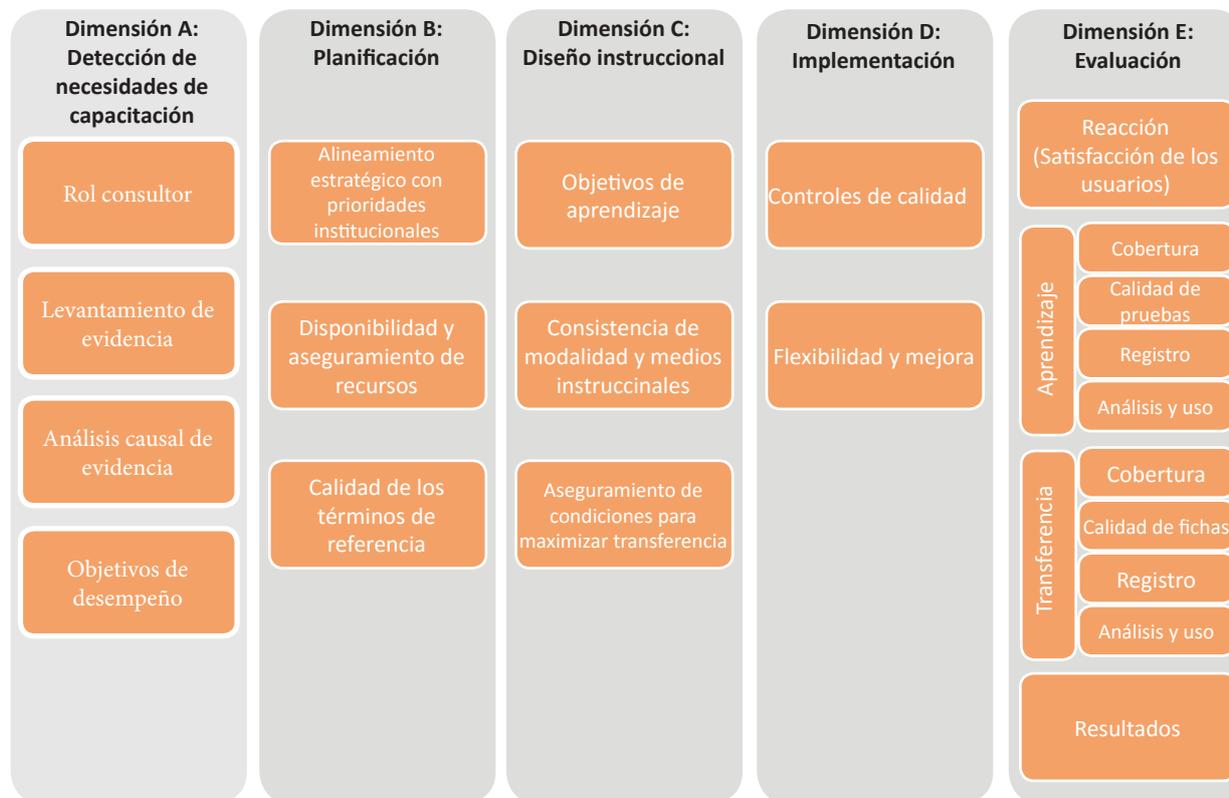
El índice es un instrumento de monitoreo que se compone de cinco dimensiones, equivalentes a las cinco grandes etapas del ciclo de capacitación.

⁴⁷ Propuesta de modelo de evaluación e instrumentos generales. Informe de consultoría (productos 3 y 4). Alejandro Weber, 2014.

⁴⁸ Servicio de consultoría para mejorar, validar y medir el índice de calidad de la gestión de los programas de formación en gestión dirigidos hacia las regiones a cargo de la unidad responsable del Minedu para establecer la línea de base del proyecto FORGE. FORGE, 2014.

Estos, a su vez, están conformados por dieciséis componentes o acciones particulares. El gráfico N° 8 muestra la estructura de dimensiones y componentes del índice⁴⁹:

Gráfico N° 8
Dimensiones y componentes del Índice de calidad de la capacitación



Fuente: Adaptado del Índice de calidad de la capacitación (Weber, A. Sin publicar).

Cada uno de los dieciséis componentes del índice se desagrega en múltiples estándares de calidad, que ponen en operación los niveles de desarrollo de cada componente. Cada componente es evaluado en una escala de tres niveles de desarrollo:

Nivel 0: Ausencia del componente. No existe evidencia que dé cuenta de un desarrollo mínimo del componente o los datos muestran que su calidad es deficiente.

Nivel 1: Desarrollo incipiente. Existen prácticas implementadas y evidencia que permiten pronosticar un mayor desarrollo futuro del componente, pero este aún no alcanza el estándar de desempeño esperado para un funcionamiento óptimo.

Nivel 2: Estándar. El componente cumple —en relación con la evidencia disponible— el estándar previsto de calidad.

El índice cuenta con una rúbrica o pauta de evaluación que permite a los equipos gestores evaluar en cada etapa del modelo de gestión de la capacitación, si las acciones desarrolladas cumplen o no con el estándar de calidad esperado. La rúbrica señala cada estándar en detalle y los medios de verificación necesarios para medirlos.

Los resultados del monitoreo pueden reportarse en tres niveles: a nivel de componente, de dimensión o a nivel general (agregado). Al ser un índice numérico, puede ser utilizado para comparar múltiples cursos, talleres o programas. Esta comparabilidad permite, además, aprender de las experiencias de fracaso

⁴⁹ Cabe señalar que este índice omite deliberadamente la evaluación de “resultados” propiamente —el cuarto nivel de evaluación del modelo—, entendida como el impacto de la capacitación mediante el desempeño de los servidores públicos, en los resultados globales de la organización, incluyendo sus clientes finales. Esta omisión se ha realizado considerando la enorme complejidad de medir el impacto de los programas de formación, que incluye un elevado conocimiento técnico en medición. Tal como se ha señalado en este documento, el foco de priorización de estas herramientas de medición consiste en, primero, instalar una práctica de evaluación frecuente en los programas de formación, hasta alcanzar el nivel de medición de la transferencia de los desempeños al puesto de trabajo. Solo entonces, y a partir de una implementación gradual, podrán incorporarse progresivamente evaluaciones más complejas (de resultados o impacto) en formato de pilotajes.

y éxito, y transferir mejores prácticas entre los equipos de gestión. Esto permitiría a los gestores de capacitación y las autoridades correspondientes tomar decisiones para ajustar o modificar los programas en cualquier etapa del ciclo de formación.

A la fecha, a solicitud de FORGE, el índice ha sido empleado en dos oportunidades sobre programas de capacitación del Minedu. La primera, en 2015, sobre una pequeña muestra de programas de los años 2013 y 2014. Estos sirvieron como línea de base para medir la evolución de la implementación del modelo de gestión o ciclo de la capacitación en todas sus etapas, desde la planificación hasta la evaluación⁵⁰.

En una segunda oportunidad, el índice se aplicó una muestra de cuatro programas seleccionados del Minedu a partir de tres criterios fundamentales: la relevancia estratégica de dichos programas,

incluyendo presupuesto asociado, cobertura y alcance; la calidad y cantidad de documentación disponible; y los esfuerzos realizados por incorporar pruebas de medición para medir la satisfacción, el aprendizaje y la transferencia de dichos aprendizajes al puesto de trabajo. En ambos casos, sirvió para “medir la evolución de la implementación del modelo de gestión o ciclo de la capacitación” en todas sus etapas, desde la planificación hasta la evaluación, y para plantear recomendaciones que permitieran avanzar en la mejora de cada una de las etapas del ciclo, ante su institucionalización.

Como toda herramienta, la utilización del índice acarrea una serie de ventajas y limitaciones que deben ser consideradas para asegurar su correcta implementación y el uso de la información que proporciona, como fue señalado en el “Seminario internacional sobre gestión de la capacitación”.

Cuadro N° 5 Índice de calidad de la capacitación. Ventajas y limitaciones

Ventajas	Limitaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece la posibilidad de medir y cuantificar los procesos y resultados de la capacitación a través de indicadores y estándares. Esto facilita el monitoreo del oferente de la capacitación, y permite identificar potenciales problemas durante la ejecución para tomar mejores decisiones, elevando la calidad de los programas de capacitación de manera integral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una débil cultura de evaluación en el sector educación, por lo que es complejo diseñar capacitaciones desde el enfoque que plantea dicho índice. Asimismo, las entidades formadoras no ofrecen programas de capacitación ad hoc, por lo que, en algunos casos, las necesidades de capacitación detectadas en alguna institución podrían no verse cubiertas.
<ul style="list-style-type: none"> • Resulta útil para el diseño de términos de referencia detallados, acotados y contextualizados a la realidad y la necesidad de una población en particular, permitiendo establecer criterios para las etapas del ciclo de la capacitación, así como para la administración y planificación de estos programas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La complejidad de sus variables puede generar resistencias para hacer efectiva su aplicación como estrategia de desarrollo de capacidades, debido a la insuficiente capacidad instalada y poca inversión de recursos económicos.

Fuente: Elaboración propia

Acerca de las consideraciones a tener en cuenta para la aplicación del índice, los expertos y gestores de la capacitación que asistieron al seminario señalaron:

- Existe una estructura de gestión de la capacitación desarticulada en el sector educación; es decir, los actores y entidades involucradas utilizan diversos modelos, estrategias o métodos de capacitación. Por ello, es necesario generar un plan estratégico descentralizado que involucre a

diversos actores para la aplicación del índice y del modelo de gestión estratégica de la capacitación, de manera estandarizada y progresiva.

- Se debe comprender la realidad nacional desde un enfoque tanto territorial, como de diversidad cultural y lingüística, para generar capacidad organizacional. Ello implica adecuar la implementación del índice a diversas realidades territoriales, y establecer acuerdos y compromisos

⁵⁰ Medición del índice de la calidad de la capacitación a programas seleccionados 2015. Proyecto FORGE. Alejandro Weber, 2015.

con las autoridades regionales y locales orientados a la conformación y mantención de equipos técnicos y operativos dedicados a la gestión y aplicación del Índice de calidad de la capacitación.

- El Índice de calidad de la capacitación plantea un nivel de exigencia hacia el proveedor, pero también abre la oportunidad para que este sea considerado un socio estratégico para el desarrollo de capacidades de la entidad o institución demandante (como alguien que puede agregar valor a la propuesta inicial). Debido a esto, resulta necesario que el mismo proveedor se involucre en el plan de implementación del índice y en la adecuación de los estándares de calidad de la oferta.

Finalmente, es importante destacar que las dos herramientas, modelo e índice, han sido implementadas por el equipo de la OGDC del Minedu de manera técnica y consecuenta, y con asistencia de expertos internacionales, por lo que se han constituido en sí mismas como “buenas prácticas”.

La coherencia interna de ambas ha sido demostrada; además, apuntan hacia la sostenibilidad ofreciendo continuidad y permanencia de los procesos y resultados de las acciones de capacitación en el mediano plazo (instalan procesos internos de mejora continua), han sido realizadas en articulación con actores como FORGE, que ha facilitado e impulsado marcos conceptuales e instrumentos técnicos orientados al desarrollo de capacidades para el sector educación, y, sobre todo, innovan en el proceso de planeación, ejecución y control en la gestión de las acciones de capacitación, planteando desafíos no solo al nivel central, sino también a los gobiernos regionales (DRE y UGEL), los cuales deberán cobrar un rol clave para lograr que la implementación del modelo y de la metodología de evaluación de la capacitación (propuesta por el índice) sean sostenibles en el tiempo.

Plataforma virtual Haku Yachaq

En 2014, la ex UCG decidió poner en marcha un conjunto de recursos en línea e introducir entornos virtuales de aprendizaje como parte de su oferta formativa, para atender la demanda de capacitación del propio Minedu, las DRE y las UGEL. Dicha oferta fue aprobada en el PDP de 2014, en el que se determinó ejecutar veinticinco cursos prácticos y nueve programas de especialización a través de la

modalidad virtual.

De esta manera, se decidió diseñar y desarrollar una plataforma virtual con capacidad de brindar información institucional, implementar la oferta formativa para fortalecer las capacidades de gestión según el MBD, y divulgar las actividades y logros que se fueran generando a partir del desarrollo de las diferentes modalidades de capacitación de la ex UCG⁵¹.

Es así que nace la plataforma virtual Haku Yachaq, herramienta con capacidad para atender a 10 mil servidores públicos. La plataforma entró en operación en noviembre de 2015, luego de aprobar las revisiones de calidad y seguridad realizadas por la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicación. Esta plataforma brinda soporte tecnológico en el proceso de aprendizaje, gestión de las acciones y del ciclo de la capacitación. A través de ella se realiza la inscripción, autorización, matrícula, aprendizaje y certificación; se alinean los cursos a las competencias del MBD; se publican acciones y actividades de capacitación presenciales y virtuales; se difunde documentos y recursos especializados descargables para uso masivo; se gestiona información, interacción y asistencia de cursos presenciales, y se brinda soporte, asistencia técnica y entrenamiento a través de conferencias virtuales.

