

FORMACIÓN Y APRENDIZAJE ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRAINING AND LEARNING IN THE NEW CHALLENGES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Agustín Garnica Cruz

Director del Instituto Aragonés de Administración Pública
Gobierno de Aragón
agarnica@aragon.es

Isabel Lozano Enguita

Jefa de Sección de Formación del Instituto Aragonés de Administración Pública.
Gobierno de Aragón
ilozano@aragon.es

José María Recio Sáez de Guinoa

Administrador Superior. Gobierno de Aragón.
Profesor Asociado de Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Zaragoza
jmrecio@aragon.es

Recibido: 03/09/2019

Aceptado: 07/11/2019

© 2019 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Zerbitzu publikoaren alorrean prestakuntzak erronka berriak aurkezten ditu testuinguru instituzional eta teknologiko berri batean. Prestakuntza eta trebakuntzak zerbitzu publikoan funtzio publikoaren erreforma eta modernizazioari buruzko eztabaidaren objektu hobetsia bezala finkatu da. Garapen eraginkorra lortzeko zailtasunak izan arren, Langile Publikoaren Oinarritzko Estatutuak gaur egungo trebakuntza-politika esparru publikoan berritzeko jarraitzen du: eredu estrategiko baten sorrera, irekia, zeharkakoa, eraldatzailea, egokitzen dena eta malgua, lankidetzarako prest, teknologikoki aurreratua eta partekatua, erakundeen arteko elkarlana eta baliabide erabilgarriak elkarberdintzea bultzatzen duena.

Gako-hitzak: prestakuntza, garapen profesionala, langile publikoaren oinarritzko estatutua, funtzio publikoa, teknologia berriak, erakundeen arteko koordinazioa eta elkarlana

Resumen: La formación en el ámbito de la función pública presenta nuevos retos en un nuevo contexto institucional y tecnológico. La formación y capacitación en el servicio público se ha consolidado como objeto preferente del debate sobre la reforma y modernización de la función pública. A pesar de las dificultades en su efectivo desarrollo, el Estatuto Básico del Empleado Público continúa constituyendo una oportunidad para la renovación de la actual política de formación en el ámbito público: la configuración de un modelo estratégico, abierto, transversal, transformador, adaptativo y flexible, colaborativo, tecnológicamente avanzado y compartido, que propugna la colaboración institucional y la mutualización de los recursos disponibles.

Palabras clave: formación, desarrollo profesional, estatuto básico del empleado público, función pública, nuevas tecnologías, coordinación y colaboración institucional.

Abstract: Training in the field of public service presents new challenges in a new institutional and technological context. The training and capacitation in the public service has been consolidated as a preferential subject of the debate on the reform and modernization of the public service. The Basic Statute of the Public Employee continues to constitute an opportunity for the renewal of the current training policy in the public sphere, despite the difficulties in its effective development: the configuration of a strategic, open, transversal, transformative, adaptive and flexible, collaborative, technologically advanced and shared framework, that promotes institutional collaboration and mutualization of the available resources.

Keywords: training, professional development, basic statute of the public employee, public service, new technologies, institutional coordination and collaboration.

Sumario

1. Situación de partida: el contexto ha cambiado...—2. Una función pública competente y preparada para prestar a la ciudadanía servicios públicos de calidad.—3. El modelo formativo actual en las Administraciones Públicas españolas.—4. Política formativa y Estatuto Básico del Empleado Público.—5. La formación como elemento clave del sistema de gestión de las personas en las organizaciones públicas.—6. Perspectivas y propuestas: hacia un modelo flexible basado en el aprendizaje permanente sobre la gestión de conocimiento.—7. Conclusiones.—8. Referencias bibliográficas

1. Situación de partida: el contexto ha cambiado...

La función pública de nuestros días afronta nuevos desafíos. El dinamismo social, los avances tecnológicos o la propia configuración institucional convierte el contexto actual en el que se insertan las Administraciones públicas en profundamente cambiante y dinámico (Cf. Ramió, 2018). Este nuevo contexto plantea nuevas oportunidades para el desarrollo de la política formativa en las Administraciones públicas.

En el 2018, existían más de 1000 millones de páginas web. El camino se inició cuando Tim Berners-Lee presentó su idea en un documento del 12 de marzo de 1989, dando lugar a la primera comunicación entre un cliente y un servidor usando el protocolo HTTP en noviembre de 1989¹. YouTube.com se activó el 14 de febrero de 2005. El primer video en YouTube se subió el 23 de abril de 2005: «Me at the Zoo» muestra al cofundador Jawed Karim en el Zoológico de San Diego. El 9 de octubre de 2006, se anunció que Google compraba YouTube por 1,65 miles de millones de dólares. Los primeros anuncios se lanzaron en agosto de 2007. Actualmente, cada minuto se suben 300 horas de vídeo y son vistas 3,25 miles de millones de horas de video al mes. Más de la mitad de las visitas a YouTube provienen de dispositivos móviles. En promedio, las sesiones en los móviles duran más de 40 minutos y se contabilizan mil millones de visualizaciones de video en móviles al día².

Por su parte, la aparición de los MOOCs³ han comportado un antes y un después en la infraestructura de aprendizaje. El primer MOOC fue el curso «Connectivism and Connective Knowledge» organizado

por George Siemens y Stephen Downs en la University of Manitoba (Canadá) en agosto de 2008⁴. En el 2016, el número de usuarios que se matricularon en, al menos, un curso MOOC fue de 35 millones, el doble respecto al año anterior. En esta misma fecha, había más de 4.000 MOOCs activos en todo el mundo a través de diferentes plataformas⁵. Las instituciones educativas españolas no han sido una excepción en este proceso⁶. A pesar de ello, la evolución y consolidación de este formato educativo todavía debe confirmarse.

No obstante, la perspectiva debe ser, ante todo, necesariamente actitudinal. En este sentido, se ha propuesto superar el concepto tradicional de formación laboral y promover el aprendizaje permanente como valor organizativo: construir una «organización que aprende», donde la capacitación se configura como un valor integrado en la cultura organizativa. Se ha señalado que el aprendizaje, más que un resultado, es una actitud. La Unión Europea aprobó en el año 2006 una Recomendación, formulada por el Parlamento Europeo y el Consejo, «sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente», dirigida, entre otros objetivos, a que los adultos puedan desarrollar y actualizar sus competencias clave mediante una oferta coherente y completa de aprendizaje permanente. Entre dichas competencias clave se incluyó la de «aprender a aprender», que consiste en «la habilidad para iniciar el aprendizaje y persistir en él