Actualmente, la plataforma ha logrado atender a más de 1299 servidores públicos, y a través de ella, se han realizado cursos virtuales autoinstructivos, cursos virtuales con tutor y cursos semipresenciales, lo cual representa un logro muy significativo en términos de cobertura. Los cursos virtuales autoinstructivos han sido diseñados para un desarrollo autónomo de los participantes, desde la inscripción hasta la certificación, y abarcan temas diversos de gestión pública. Los cursos virtuales con tutor, por su parte, son totalmente a distancia; mientras que los semipresenciales cuentan con una parte presencial dirigida por un docente, y otra virtual, a través de foros, wikis, asesorías, entre otros.

En el cuadro N° 6 se presentan los tipos de cursos implementados al 2015, así como el número de participantes en cada uno.

⁵¹ Términos de referencia para la contratación de servicios de desarrollo de portal web y aula virtual de desarrollo de capacidades. Minedu-FORGE, 2014.

Cuadro N° 6

Modalidad, tipo de cursos y participantes en Aula Virtual

Modalidad	Tipo de cursos	Participantes
Autoinstructivos	Contrataciones del Estado Elaboración de indicadores e instrumentos Introducción al sistema normativo Gestión y políticas públicas en educación Gestión por resultados, políticas y gestión educativa Ética en la función pública, gestión de información en el Minedu Responsabilidad civil y penal en las contrataciones del Estado Sistema de control interno Gestión educativa	430
Con tutor	Transversalización de enfoques	50
Semipresenciales	Gestión educativa en el ámbito rural Gestión de la información y documentación en el Minedu Gestión escolar, servicio educativo y procesos institucionales Evaluación de los aprendizajes, enfoque por competencias	200

Fuente: Informe de transferencia 2011-2016. Minedu.

La implementación por primera vez de la modalidad virtual, dio como resultado una serie de lecciones para el equipo de la OGDC. Por ejemplo, el proceso de diseño debe ser más integral y participativo a fin de involucrar al especialista temático, los virtualizadores y los gestores de la capacitación en el proceso. Esto evitaría que esta modalidad se gestione como un proceso aislado e independiente⁵². Asimismo, en términos de herramientas metodológicas se requiere contar con un manual para que los consultores a cargo de elaborar los contenidos virtuales autoaplicativos conozcan los requerimientos metodológicos de la OGDC, así como un manual para el equipo de virtualizadores y una plantilla maestra que facilite y agilice la virtualización⁵³.

Finalmente, para potenciar la utilización de la plataforma es necesario tomar en cuenta que la modalidad e-learning enfrenta obstáculos para su aplicación como estrategia de fortalecimiento de capacidades, debido a factores contextuales como las

barreras tecnológicas, la poca alfabetización digital y la falta de criterios para su diseño metodológico. En relación con las barreras tecnológicas, existe la principal limitación es la poca conectividad y cobertura en zonas lejanas de nuestro territorio.

Respecto de la alfabetización digital, se requiere que los involucrados tengan conocimientos previos que garanticen un dominio estándar de las tecnologías de información. Y en lo que concierne a la falta de criterios metodológicos, se necesita que en el diseño instruccional, la modalidad e-learning contemple estrategias que vinculen los objetivos de aprendizaje con los de desempeño real en el puesto (como, por ejemplo, la tutoría)⁵⁴.

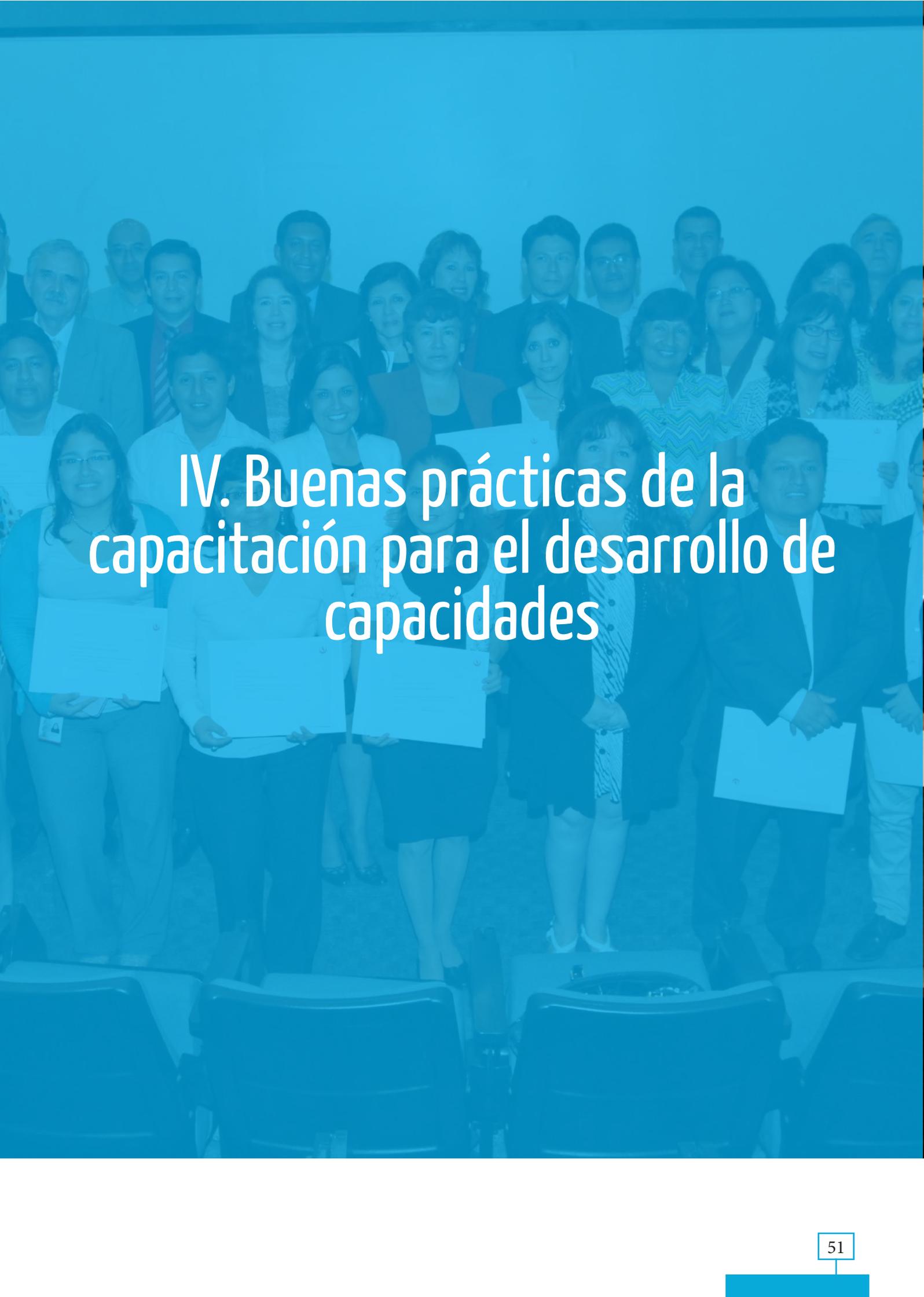
⁵² Informe PDP 2015.

⁵³ Informe de transferencia 2011-2016. Minedu.



Foto: Inaguración de los programas de “Desarrollo Gerencial” y “Planeamiento, Presupuesto y Programación Presupuestal”- Plan de Desarrollo de las Personas 2013.

⁵⁴ Seminario taller “Gestión estratégica de la capacitación”. Síntesis de resultados. Minedu-FORGE, 2015.



IV. Buenas prácticas de la capacitación para el desarrollo de capacidades



Foto: Programa Básico de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades de los Sevidores Públicos del Minedu

IV. Buenas prácticas en gestión de la capacitación para el desarrollo de capacidades

De acuerdo con la definición de la iniciativa comunitaria EQUAL de la Unión Europea, se entiende por “buenas prácticas” a aquellas actuaciones, metodologías y herramientas, puestas en marcha en el ámbito de la gestión de las políticas públicas, que han demostrado su capacidad para introducir transformaciones con resultados positivos en el marco de una política de Estado y que son susceptibles de ser transferidas a otros contextos⁵⁵.

El objetivo de identificar las buenas prácticas, en el contexto de los cuatro programas seleccionados por el Minedu (SÚMATE, Programa Básico, Gestiona-T E Innova), es analizar los procesos mejor consolidados de la gestión de la capacitación, teniendo como referente el modelo adaptado por la OGDC.

En el análisis de las buenas prácticas, se ha tratado de responder a las siguientes preguntas en cada uno de los programas: ¿A qué problema responde el programa de capacitación? ¿Qué elementos fueron introducidos para responder a esta problemática? Posteriormente, de forma global, se realizó una reflexión acerca del aporte de cada uno de sus elementos innovadores para la consolidación del modelo de gestión. Con este fin, se han utilizado dos fuentes: los documentos sistematizados durante el desarrollo de los programas (incluyendo los resultados de la aplicación del Índice de calidad de la capacitación) y los testimonios de los usuarios de los programas.

Con esta información, se espera contribuir a la discusión y reflexión de aquellas experiencias y elementos innovadores en la gestión de la capacitación que puedan servir como referente para otras iniciativas orientadas al fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos en el país.

4.1. Elementos innovadores en los programas y cursos de capacitación

Programa Básico de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades de las y los servidores públicos del Minedu

El Minedu estableció el Programa Básico de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades (PB) en 2012, como un programa general de capacitación enfocado en fortalecer y desarrollar competencias funcionales y actitudinales en los servidores públicos, para mejorar su aporte al proceso de transformación del sistema educativo que se venía implementando.

Por ello, el PB se estructuró en función de los procesos claves de gestión y los enfoques de equidad e inclusión que enmarcaron las políticas del sector educación para el período 2012-2016. De esa manera, se pretendió situar a los integrantes de las diferentes unidades orgánicas en el momento de transformación de la gestión de la educación en el país, con el propósito de lograr un mayor acercamiento y compromiso de su parte, y hacer posible la visión y misión del Minedu.

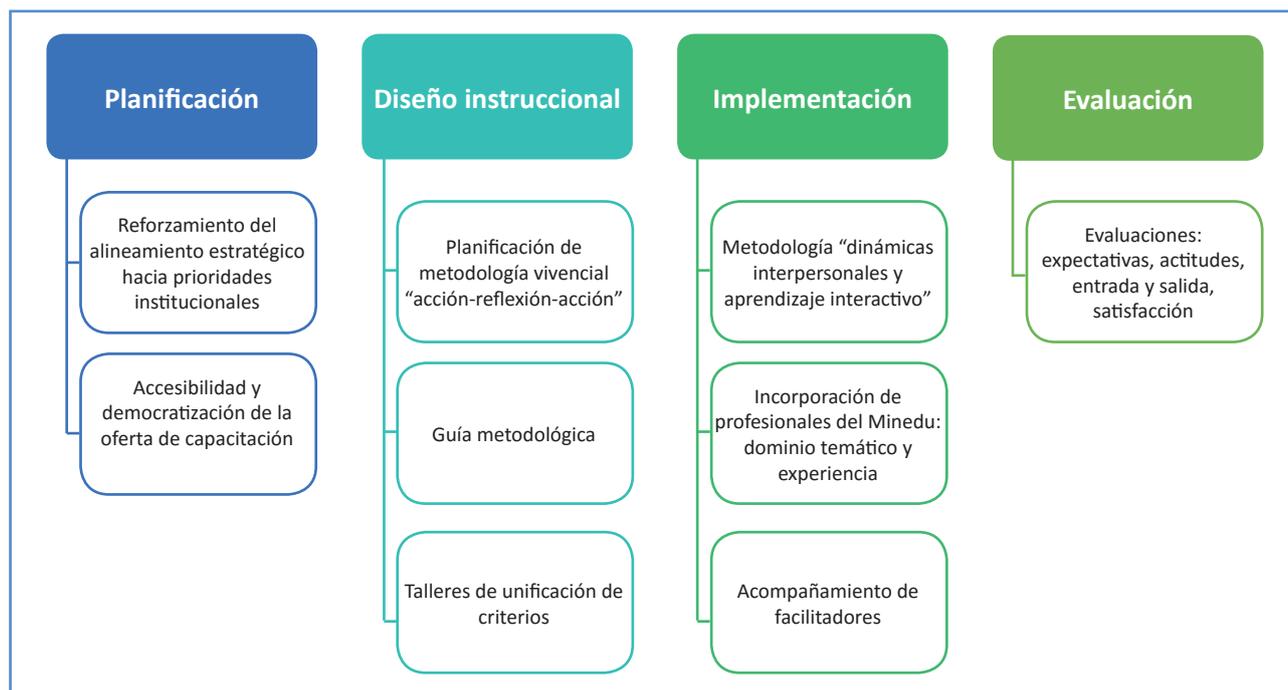
En relación con los elementos innovadores que se introdujeron en el PB, destacan aquellos vinculados con la planificación estratégica del programa (alineamiento con prioridades institucionales), el diseño e implementación de metodologías innovadoras con un fuerte carácter vivencial, y la variedad de instrumentos de evaluación que incluyen no solo contenidos, sino también expectativas, actitudes y niveles de satisfacción.

A continuación, se presenta cada uno de estos elementos agrupados en función de las cinco etapas del ciclo de gestión de la capacitación: diagnóstico, planificación, diseño instruccional, implementación y evaluación (ver gráfico N° 9).

⁵⁵ ALONSO CUERVO, Isabel & BIENCINTO LÓPEZ, Natalia & GÓMEZ TORRALBO, Rosa & GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ángeles & SOLIVA BERNARDO, Miriam (s/f). Protocolo para la identificación de Buenas Prácticas transferibles para la Igualdad de Género en el Empleo.

Gráfico N° 9

Programa Básico de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades de las y los servidores públicos del Minedu



Fuente: Elaboración propia

• Planificación

En relación con la etapa de planificación, el PB es un programa que consideró en su diseño la necesidad de reforzar el alineamiento estratégico del personal hacia las prioridades institucionales establecidas en el proceso de modernización educativa. Para ello, apuntó a asegurar la participación de todo el personal, lo cual constituyó un hito importante respecto de la accesibilidad y democratización de la oferta de capacitación a los servidores públicos.

• Diseño instruccional

La metodología que se incluyó en el diseño instruccional tuvo un fuerte componente introspectivo y un carácter vivencial, reflexivo, orientado a sensibilizar sobre las brechas educativas existentes en el país, bajo un enfoque "acción-reflexión-acción". También se diseñaron metodologías innovadoras como los talleres de unificación de criterios. Esto permitió que los facilitadores estuvieran alineados con el marco estratégico institucional, cultural y metodológico propuesto y, de esta manera, hicieran suya la propuesta de capacitación desde un enfoque crítico-constructivo, comprometiéndose con los resultados esperados⁵⁶.

El logro de esta estrategia se ve reflejado en las palabras de los usuarios de este programa, quienes destacaron en el grupo focal que el PB les proporcionó "el panorama del sector, el 'pantallazo' en la apuesta en la que estamos metidos"⁵⁷.

• Implementación

Durante esta fase, la implementación de metodologías y técnicas vinculadas al aprendizaje adulto fue clave, destacándose especialmente las dinámicas interpersonales, la promoción de espacios vivenciales que permiten conectar conocimiento con la práctica, el aprendizaje interactivo y la promoción del análisis crítico⁵⁸. Esta metodología repercutió en el desarrollo de relaciones de confianza entre pares y de los servidores públicos con los directivos y la alta dirección, tal como lo señalan los usuarios del PB:

"La gente se saludaba, se miraba, se identificaba, se iban creando redes, se iba generando una cultura organizacional diferente" (Grupo Focal 2, del 12 de septiembre de 2016).

Otros temas centrales en la implementación fueron la incorporación de profesionales del Minedu como expositores de los temas centrales del PB ("Políticas

⁵⁶ Memoria Estrategia de desarrollo y fortalecimiento de capacidades a servidores públicos de los órganos de gestión del sector educación. 2014.

⁵⁷ Grupo Focal 2. 12 de septiembre de 2016.

⁵⁸ Informe de sistematización. Programa Básico 2012.

educativas y la escuela que queremos”, “Gestión por procesos orientada a resultados”, “Líneas estratégicas de la gestión educativa” y “Cambio organizacional”), y el acompañamiento de los facilitadores en la fase de transferencia de lo aprendido en la metodología de capacitación, concretamente, en la resolución de una tarea en la labor cotidiana.

En el primer caso, los participantes han valorado especialmente dos aspectos: el dominio temático de los expositores y su experiencia directa en los procesos de cambio⁵⁹, lo que marca una clara diferencia en relación con la implementación de la capacitación a través de entidades formadoras en las que se percibe que se entra a una “tensión, a un tipo de capacitación más académica”⁶⁰. En cuanto al acompañamiento de facilitadores, este ha sido considerado como una estrategia que refuerza el aprendizaje individual y colectivo.

“Los facilitadores nos mencionaban los temas que vivíamos en carne propia, y nos hacían sentir que también podíamos proponer soluciones a algunos de los temas, soluciones en ese espacio, con diferentes miradas. ‘Tú eres abogado, ¿qué opinas?’. Teníamos al consultor en el último equipo y al planificador, teníamos todas las miradas” (Grupo de discusión 2, sistematización del Programa Básico, febrero de 2013).

• Evaluación

Es importante señalar que el PDP 2012 realizó un trabajo de monitoreo enfocado en la evaluación de conocimientos y procedimientos, pero el Programa Básico tuvo, además, una evaluación de actitudes por su naturaleza. En general, fueron aplicadas evaluaciones de expectativas de los participantes al inicio del taller; una evaluación de entrada y de salida sobre los temas tratados en cada taller; y la evaluación de la satisfacción de los participantes en relación con cada taller⁶¹.

En opinión de los usuarios, las reflexiones que se dieron en el marco del programa “han marcado nuevas prácticas, han permitido ver cómo optimizamos el trabajo, cómo le damos el valor público. Se ha ido consolidando el lenguaje y se nos ha permitido ver cómo el cambio te lleva a hacer las cosas involucrando a las personas”.

El programa Súmate se implementó como parte del PDP 2014. Estuvo a cargo de la ex UCG. Se enfoca en tres objetivos: 1) buscar y seleccionar el mejor talento profesional, 2) formar y acompañar a los nuevos talentos del Minedu durante un año para potenciar sus capacidades, y 3) sumar al impulso de la mejora educativa en marcha como parte de una estrategia de gestión del talento humano en el Minedu.

Súmate cuenta, además, con tres líneas estratégicas de acción y desarrollo: un plan de comunicación que proyecta el mensaje del programa al público objetivo (interno y externo), un sistema de reclutamiento y selección por competencias, y el programa de formación y acompañamiento.

El programa se desarrolla en cuatro módulos: Retos para la gestión educativa; Gestión para resultados en el sector educación, Roles y responsabilidades de los niveles de gobierno y gestión con centralidad de la institución educativa, y De la gestión escolar a los modelos de gestión territorial.

Los contenidos priorizados fueron: a) El líder como agente de cambio; b) Análisis de contexto en la implementación de procesos de cambio; c) Los ocho pasos de la gestión del cambio; d) Manejo de resistencias activa y pasiva; e) Cómo hacer sostenibles los cambios; f) Liderazgo y conflicto; g) El conflicto y su impacto en el desempeño de las personas; h) Gestión del conflicto como oportunidad, y j) Comunicación efectiva en el manejo del conflicto y técnicas de negociación.

SÚMATE “Programa de Liderazgo para la Mejora Educativa”⁶²

“Súmate al Minedu. Programa de liderazgo para la mejora educativa” es una estrategia para captar y retener el talento en el Minedu, que se inserta en el PDP 2014 y fue aprobado por la alta dirección en mayo de 2014. El programa está dirigido a servidores actuales en régimen CAS y servidores nuevos a

⁵⁹ Informe de sistematización. Programa Básico 2012.

⁶⁰ Grupo de discusión 2, sistematización, febrero de 2013

⁶¹ Presentación al concurso de Buenas Prácticas en Gestión de CAD.

⁶² Presentación de la Guía de conducción de grupos focales, 12 de septiembre de 2016.

ser contratados en régimen CAS. Constituye una estrategia de gestión del talento humano con objetivos específicos: insertar periódicamente al Minedu profesionales talentosos y comprometidos con la educación, que permanezcan trabajando en el sector durante, al menos, dos años; formar y acompañar en su desarrollo a una masa crítica de profesionales que trabajan por la educación; visibilizar una imagen del Minedu que da oportunidades de desarrollo profesional y personal a potenciales servidores públicos para el sector educación, y validar una estrategia de gestión del talento humano.

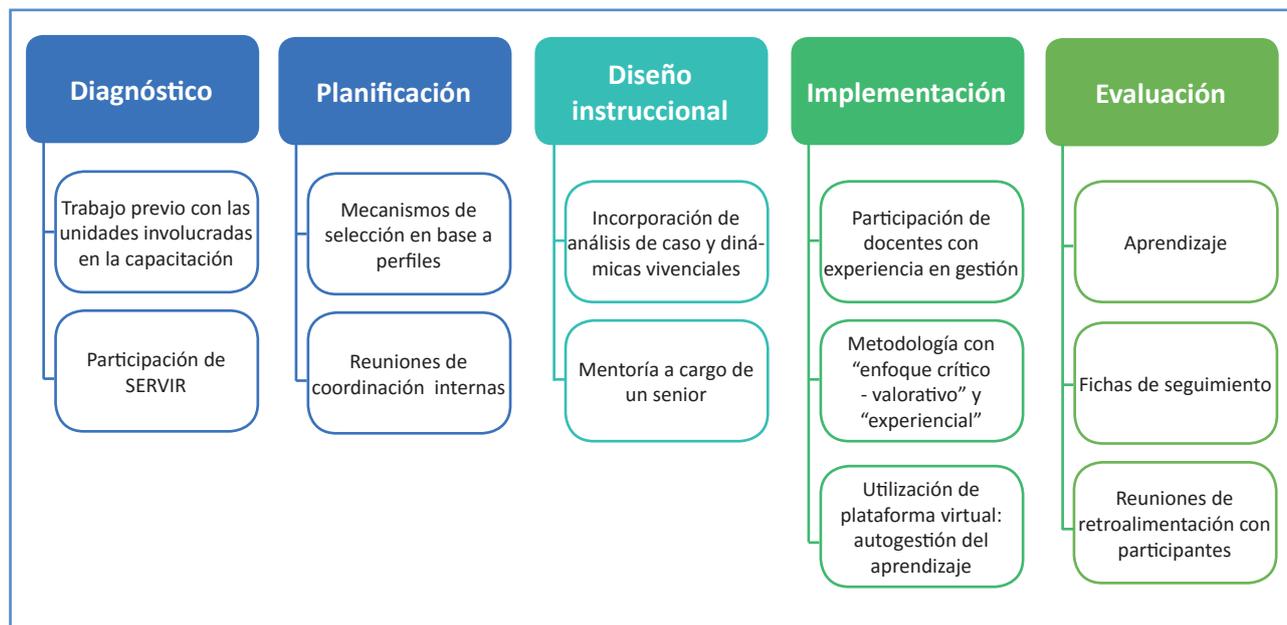
El Programa Súmate tiene como propósito “Ser uno de los canales que contribuya al Ministerio de Educación a atraer y formar constantemente al mejor talento del país para que asuma, desde mandos medios, el mayor desafío: la mejora educativa”. De esta manera, intenta revertir un panorama en el que todavía se enfrentan dificultades relacionadas con el desconocimiento del marco estratégico de la institución, el funcionamiento de la gestión pública y de los principales procedimientos administrativos;

así como también el débil alineamiento de la gestión operativa a los objetivos estratégicos institucionales por falta de herramientas técnicas y habilidades blandas, tales como comunicación asertiva, manejo de conflictos, entre otras.

En esta línea, y en correspondencia con el perfil “profesionales con alto nivel de competencias en trabajo en equipo, trabajo bajo presión, perseverancia y orientación a resultados, habilidades comunicativas, motivación, inteligencia emocional y capacidad analítica”, se planificaron diversos mecanismos de selección como la evaluación curricular, técnica, entrevista por competencias y entrevista personal; y se desarrolló e implementó un diseño instruccional innovador.

Entre los elementos innovadores (Ver Gráfico N°10) que fueron introducidos en Súmate, destacan aquellos vinculados con el proceso de selección y reclutamiento de profesionales en base a perfiles: inducción, mentoring y desarrollo profesional, así como la implementación de talleres de liderazgo.

Gráfico N° 10
SÚMATE “Programa de Liderazgo para la Mejora Educativa



Fuente: Elaboración propia

• Diagnóstico

En el diagnóstico de necesidades de capacitación, en coherencia con lo establecido en el ciclo de gestión de la capacitación, se coordinó con una serie de actores internos para definir las problemáticas de su oficina o dirección, y evaluar cómo podrían ser resueltas a través del fortalecimiento de capacidades: un programa de captación y retención del talento con

un componente formativo, estrechamente vinculado con los procesos de gestión de recursos humanos.

En esta actividad participó también un actor externo importante: SERVIR. En la reunión con SERVIR, se presentaron los mecanismos de evaluación del programa previstos por el Minedu, se recogieron las propuestas de SERVIR sobre el particular, y se discutió sobre la pertinencia de incorporar instrumentos de

evaluación individual con grados de competencia y un MAPRO de los procesos de trabajo individuales, con lo cual se avanzó en conectar la planificación de la capacitación con la evaluación, para crear condiciones mínimas que permitieran evaluar en forma razonable, la implementación, los resultados y el impacto de las acciones de capacitación, con el fin de promover cambios⁶⁴.

• Planificación

En la planificación de este programa han sido considerados varios elementos correspondientes a los establecidos en el modelo de gestión de la capacitación, los cuales han contribuido a la formulación de un programa innovador en reclutamiento y captación de profesionales en sintonía y alineado con las prioridades estratégicas del Minedu en materia de desarrollo de capacidades⁶⁵.

Por ejemplo, fueron incorporadas reuniones de coordinación con las diferentes unidades involucradas en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del programa. Estas reuniones sirvieron para discutir, planificar y estructurar los elementos que deberían estar presentes en el diseño instruccional, incluso a nivel de evaluación.

Este proceso de consulta y diálogo contribuyó a que la finalidad, objetivos, perfil y mecanismos de selección del programa estuvieran claramente establecidos; y con ello se definió el público objetivo y las características de la acción de capacitación, elementos importantes para la formulación del diseño instruccional, y que se establecen en esta fase como un requisito para prever incluso los aspectos administrativos y logísticos que demanda la implementación del programa.

• Diseño instruccional

Los participantes del programa han expresado opiniones favorables hacia la secuencia formativa del programa, y su finalidad en términos de comprensión del funcionamiento del sector. El 100% de los participantes consideró que los cursos desarrollados les permitieron tener un marco general importante para un análisis y comprensión sistémica de procesos en el Minedu⁶⁶.

• Implementación

El desarrollo de talleres de liderazgo, desarrollado por la ex UCG, "tuvo como objetivo dotar a las y los servidores del Ministerio de Educación de elementos conceptuales y herramientas metodológicas de liderazgo para la gestión del cambio y manejo de conflictos, mejorando de esta manera tanto su ambiente laboral como su desempeño y desarrollo profesional"⁶⁷. "El 100% de los participantes manifestó sentirse satisfecho con el facilitador contratado para desarrollar los espacios de liderazgo, señalando que eran de gran utilidad las estrategias para resolución de problemas"⁶⁸.

Se valora la implementación de la plataforma virtual como medio de capacitación y autogestión del aprendizaje. Se reconoce como un mecanismo que facilita el acceso de los participantes incluso desde el celular a espacios de aprendizaje que, de otra forma, no sería posible cursar por los tiempos limitados y las exigencias propias del desempeño profesional. Un elemento muy valorado ha sido la inclusión de docentes con experiencia en gestión para abordar los temas desde su experiencia, lo cual incrementa la capacidad de comprensión y utilidad práctica de los contenidos de capacitación.

"Ha sido clave el liderazgo adaptativo: clave para interactuar, para presentar un proyecto de mejora, y destacables los expositores Roger Salhuana, Carlos Alza, César Guadalupe y Nuria Spark" (Participante. Súmate, primera edición).

Sin embargo, en el caso de la implementación del mentoring, se observaron dificultades en la realización debido a la carga laboral, los cambios de nuevos directores y los propios del proceso de reorganización, renuncias al cargo de los mentores y dificultades de los participantes para obtener permiso de sus jefaturas o direcciones⁶⁹.

Evaluación

Los instrumentos utilizados para la evaluación han permitido obtener información valiosa sobre la percepción del desempeño de los participantes en opinión de los directores y jefes de las unidades orgánicas donde laboran los participantes. Esta información se registró en fichas de seguimiento

⁶⁴ Modelo de gestión de la capacitación. Minedu, 2015.

⁶⁵ Índice de calidad de la capacitación. Medición de Programas Seleccionados. Proyecto FORGE. Alejandro Weber. 2015.

⁶⁶ Programa de formación y acompañamiento Súmate al Minedu. Curso de inducción y avances generales. Informe de inmersión y avance.

⁶⁷ Informe N° 2014-Minedu/VMGI-OAAE-UCG-MAAO.

⁶⁸ Programa de formación y acompañamiento Súmate al Minedu. Curso de inducción y avances generales.

⁶⁹ Informe SÚMATE, primera edición. Minedu, 2015.

individual por cada participante. Estas contienen aspectos referidos a resultados de la evaluación de ingreso por competencias, asistencia a cursos de inmersión y liderazgo, comentarios acerca del proceso de formación, comentarios de los jefes de las unidades orgánicas, proyectos o propuestas de mejora sobre las que trabajará el participante, y soporte profesional brindado o solicitado.

Un aspecto a destacar sobre los hallazgos del monitoreo tiene que ver con las propuestas de mejora o proyectos elaborados por los participantes contenidos en estas fichas. Estas propuestas constituyen una aproximación al logro del programa, en particular a los esfuerzos realizados para potenciar sus capacidades y sumar al impulso de la mejora educativa en marcha.

“La primera semana de diciembre se define el tema a trabajar, el cual se relaciona con la mejora del proceso en la solicitud de autorización de funcionamiento de centros educativos privados. El problema que busca solucionar es el siguiente: la DRELM no resuelve dentro de los plazos legales, generando el silencio administrativo positivo, a pesar que las instituciones educativas privadas no cuentan con las condiciones mínimas de infraestructura y pedagógicas” (fuente: Ficha de seguimiento en base a perfil, elaborada por Minedu).

“...Producto de la experiencia SÚMATE, se está trabajando la propuesta de reconfiguración orgánica y funcional de la oficina de Becas Especiales, con enfoque de gestión por resultados y bajo el nuevo marco del Plan de Gestión 2014-2018 del PRONABEC” (Ficha de seguimiento en base a perfil, elaborada por Minedu).

“Trabajo en equipo con otra participante SÚMATE de su unidad, tiene programada la elaboración de una ruta para reconocer los puntos críticos de estos procesos [contratación e inversión pública] para hacer sus propuestas de mejora” (Ficha de seguimiento en base a perfil, elaborada por Minedu).

Es importante destacar que, desde la primera reunión de monitoreo y evaluación, se ha dialogado con los participantes para obtener retroalimentación acerca de qué les gustaría, las cosas positivas del programa, y qué cambiarían.

Sin embargo, con el objetivo de consolidar el ciclo de gestión de la capacitación, es importante que

Programa Gestiona-T

El Programa Gestiona-T se implementó como parte del PDP 2015. Estuvo a cargo de la OGDC y se diseñó a partir de la necesidad de fortalecer cuatro habilidades blandas en los servidores públicos:

Coordinación: reflexionar sobre la estrategia de coordinación en el Minedu, mejorar la coordinación entre directores y coordinadores, actualizarse en técnicas efectivas de coordinación, y mejorar el liderazgo en la coordinación de los equipos para, entre otras cosas, lograr una distribución equitativa del trabajo.

Comunicación: lograr una comunicación efectiva en el Minedu, que permita una mejor relación servidor-ciudadano, servidor-servidor. Cómo gestionar la comunicación interna, los canales y rutas de comunicación, así como la adecuada selección de contenidos para la misma.

Articulación: mejorar la articulación estratégica entre directores y coordinadores para la implementación de acciones y con las otras direcciones/oficinas, para que el trabajo fluya sobre la base de adecuadas relaciones. Trabajo en equipo: establecer una interdependencia positiva de trabajo que propicia la sinergia con otras personas, áreas o entidades para el logro de resultados.

El programa se desarrolla en las siguientes etapas: 1) Elaboración de diagnóstico e identificación de competencias; 2) Ejecución de las actividades; 3) Evaluación organizacional y de competencias.

El programa está dirigido a servidores del Minedu: especialistas, directores, jefes, asistentes administrativos y técnicos. La participación se da en grupos de treinta personas. La duración es de dos meses y medio, considerando 31 horas.

la OGDC logre avanzar hacia la incorporación de instrumentos de evaluación que permitan dar cuenta de la meta planificada: “Más del 90% de los participantes demuestran el impacto de su trabajo

en su área⁷⁰. Esto posibilitará evaluar y valorar el impacto real del participante en su área y equipo de trabajo y, con ello, medir el cumplimiento del objetivo del programa.

Programa de desarrollo personal Gestiona-T

El programa Gestiona-T tuvo como objetivo lograr que los servidores públicos “identifiquen, descubran y fortalezcan sus habilidades de comunicación, trabajo en equipo, coordinación y articulación, para el logro de sus metas de desempeño individual y grupal orientados a resultados esperados⁷¹. De esta manera, respondió a la demanda de capacitación solicitada por las jefaturas o direcciones involucradas del Minedu, de un programa de capacitación que permitiera mejorar las habilidades que articulen el trabajo, mejoren las comunicaciones, y evidencien liderazgos en una eficiente coordinación.

Para alcanzar el resultado previsto, Gestiona-T combinó una serie de estrategias y técnicas modernas de fortalecimiento de habilidades blandas seleccionadas y aplicadas según las necesidades específicas de cada dirección o jefatura, actividades acompañadas siempre por un coach profesional asignado por la OGDC⁷². Las actividades que se realizan como parte del programa son: a) Diagnóstico organizacional; b) Evaluación de competencias;

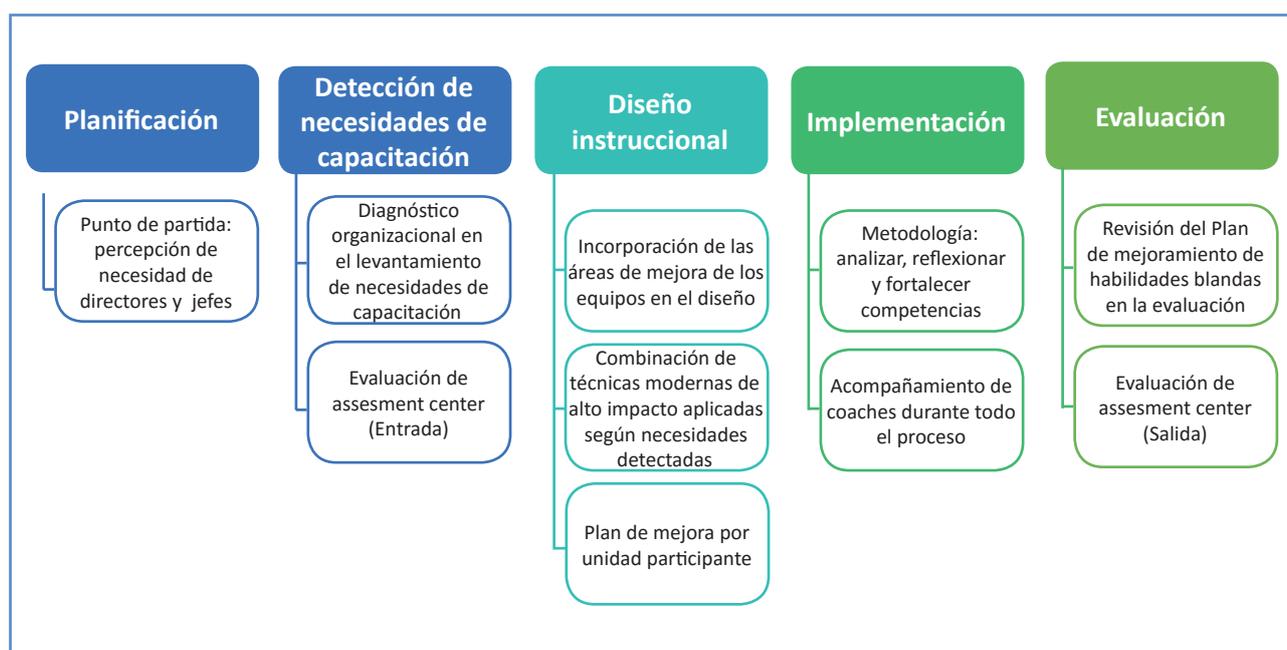
c) Coaching ejecutivo con director o jefe; d) Taller outdoor training del programa; e) Shadow coaching o coaching participativo; f) Coaching de equipo; y e) Taller de controversia. Estas tres últimas actividades se implementaron con todos los servidores participantes del programa.

Los elementos innovadores en este programa se refieren al diagnóstico organizacional y evaluación vivencial de competencias apoyadas en ejercicios estructurados que simulan las condiciones laborales de los participantes. Asimismo, la inclusión y combinación de técnicas modernas de alto impacto para el fortalecimiento de habilidades blandas, así como las sesiones individuales (coaching) y de equipo para potenciar fortalezas y generar soluciones constituyen herramientas innovadoras para reforzar el aprendizaje vivencial.

Por otro lado, la consideración del “Plan de mejoramiento de habilidades blandas” en la evaluación de aprendizajes por parte de los coach es un elemento que permite complementar la evaluación que realizan los participantes.

A continuación, se presentan los elementos innovadores agrupados en cada una de las etapas de gestión de la capacitación, según corresponda:

Gráfico N° 11
Programa de desarrollo personal Gestiona-T



Fuente: Elaboración propia

⁷⁰ Informe Súmate 1era Edición. Minedu. 2015

⁷¹ Informe de ejecución PDP 2015

⁷² Informe final de Gestiona-T.

Planificación

En este programa, el punto de partida para la planificación y coordinaciones administrativas se realizó con la participación de directores y jefes, quienes solicitaron la implementación del programa a partir de una “percepción de necesidad”. Luego del consenso con ellos, se avanzó en la definición de las características básicas del programa y en la logística del proceso.

Diagnóstico de necesidades de capacitación

La incorporación del diagnóstico organizacional —a través de la entrevista, observación y registro como medio para hacer el levantamiento de necesidades específicas de capacitación— ha permitido afianzar el rol consultor del área de formación, y de esta manera avanzar desde un momento inicial de “percepción de necesidad”, hacia el establecimiento de una ruta para concretar un plan de mejora de habilidades blandas por unidad participante y generar los compromisos personales y colectivos que contribuyan al objetivo⁷³.

En este sentido, los primeros contactos con los responsables de las unidades permitieron identificar la necesidad de atender no solo competencias técnicas, sino también reconocer la importancia de las aptitudes que les permitían enfrentar otros desafíos propios de la dinámica laboral. Esto ayudó a definir con mayor especificidad la problemática que presentaba cada oficina o dirección, así como a analizar en qué medida podía ser resuelta con la capacitación prevista.

Diseño instruccional

En este programa se ha logrado articular las acciones previstas en el modelo de gestión de la capacitación, en particular las referidas a establecer el logro de los aprendizajes esperados del programa de capacitación, a partir del análisis de los desempeños esperados definidos en la etapa de diagnóstico de necesidades de capacitación, las características de las personas que recibirán la capacitación, los principios de aprendizaje de adultos y las variables del contexto institucional que afectarán dicho aprendizaje (esto último en menor medida).

En este sentido, ha sido clave identificar las percepciones de jefes o directores sobre las áreas de mejora de sus equipos, las cuales fueron recogidas

a través de las estrategias y técnicas modernas de coaching con directivos y outdoor. Los resultados obtenidos a partir de esta actividad permitieron establecer el contexto a partir del cual el coach debía iniciar el desarrollo del programa, y por ende, sirvieron para formular el diseño instruccional con mayor pertinencia.

Implementación

En la implementación del programa se puso en práctica metodologías de “coach-casuística” y otros elementos de análisis como lecturas y ejercicios. En particular, el coaching con directivos fue una experiencia muy valorada, y, constituyó para todas las direcciones “el punto de partida para recoger desde las percepciones de los jefes o directores sobre sus propios equipos cuáles creen que son las áreas de mejora y qué habilidades blandas deben tener prioridad en el proceso”⁷⁵. También fue el punto de partida para el acompañamiento a nivel de liderazgo.

La metodología outdoor training complementó la información brindada por el jefe o director en el proceso de elaboración de un diagnóstico referencial sobre cuál es el contexto con el que el coach tenía que iniciar el desarrollo del programa. Al respecto, los servidores identificaron y reforzaron la necesidad de comunicación, articulación, trabajo en equipo y coordinación. Sin embargo, al ser una actividad con un formato al aire libre y de alto impacto con una metodología de aprendizaje basada en observar, pensar, hacer y sentir cosas (aprendizaje experiencial), su implementación requiere mayor consideración de los procedimientos administrativos para garantizar su realización. De lo contrario, se dilata la ejecución del programa, pues al ser insumo para el diagnóstico, debe darse en la etapa inicial del proceso.

En el caso de las otras técnicas consideradas para el desarrollo del programa Coaching de equipos, y la nueva técnica Shadow coaching —en la que el coach visita las oficinas y acompaña al equipo en la jornada habitual de trabajo para observar cómo se desarrollan las actividades cotidianas y se relacionan los equipos—, se enfrentaron dificultades para su realización, tales como la postergación de sesiones, la rotación de los participantes y la ausencia significativa de participantes. Esto fue un obstáculo para el logro de los aprendizajes previstos y planteó alertas sobre las condiciones que requieren este tipo de metodologías para asegurar su implementación.

⁷³ Informe final de Gestiona-T.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

Programa Innova

El Programa Innova se implementó como parte del PDP (2016). Estuvo a cargo de la OGDC y se planteó como desempeño esperado: “Servidores/as implementan propuestas innovadoras viables y orientadas a la solución de problemas reales detectados en su dirección, unidad o equipo tomando como referencia las herramientas de la metodología de design thinking y en el marco de la gestión pública”.

Los aspectos centrales del curso fueron:

1. Los criterios de gestión de equipos para promover y cultivar permanentemente la creatividad durante el diseño y desarrollo de los proyectos de inversión.
2. Los conceptos y técnicas que orientan la gestión del rendimiento a desarrollar el potencial innovador del equipo.
3. Módulos para la gestión de la innovación: métodos ágiles de innovación para el diseño de proyectos y la creación de modelos de servicio, y la gestión del rendimiento orientada a la innovación.

Los resultados específicos de aprendizaje fueron:

- a. Diseña el modelo de servicio de su unidad orgánica (modelo de lienzo).
- b. Diseña y desarrolla experiencias de innovación incremental y disruptiva que aportan un nuevo valor al usuario final (ciudadano, educando, servidor civil).
- c. Gestiona el talento humano de los equipos para movilizar la creatividad e innovación, basando sus criterios y estrategias en evidencia científica y buenas prácticas.
- d. Desarrolla procesos de gestión del rendimiento siguiendo criterios y procedimientos clave para movilizar la innovación en las personas y los equipos.

El programa Innova en su primera versión se dirigió a 270 servidores, los que podían participar únicamente en equipos de 10 a más servidores, por dirección o jefatura.

Evaluación

Un elemento importante ha sido el análisis de los resultados de evaluación en función a los criterios planteados en el “Plan de mejoramiento de habilidades blandas”. De esta manera, se ha logrado contrastar las habilidades previstas (aquellas identificadas en el diagnóstico de necesidades de capacitación) y el logro de las metas de desempeño individual y grupal.

Es importante destacar que este programa cuenta con reportes detallados por direcciones/jefaturas participantes, los cuales permiten identificar y analizar la percepción del conjunto de áreas involucradas sobre los resultados del programa, así como aquellos aspectos que deben ser mejorados. Esto podría favorecer la toma de decisiones respecto de la gestión de la capacitación y los cambios organizacionales que se requieren.

“El equipo aprendió a escucharse más. La participación de la gente fue siempre aleatoria, impidiendo la continuidad del proceso. Sin embargo, permitió que algunas personas escucharan y entendieran algunos temas, como por ejemplo, la queja persistente y cómo salir de eso para seguir trabajando. Se generó en los servidores más compromiso con la institución, para lograr mejores respuestas al trabajo articulado que realizan” (Opinión de la Dirección de Innovación Tecnológica del Minedu. Informe sobre evaluación de aprendizajes. Programa Gestiona-T).

“Se han fortalecido habilidades blandas como el trabajo en equipo. A través de dinámicas de aprendizaje, se han desarrollado fuertemente habilidades como la comunicación y articulación, aunque es una tarea pendiente que las órdenes se transmitan con mayor claridad, planificación, objetivos claros. Se puede evidenciar una mejora en la integración del grupo y participación. Aunque se hace notoria la necesidad de trabajar inteligencia emocional y escucha activa, en lugar de reactividad” (Opinión de la Oficina de Contabilidad y Gestión Previo del Minedu. Informe sobre evaluación de aprendizajes. Programa Gestiona-T).

Programa Innova⁷⁶

El Programa Innova se elaboró como respuesta a

⁷⁶ Plan de trabajo del programa Innova, 2016.

la necesidad de abordar la innovación como un componente central de la cultura institucional del Minedu en el marco de los procesos de modernización del Estado. Con este programa, el Minedu pretendió revertir una situación caracterizada por la poca capacidad de respuesta y de iniciativas creativas para la solución de problemas frecuentes, de distinta naturaleza, que se puedan presentar ya sea en la fase de diseño, ejecución o cierre de una política o intervención.

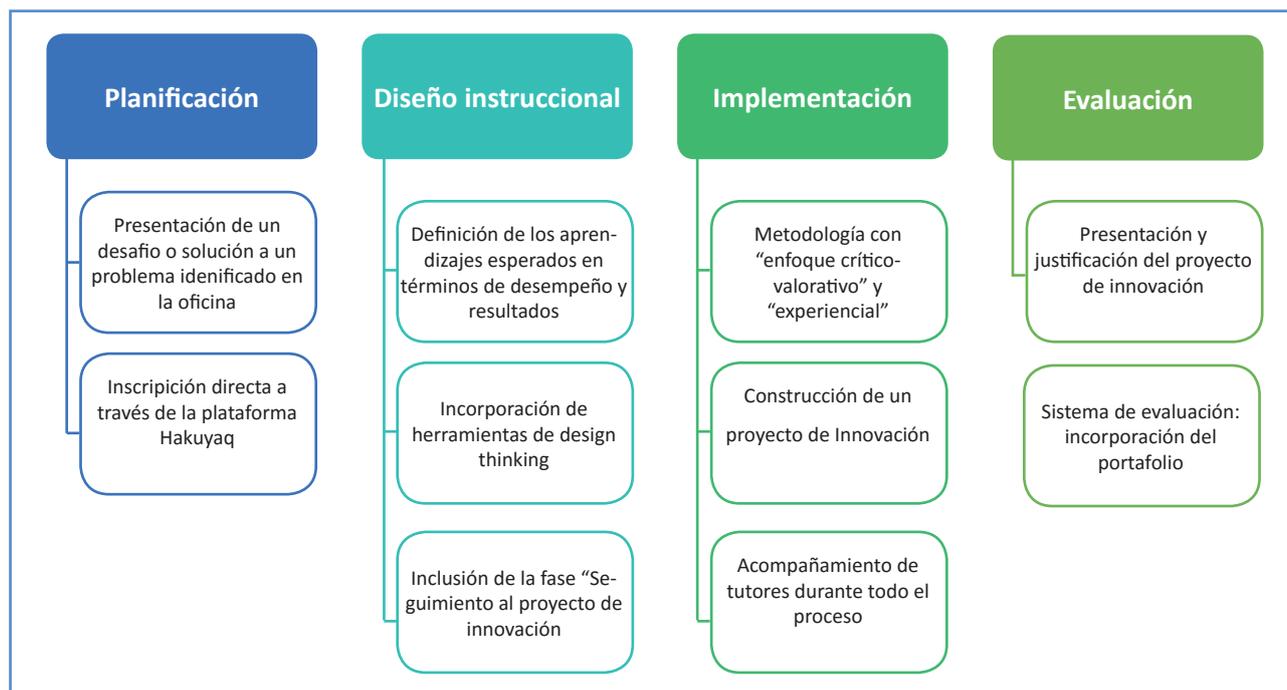
Por ello, el programa se enfocó en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para investigar, analizar ideas y crear a través de la conformación de equipos multidisciplinarios integrados por servidores públicos de diferentes direcciones y oficinas. Estos equipos contaron con herramientas de design thinking, metodología utilizada para generar ideas innovadoras enfocadas en entender y dar solución a las necesidades reales de los usuarios, para generar

e implementar soluciones concretas, innovadoras y viables en sus áreas de trabajo⁷⁷.

Los elementos innovadores que se introdujeron en el programa Innova son variados: la solicitud a los participantes de la presentación de un desafío o solución a un problema identificado en la oficina, la inscripción a través de la plataforma, la definición de aprendizajes en términos de desempeño y resultados, la incorporación de herramientas de design thinking, el acompañamiento de tutores durante todo el proceso y la incorporación del portafolio como instrumento de evaluación.

A continuación se presentan cada uno de estos elementos agrupados en función a las cuatro etapas del ciclo de gestión de la capacitación: planificación, diseño instruccional, implementación y evaluación (ver gráfico N° 12).

Gráfico N° 12
Programa Innova



Fuente: Elaboración propia

• **Planificación**

El plan de trabajo consideró como criterios de selección un equipo motivado para crear, desarrollar e implementar acciones de mejora frente al problema identificado de su dirección u oficina, y como parte del proceso de selección consideró la presentación de este desafío o solución a un problema detectado.

Asimismo, utilizó la plataforma para asegurar la inscripción directa de los participantes.

• **Diseño instruccional**

En el diseño se estableció el "desempeño esperado" de los participantes e, incluso, el aprendizaje esperado (capacidad general, habilidad, destreza

⁷⁷ Plan de trabajo del programa Innova, 2016.

actitudinal). Esto representa un cambio frente al diseño instruccional de los programas de capacitación implementados durante el período 2011-2012, establecidos en una lógica más orientada a objetivos generales, y refleja la adopción del modelo de la capacitación, que en esta fase establece la diferencia entre “aprendizajes esperados” que representan aquellos aprendizajes declarativos (definiciones, teorías, reglamentos, etcétera), procedimentales (habilidades, técnicas, etcétera) o actitudinales (motivaciones, valores, etcétera) que se quiere que el participante adquiera, al final de la acción de capacitación, de los “desempeños”, que son aquellos que se espera que el participante logre en su puesto de trabajo y que son identificados en el diagnóstico de necesidades de capacitación.

Por otro lado, la incorporación de herramientas de design thinking para desarrollar propuestas innovadoras y orientadas a la solución de problemas, está en sintonía con lo dispuesto en el modelo de gestión de la capacitación, en el que se recomienda considerar en el diseño instruccional la forma o estilos de aprendizaje del público adulto (están motivados a adquirir conocimientos prácticos que puedan aplicar en su lugar de trabajo, les gusta tomar un rol activo en la construcción de su aprendizaje) y diseñar actividades y herramientas metodológicas que faciliten la construcción activa del conocimiento y su transferencia al puesto de trabajo. Con esta acción, se facilita al participante herramientas metodológicas que le permiten aprender en un espacio lo más cercano posible al contexto real de trabajo.

Asimismo, es importante la inclusión del diseño de la fase “Seguimiento a la implementación del proyecto de innovación”. Esto representa un avance hacia un aspecto que es el menos consolidado en el ciclo de capacitación implementado por el Minedu: la transferencia del aprendizaje al puesto de trabajo.

• Implementación

Se aplicó una metodología con un enfoque crítico-valorativo, que refuerza un enfoque experiencial a través de tres momentos: inmersión (descubrir y experimentar), ideación (producir y evaluar) e implementación (experimentar y evolucionar), centrado en la construcción de un proyecto de innovación. Esto es apreciado por los usuarios del programa, quienes valoran su orientación práctica.

La construcción y presentación de un proyecto de innovación, así como el acompañamiento de un docente tutor durante todo el proceso, constituye un esfuerzo importante de un esquema de “formación-

acción” en el marco de un proceso de aprendizaje colaborativo al interior del Minedu.

• Evaluación

Finalmente, en la evaluación se destaca la incorporación de dos elementos: la presentación y justificación del proyecto de innovación, y del portafolio con criterios de evaluación relacionados con la gestión del rendimiento. Ambos instrumentos representan un avance importante hacia la evaluación de transferencia en donde se mide si lo aprendido se incorpora durante la acción de trabajo. Sería interesante complementar esta evaluación con evidencias que demuestren que el desempeño ha mejorado como consecuencia de participar en este tipo de capacitación.

4.2. Modelo de gestión de la capacitación e índice de calidad: una gestión basada en evidencias

La revisión de la oferta de capacitación a través de los cuatro programas de capacitación seleccionados ha permitido ver la evolución y consolidación del modelo de gestión de la capacitación y, a través de ello, la afirmación de la estrategia institucional y política del Minedu en gestión de la capacitación y del talento humano. En primer lugar, es importante destacar que ha habido una mejora continua en el diseño y puesta en marcha de las acciones de capacitación. Esto ha sido posible gracias al desarrollo progresivo e incremental de enfoques, herramientas y metodologías que han ido estructurando cada una de las etapas del ciclo y que han incrementado la capacidad del Minedu para introducir transformaciones con resultados positivos en el fortalecimiento de capacidades.

En este sentido, los elementos innovadores – en particular aquellos introducidos en las etapas de planificación, diseño instruccional, e implementación de la capacitación– han favorecido la pertinencia, eficacia, ética y responsabilidad, la innovación y el aprendizaje colectivo de las acciones de capacitación. Por ejemplo, la visión y estructuración del Programa Básico de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades en torno a la necesidad de reforzar el alineamiento estratégico del personal hacia las prioridades institucionales con énfasis en habilidades interpersonales, así como la apertura a todo el personal del Minedu, ha constituido un hito importante respecto de la accesibilidad y democratización de la oferta de capacitación a los servidores públicos. Además de ello, en opinión de los usuarios, esta apuesta ha sido

considerada como eficaz, puesto que se alcanzaron los logros propuestos y se acercó a los integrantes de las diferentes unidades orgánicas del Minedu en el momento de transformación de la gestión de la educación en el país, todo lo cual favoreció un mayor compromiso con los cambios institucionales.

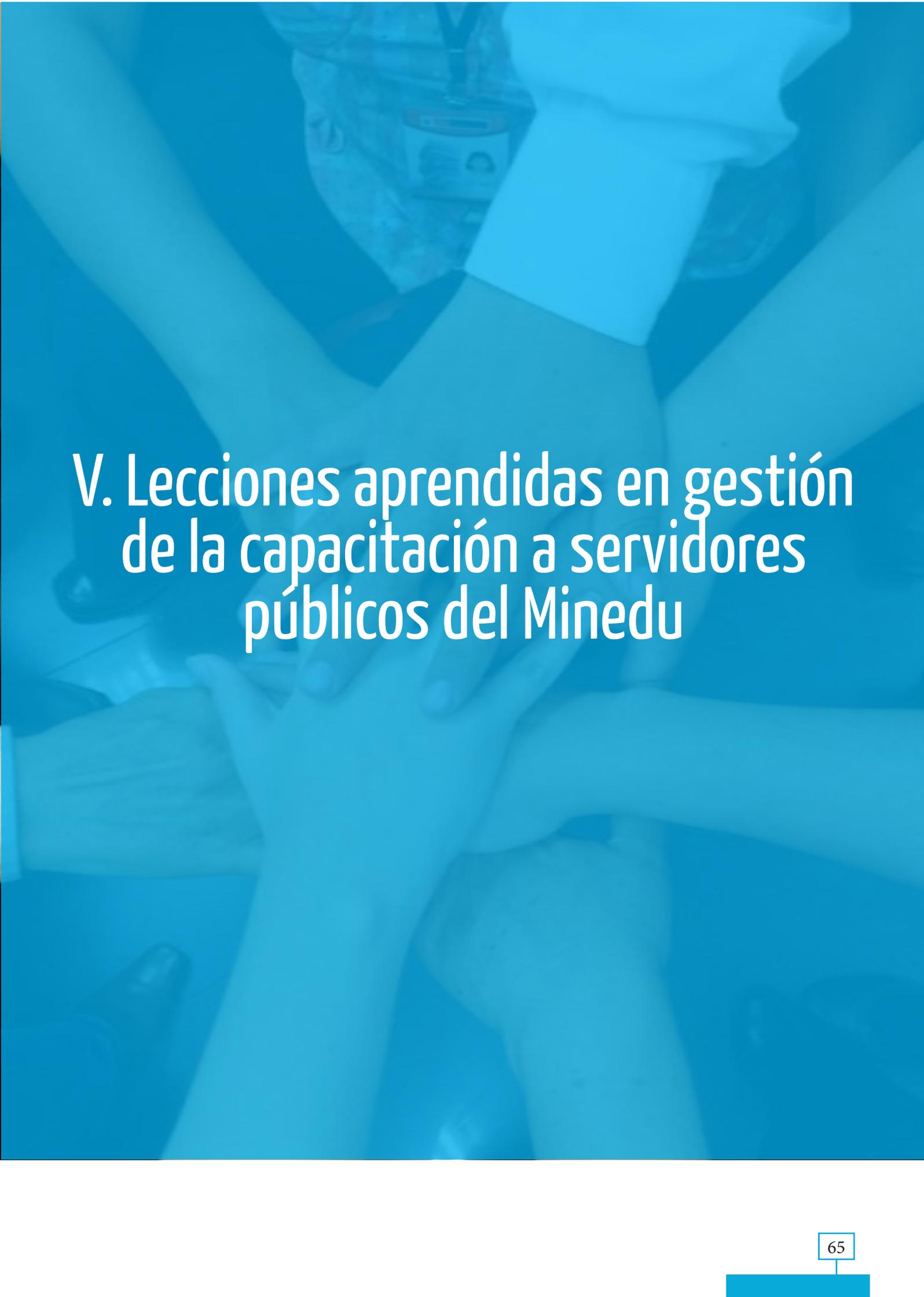
Asimismo, recientes programas como Súmate, Gestiona-T e Innova han demostrado la capacidad que va adquiriendo el Minedu para perfeccionar los mecanismos de gestión de la capacitación, pero, sobre todo, para incorporar y perfeccionar enfoques y estrategias metodológicas que favorecen la innovación, el aprendizaje colectivo y la transferencia de los aprendizajes en el puesto de trabajo. Este último aspecto se aprecia mejor en el caso del programa Innova, que representa una oportunidad para vincular la capacitación con gestión del rendimiento a través del trabajo individual y colectivo para llevar adelante una innovación.

Acerca de la capacidad de réplica y la sostenibilidad de la propuesta, los esfuerzos institucionales llevados a cabo por la OGCD para institucionalizar el modelo a través de la presentación y discusión pública del mismo, así como la capacitación de personal del sector para mejorar su comprensión, constituyen pasos importantes para facilitar su incorporación en diversas áreas y para crear mayor “fidelización” con la propuesta. Cada vez, los usuarios reconocen en mayor medida la profesionalización de la OGDC y la calidad técnica de la propuesta. Esto queda demostrado en el nivel de análisis y crítica sobre las capacitaciones. Es decir, a mayor nivel de conocimiento del modelo, se incrementa la capacidad de evaluar y valorar las acciones de capacitación y, por tanto, aumentan los niveles de exigencia de los usuarios, lo cual puede llevar a acelerar el proceso de adaptación a nuevas circunstancias propias de contextos y actores diferentes.

En el caso particular de la sostenibilidad, es importante destacar que el avance técnico en la oferta de programas de capacitación, el perfeccionamiento del ciclo de gestión de la capacitación y la incorporación del Índice de calidad de la capacitación han contado con alianzas relevantes en términos técnicos y financieros, como es el caso del aporte de FORGE. Esto ha permitido sentar las bases para la sostenibilidad de la propuesta: profesionalización del equipo, desarrollo de metodologías e instrumentos, y esfuerzos de sistematización y reflexión sobre la práctica. En el mediano plazo, esto debería contribuir a la consolidación de marcos conceptuales e instrumentos técnicos que puedan ser compartidos

con entidades que trabajan en el desarrollo de capacidades para el sector público.

En síntesis, el hecho de identificar elementos innovadores introducidos en cada una de las etapas del ciclo de gestión de la capacitación, así como el perfeccionamiento del mismo, indican una capacidad intrínseca del modelo para adaptarse a las demandas institucionales y contribuir a una política de gestión centrada en las personas y orientada a generar valor público en la educación para los ciudadanos y ciudadanas.



V. Lecciones aprendidas en gestión de la capacitación a servidores públicos del Minedu



Foto: Curso de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - Plan de Desarrollo de las Personas 2014



Foto: Egresados de Cursos Prácticos - Plan de Desarrollo de las Personas 2013

V. Lecciones aprendidas en gestión de la capacitación a servidores públicos del Minedu

Las lecciones aprendidas son las reflexiones que el equipo de la OGDC plantea a partir de la experiencia de conceptualizar e implementar buenas prácticas para la mejora continua de la gestión de la capacitación a servidores públicos del Minedu, con la finalidad de fortalecer sus capacidades y que estas redunden en una mejor gestión de las políticas educativas.

Compartir las lecciones aprendidas es parte de la gestión del conocimiento. En tal sentido, como se ha dicho, la expectativa es que estas lecciones puedan servir a otras áreas del Minedu y a otras entidades públicas que buscan mejorar los efectos positivos de la capacitación en el desarrollo de capacidades de sus servidores públicos.

Se reafirma la visión, comprensión y utilidad de la capacitación como una poderosa herramienta de promoción de cultura organizacional y alineamiento del conjunto de servidores al marco estratégico institucional. Así mismo, como estrategia tiene un gran potencial para modernizar la gestión educativa.

Se valora el PDP como una herramienta programática para la gestión estratégica de la capacitación. Su implementación es valorada y reconocida por los servidores públicos sobre todo porque ha sido el elemento “disparador” para la creación de una relación de confianza y afianzamiento del rol de la capacitación en el cumplimiento de la misión institucional y, especialmente, en la creación de valor público, estándar que debe asegurar que los bienes y servicios estén orientados a mejorar la calidad de vida de las ciudadanas y ciudadanos.

Se valora la implementación de la estrategia “Programa integral de gestión del cambio”, así como las técnicas modernas de desarrollo de habilidades blandas (coaching). Particularmente, se destaca su contribución a la difusión de valores, al involucramiento emocional de los participantes y a la generación de un clima de confianza.

Se identifica la importancia de realizar un

exhaustivo proceso de diagnóstico de necesidades de capacitación utilizando distintas herramientas y fuentes, para tener claridad en los problemas o desafíos a atender con la capacitación, la caracterización de los destinatarios y la identificación de la posible consecuencia de no realizar la acción, para luego medir el nivel de logro de los aprendizajes esperados, la transferencia de los mismos al puesto de trabajo y su impacto en los resultados de la oficina, dirección o el Minedu.

Se necesita profundizar en los esfuerzos a nivel institucional para instrumentalizar la política de gestión de capacidades y sistematizar sus avances con el objeto de establecer y/o optimizar los procesos y los procedimientos que permitan darle consistencia, sostenibilidad y transferencia de la experiencia a otras personas u otros equipos.

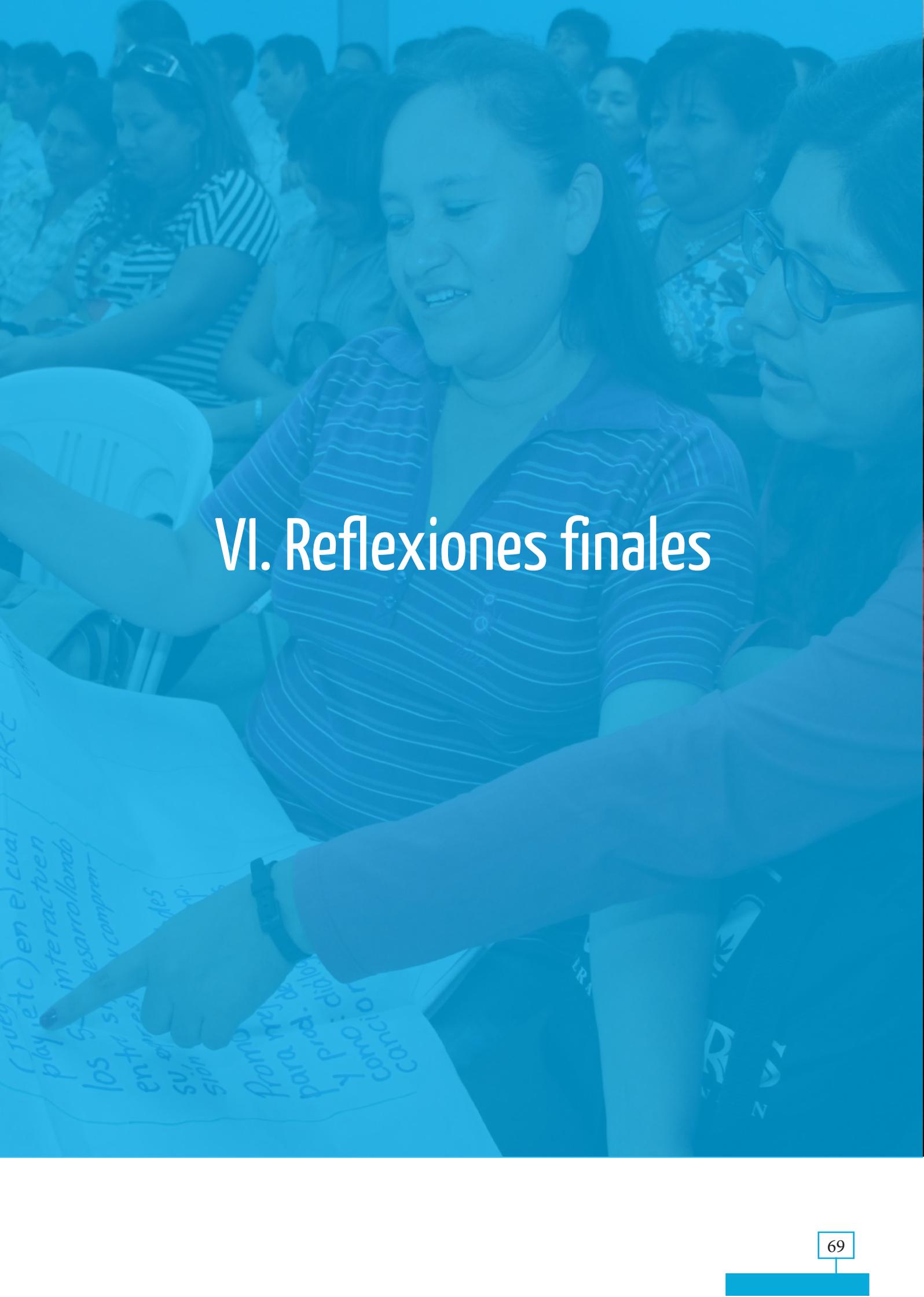
A partir de la implementación del Índice de calidad de la capacitación y la valoración de sus resultados, se ha reforzado la importancia de registrar información y la experiencia en la gestión de la capacitación, con el objetivo de generar conocimiento que optimice la acción, los recursos invertidos y la generación de resultados (en base a evidencia) de la capacitación.

Se requiere reforzar la articulación de la gestión de la capacitación al sistema institucional de recursos humanos, para incrementar las condiciones organizacionales que permitan optimizar el desempeño de los servidores en sus puestos. Para ello, este proceso debe operar en relación con el proceso de organización del trabajo y definición del puesto, el proceso de selección, el proceso de gestión del rendimiento y el proceso de la gestión de las relaciones sociales y el clima laboral.

Se requiere seguir trabajando –sobre todo a nivel de jefaturas– en la comprensión de la política de gestión de la capacitación, con el fin de mejorar su compromiso con la capacitación de sus equipos de trabajo y optimar las condiciones institucionales que permitan aplicar lo aprendido en el puesto de trabajo.

Para ello, resulta fundamental la obtención de logros rápidos y que las autoridades aprecien como una ganancia para su gestión. Experiencias como el programa Innova van en la dirección de incrementar el apoyo de jefaturas puesto que se trabaja sobre necesidades específicas de capacitación.

Es un desafío visibilizar los logros de la capacitación a través de indicadores. Por ejemplo, se requiere evidencias sobre la apropiación de herramientas por parte de los servidores públicos y cómo estas aportan a su desempeño y compromiso con el logro de aprendizajes de calidad de las niñas, niños y adolescentes de las zonas urbano-marginales y rurales del país.

A photograph of a group of people in a meeting or workshop, overlaid with a blue tint. In the foreground, a woman with glasses is pointing at a document held by another woman. The document contains handwritten text in Spanish. Other people are visible in the background, some looking at the document. The overall scene suggests a collaborative learning or discussion environment.

VI. Reflexiones finales



VI. Reflexiones finales

El balance realizado de la experiencia de gestión de la capacitación a servidores públicos del Minedu muestra que se ha logrado transitar de un contexto caracterizado por la ausencia de evidencias sobre resultados de las capacitaciones previas y un enfoque administrativo de la capacitación, a la generación e implementación de un modelo de gestión de la capacitación (parte de un sistema de recursos humanos) que cuenta con un marco conceptual claro sobre los fines de la capacitación; y en el que el uso de evidencias es un elemento importante para garantizar la calidad de la capacitación. Dicha calidad, a su vez, se define en función de las necesidades de mejora de la gestión educativa.

En el contexto de baja capacidad de proveer servicios educativos de calidad, el modelo de gestión de la capacitación cobra relevancia para contribuir al mejor desempeño de los servidores públicos del Minedu. Desde este aporte, se puede afirmar su pertinencia ante los objetivos de modernización de la gestión educativa, no obstante se requiere seguir avanzando en la construcción de evidencia sobre los efectos de la capacitación en el desempeño en el puesto.

Por otro lado, considerando las limitaciones que enfrentan las entidades públicas para gestionar sus PDP, la experiencia del Minedu se constituye como un referente que deja ver los factores claves que favorecen o limitan la superación de las brechas en el rendimiento, que es el principal propósito de la capacitación.

Entre los factores claves resaltan la convicción y voluntad política; el incremento de la inversión que ha posibilitado un acceso equitativo a la oportunidad de desarrollar capacidades para un mejor desempeño; la integración de los subsistemas de capacitación y medición del rendimiento; el proceso de instrumentalización de la gestión de la capacitación; las alianzas internas y externas; el incremento de la capacidad para gestionar la capacitación; y la consolidación del modelo de gestión de la capacitación.

Desde un enfoque de la ética y responsabilidad de la gestión de la capacitación, se observa que el modelo

basado en evidencias ayuda a garantizar que la capacitación se oriente al desarrollo de capacidades individuales, colectivas e institucionales para alcanzar su fin último: un Estado moderno al servicio de la sociedad.

En relación con una gestión responsable de la capacitación, resaltan dos aspectos claves en su conducción: primero, no considerar la capacitación como un fin en sí mismo sino como una herramienta que permite alcanzar los desempeños previstos frente a los objetivos de mejora de la gestión de las políticas educativas; y segundo, la integración del subsistema de capacitación al sistema general de recursos humanos propuesto por SERVIR, en el que se articula la gestión del desarrollo y capacitación de las personas con la gestión del rendimiento/desempeño.

Otro avance observable es que el acceso a oportunidades de capacitación y al desarrollo de las mismas, que antes se caracterizaba por un manejo discrecional para decidir quiénes podían beneficiarse y quiénes no, ha sido ampliado por el Minedu, implementando procesos y procedimientos que aseguran un acceso equitativo e inclusivo para todos sus trabajadores. Así, de 290 servidores públicos capacitados en el año 2011, se alcanza en el año 2015 la cifra 2,380 capacitados.

Para lograr un acceso equitativo, ha sido troncal la inversión desplegada que experimentó un incremento cuantitativo que multiplicó en más de 10 veces el presupuesto destinado a la capacitación del año 2011.

En relación a la eficacia de la construcción del modelo de gestión de la capacitación, esta se muestra en cuanto al incremento en las capacidades de gestión de la capacitación cuya fortaleza se sustenta en la pertinencia de sus enfoques, metodologías y herramientas de gestión desarrollados para la consecución del objetivo institucional de modernizar la gestión educativa.

Estos elementos del modelo de gestión de la capacitación han sido producto de un constante

esfuerzo por la mejora continua a lo largo del período 2011-2016, en el que se puede observar un continuum de avances: la etapa inicial caracterizada por la ausencia de lineamientos de desarrollo de capacidades y en el que se asume el PDP como línea de acción dentro del desarrollo de capacidades institucionales; la etapa intermedia en la que se introdujeron y perfeccionaron herramientas para gestionar la capacitación como parte del sistema de gestión de recursos humanos “de un modelo de gestión administrativa a un modelo de gestión estratégica”; y la etapa de consolidación “Gestión de un modelo de capacitación enfocado en el talento humano”, en la que la OGDC incorpora las lecciones aprendidas en la gestión de la capacitación e implementa la oferta formativa desde una lógica sistémica basada en evidencias, a través de un modelo de gestión de la capacitación y de la utilización de un Índice de evaluación de la calidad de la capacitación.

En cada etapa implementada se observa eficiencia en la ejecución en relación con la capacidad de conseguir los resultados esperados, considerando las circunstancias del contexto. Algunos de estos hitos en el proceso de ejecución son la movilización del interés y voluntad de la alta dirección del Minedu para articular el desarrollo de capacidades a la política de modernización de la gestión; la aprobación del Plan Quinquenal de Desarrollo de las Personas 2012-2016, que se fue concretando a través de los Planes Anualizados 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016; y el desarrollo conceptual y metodológico de importantes herramientas como la Directiva de capacitación, aprobada por Resolución Ministerial N° 0122-2013-ED, el documento de trabajo “Lineamientos para el desarrollo de capacidades en servidores públicos del sector educación”, el documento de trabajo “Marco del buen desempeño del servidor público en educación”; el Modelo de gestión de la capacitación, el Índice de calidad de la gestión de la capacitación, y la plataforma virtual Haku Yachaq, cuya traducción del quechua es “vamos a aprender”.

Asimismo, la revisión de la oferta de capacitación a través de los cuatro programas de capacitación seleccionados ha permitido ver la evolución y consolidación del modelo de gestión de la capacitación, y a través de ello la afirmación de la estrategia institucional y política del Minedu en gestión de la capacitación, y del talento humano. En primer lugar, es importante destacar que ha habido una mejora continua en el diseño y puesta en marcha de las acciones de capacitación gracias al desarrollo progresivo e incremental de enfoques, herramientas y metodologías que han ido estructurando las etapas

del ciclo y que han incrementado la capacidad del Minedu para introducir transformaciones con resultados positivos en el fortalecimiento de capacidades.

Respecto de la articulación y alianza con diferentes actores internos y externos al Minedu, estas han permitido capitalizar los saberes institucionales del Minedu, CNE, SERVIR y FORGE, enriqueciendo el debate para la definición conceptual de la capacitación y su gestión estratégica. Así mismo, las alianzas externas hicieron posible la asistencia técnica nacional e internacional, que fueron claves para avanzar en el proceso de construcción del modelo de gestión de la capacitación.

Desde una perspectiva de la innovación, la gestión de la capacitación se ha desarrollado con dinamismo innovador siempre en la búsqueda de la mejora continua para desarrollar herramientas de gestión que no estaban definidas en las orientaciones ni en las normas del servicio civil. Ha sido favorable al desarrollo instrumental el estilo de trabajo del equipo gestor que ha sabido capitalizar los saberes institucionales sobre los procesos y metodologías del aprendizaje, propios de las políticas educativas, para introducirlos en el modelo de gestión de la capacitación a los servidores públicos, logrando innovar y aportar a la política del servicio civil.

Se observa innovación en la oferta reciente de capacitación a través de programas como Súmate, Gestiona-T e Innova. Estos han demostrado la capacidad que va adquiriendo el Minedu para perfeccionar los mecanismos de gestión de la capacitación, así como para incorporar y perfeccionar enfoques y estrategias metodológicas que favorecen la innovación, el aprendizaje colectivo y la transferencia de los aprendizajes en el puesto de trabajo.

Otro elemento distintivo es la producción de evidencias sobre los efectos de la capacitación en el desempeño que, aunque se encuentra en una fase inicial, ya puede brindar pistas para una agenda de investigación sobre la relación entre la capacitación y el desempeño.

La reflexión y el aprendizaje colectivo han sido otros dos factores decisivos. El equipo gestor ha podido avanzar en la construcción del modelo de gestión de la capacitación e innovar porque ha reflexionado permanentemente de manera colectiva, haciendo balances sobre los problemas, las limitaciones, las alternativas y las soluciones. En el proceso de

aprendizaje colectivo ha sido clave no perder de vista las necesidades institucionales del Minedu.

El desarrollo y perfeccionamiento de las herramientas de capacitación ha seguido una trayectoria que puede servir como referente a otras entidades y áreas enfocadas en el fortalecimiento de capacidades: a) la formulación del Marco del Buen Desempeño de los servidores públicos del Minedu , b) la propuesta de lineamientos de capacidades que contiene los enfoques y las orientaciones generales de orden metodológico del desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje y la operacionalización del procesos, c) la directiva de capacitación, d) el modelo de gestión de la capacitación que ordena la secuencia metodológica de las etapas, las actividades, los criterios de calidad de la gestión de la capacitación, e) el Índice de medición de la calidad educativa para evaluar los logros y el impacto de la capacitación, y f) la plataforma Haku Yachaq.

La consolidación del modelo de gestión de la capacitación permite prever que su sostenibilidad es estable, sin embargo, es importante definir y atender una agenda de medidas para institucionalizar el modelo y normar su implementación. Especial atención requiere el Índice de calidad y su articulación con la medición del rendimiento en lo que respecta a la transferencia de conocimientos adquiridos en la capacitación y cómo estos se aplican en el desempeño en el puesto. Asimismo, es relevante asegurar la objetividad en la evaluación del rendimiento, considerando que es la misma área, la OGDC, la que gestiona la capacitación y realiza la medición del rendimiento.

A group of people, including men and women, are gathered around a table. They are looking down at something on the table, possibly a document or a small object. The scene is overlaid with a blue tint. The text "VII. Recomendaciones" is centered over the image.

VII. Recomendaciones



Fotos: Programa de Desarrollo del Talento para la Mejora Educativa - Programa de Desarrollo de las Personas 2016

VII. Recomendaciones

7.1. El desafío de abordar la evaluación relacionada con el rendimiento requiere de una alta inversión y una firme voluntad política del más alto nivel. En un contexto de agenda educativa centrada en los aprendizajes y la revalorización de la profesión docente, ¿cómo visibilizar la importancia de continuar una apuesta por el fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos del Minedu?

Es pertinente seguir avanzando con argumentos y evidencias para posicionar la relevancia de la capacitación a servidores públicos, dentro y fuera del Minedu. En tal sentido, resulta clave el posicionamiento del tema de la capacitación a servidores públicos, que aunque encuentra aliados estratégicos, también enfrenta fuertes críticas y resistencias debido a la inversión que requiere, y a la dificultad de visibilizar su impacto concretos directamente vinculados a la capacitación.

Es importante ampliar y fortalecer las alianzas, constituir espacios de discusión y contar con una agenda de investigación que dé mayores luces sobre la relación de la gestión de la capacitación, la capacitación y el rendimiento.

7.2. Para la sostenibilidad de los cambios emprendidos es relevante construir e impulsar una agenda estratégica para la consolidación de la gestión de la capacitación y la gestión del rendimiento. El punto de partida se remonta a los esfuerzos desarrollados en el 2011, a partir de la definición de nudos críticos de la gestión que afectaban los procesos de modernización de la gestión educativa. ¿Siguen vigentes esos nudos críticos en el nuevo contexto institucional? ¿Cómo aprovechar los avances en la detección de necesidades de capacitación para actualizar la agenda y avanzar más estratégicamente en la consolidación de la política institucional de gestión de la capacitación? También se requiere armonizar los lineamientos e instrumentos de gestión como el marco del buen desempeño del servidor público a la luz de los avances en las definiciones y normas del servicio civil.

7.3. Es importante continuar con el trabajo que se está haciendo para consolidar e institucionalizar

los instrumentos, y desarrollar capacidades en los equipos para gestionar con las nuevas metodologías desarrolladas, generando nuevas y buenas prácticas que contribuyan a la mejora de la gestión de las políticas públicas de educación.

En este esfuerzo de consolidación, será relevante la articulación que se logre con otras áreas del Minedu como la DIFOCA, que enfoca su quehacer en el desarrollo de capacidades de las DRE y UGEL.

7.4. El énfasis y los recursos colocados en el desarrollo de estrategias y metodologías enfocadas en el desarrollo de habilidades blandas para favorecer el cambio institucional y una cultura orientada al logro de resultados, demandan un esfuerzo técnico para desarrollar e implementar instrumentos que permitan valorar los resultados obtenidos por los participantes –en particular, aquellos relacionados con la asimilación de valores organizacionales y su aplicación en el entorno laboral–, más allá de las encuestas de satisfacción o percepción.

7.5. Otro desafío es fortalecer el papel de las evaluaciones de desempeño. La evaluación debe estar acompañada de una estrategia de desarrollo del talento que incluya acciones que fortalezcan las habilidades y los comportamientos en torno a los valores y competencias genéricas deseadas en los servidores y servidoras del Minedu, para mejorar las políticas y la prestación del servicio educativo en el país. Debe hacerse de manera transparente siguiendo lo normado por SERVIR y el modelo de gestión del rendimiento aprobado por el Minedu y en cada vez más órganos y unidades orgánicas de la entidad.

En esta apuesta, la capacitación es una estrategia relevante, pero se debe considerar que el buen desempeño está asociado con otros factores como la organización del trabajo, el clima laboral, la planificación estratégica y operativa, los procedimientos internos, la dirección, estilo de liderazgo, reconocimiento, bienestar, entre otros.

Bibliografía

- ALZA BARCO, Carlos (2014). Aprender de la experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. PUCP
- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2014). Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). Ed.: Juan Carlos Cortázar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés. Washington DC.
- CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Santa Cruz, Bolivia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- DÁVILA NEWMAN, Gladys. El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. Universidad Pedagógica Experimental Libertador Instituto Pedagógico "Rafael Alberto Escobar Lara" de Maracay.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2014). Buenas prácticas en el sector público para el desarrollo de capacidades en Bolivia, Ecuador y Perú.
- FORGE (2015). Seminario - Taller Gestión estratégica de la capacitación en el sector educación Síntesis de resultados. Disponible en: http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Conclusiones_del_Seminario_Taller.pdf
- JARA, Óscar. Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias. Biblioteca Electrónica sobre Sistematización de Experiencias. Disponible en: www.cepalforja.org/sistematizacion
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (s/f). Guía de orientación al ciudadano ¿Qué hace el Estado con los ingresos que recauda? Ley del Presupuesto 2016. Consultado el 24/08/2016: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/GUIA_ORIENTACION_LEY_DE_PPTO_2016.pdf
- Ministerio de Educación (2014). Memoria. Estrategia de desarrollo y fortalecimiento de capacidades a servidores públicos de los Órganos de Gestión del Sector Educación.
- Ministerio de Educación (2013a). Política de modernización y descentralización de la gestión en el sector educación. Primera edición. Lima, Perú.
- Ministerio de Educación (2013b). Memoria Anual. Plan de Desarrollo de las Personas PDP 2012.
- OCDE (2016). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. OECD Publishing, Paris.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265226-es>

OCDE (2015). Estudio Multidimensional del Perú. Volumen 1: evaluación inicial - mensajes principales.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO (2004). Guía metodológica de sistematización. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA Centroamérica. Hecho e impreso en Honduras.

PRATS I CATALÀ, Joan (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Presidencia del Consejo de Ministros - PCM (2013). Decreto Supremo 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Consultado el 24/07/2016: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2009). Texto Básico para el desarrollo de capacidades. Editado en 304 East 45th Street, Nueva York, NY 10017 EE.UU. Disponible en: http://www.unpcdc.org/media/220984/capacity_development_a_undp_primer_spanish.pdf

SERVIR (2014). Estudio de la demanda de capacitación en el sector público. La demanda de capacitación a partir de los Planes de Desarrollo de las Personas - PDP. Autoridad Nacional del Servicio Civil. Lima, Perú. Disponible en: http://storage.servir.gob.pe/pdp/archivos/publicaciones/dic2014/Version_Completa_Estudio_de_Demanda.pdf

UNPD. Sistematización para transferir conocimiento. Serie metodológica en gestión de conocimiento, proyecto Compartir conocimiento para el desarrollo, Unidad de Gestión de Conocimiento Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

YAMADA, Gustavo (2016). Tanques de ideas y propuestas. Publicado en: "Triple E: Economía, Educación y Empleo". Blog: <http://gustavoyamada.blogspot.pe/>

ZAVALA, Fernando (2016). Una sola República, firme y feliz por la unión. Exposición del Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala Lombardi ante el Congreso de la República. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/Discurso-de-Investigadora-Zavala1.pdf>

ALONSO CUERVO, Isabel & BIENCINTO LÓPEZ, Natalia & GÓMEZ TORRALBO, Rosa & GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ángeles & SOLIVA BERNARDO, Miriam (s/f). Protocolo para la identificación de Buenas Prácticas transferibles para la Igualdad de Género en el Empleo. Publicación de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. NIPO: 201-07-275-6. Disponible en: http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/docs/Protocolo_identificacion_buenas_practicas_transferibles_para_igualdad_genero_empleo_Unidad_Administradora_FSE.pdf

Documentos de trabajo de la Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación (OGDC) del Ministerio de Educación:

Minedu (2013). Informe de resultados de la medición del clima laboral en el Ministerio de Educación. Consulta institucional para seguir construyendo el Minedu que el Perú necesita.

OGDC (2016). Informe de postulación al premio Buenas Prácticas en Gestión Pública.

OGDC (s/f a). Modelo de gestión de la capacitación. Versión en PDF.

OGDC (s/f b). Informe de gestión 2011-2016. Oficina de Gestión del Desarrollo y la Capacitación de la Oficina General de Recursos Humanos.

OGDC (2013). Lineamientos de Política Sectorial para el Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades de los Servidores Públicos y Funcionarios, y servidores públicos de los órganos de gestión de la administración pública en el Sector Educación. Documento de trabajo interno.

Documentos de consultoría

ABUGATTAS, Javier (2014). Informe Final, Producto 6.

ANDRADE PACORA, Patricia (2016). Consultoría para la formulación del proyecto de plan sectorial de desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos del sector educación.

PUCP (2014). Programa de especialización en desarrollo gerencial (PDG-GORE).

SILVA, Carlos. Producto 3: Informe final de la consultoría para el diseño y ejecución de la asistencia técnica para el desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales de Moquegua y Ucayali.

UPC (2014). Programa de especialización en “gestión del talento humano y de la capacitación” dirigido a servidores públicos del Minedu.

WANUZ, Karima (2014). Consultoría para la asistencia técnica a la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación del Ministerio de Educación en el ejercicio de sus responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales. Informes N° 3, 4, 5 y 6.

WANUZ, Karima (2015). Consultoría para la asistencia técnica a la Unidad de Capacitación en la Gestión del Ministerio de Educación en el ejercicio de sus responsabilidades hacia los gobiernos subnacionales. Informes N° 1 y 2. WEBER, Alejandro (2014). Servicio de consultoría para mejorar, validar y medir el índice de calidad de la gestión de los programas de formación en gestión dirigidos hacia las regiones a cargo de la unidad responsable del MED para establecer la línea de base del proyecto FORGE.

WEBER, Alejandro (2014). Propuesta de modelo de evaluación e instrumentos generales. Informe de consultoría (productos 3 y 4).

WEBER, Alejandro (2015). Medición del índice de la calidad de la capacitación a programas seleccionados 2015. Proyecto FORGE.

Anexo N° 1: Objetivos de la consultoría

Objetivo general

Sistematizar y analizar la evolución del proceso y los factores que han permitido el avance de la estrategia de desarrollo de capacidades por parte de las áreas encargadas de la misma al interior del Minedu, teniendo en cuenta el contexto, los enfoques y las metodologías aplicadas en el desarrollo de las acciones de formación, durante el período 2011-2016. Dicha sistematización y análisis servirá para elaborar un balance y extraer lecciones aprendidas que puedan ser socializadas y sirvan para mejorar las intervenciones en esta materia, tanto en el Minedu, como en otras instituciones del Estado. Semipresenciales

Objetivos específicos

1. Identificar y analizar la experiencia de las áreas encargadas del desarrollo de capacidades en gestión del Minedu, teniendo en cuenta las necesidades y el marco estratégico de sus políticas, así como los enfoques y las metodologías utilizadas para la implementación de acciones de capacitación durante los años 2011-2016.
2. Identificar los hitos, logros, problemas y dificultades de las estrategias utilizadas para la realización de acciones de capacitación implementadas en el período señalado.
3. A partir de dicha identificación, analizar los factores que han permitido el desarrollo de un modelo de gestión de la capacitación, e identificar los avances y beneficios que ha implicado este hecho.
4. Identificar buenas prácticas de capacitación desarrolladas por las áreas encargadas y dirigidas a servidores públicos del Minedu.
5. Recoger testimonios de gestores o equipos de gestores del Minedu que han participado en alguno de los programas “Súmate al Minedu”, “Elaboración de recomendaciones y términos de referencia” o “Planificación, Presupuesto y Programación”, con la finalidad de obtener alguna información o evidencia acerca del impacto positivo que ha tenido dicha formación sobre su desempeño individual (entendido este como la mejora de su capacidad de gestión y su influencia positiva sobre alguno de los indicadores institucionales definidos por la OGDC). Con los testimonios, se pretende identificar experiencias individuales que revelan no solo una amplia satisfacción con la capacitación recibida, sino una fuerte percepción positiva sobre la utilidad de la misma y su impacto en la mejora del trabajo, además de identificar cuál ha sido el rol del proyecto FORGE en su desarrollo.
6. Identificar lecciones aprendidas de la experiencia de trabajo de las áreas de desarrollo de capacidades en gestión del Minedu, con la finalidad de compartirlas y difundirlas para mejorar las intervenciones y las acciones de formación en las distintas instancias del Estado encargadas del desarrollo de capacidades y la gestión de recursos humanos.

Calle del Comercio N° 193, San Borja
Lima, Perú
Teléfono: (511) 615 5800
www.minedu.gob.pe



PERÚ

Ministerio
de Educación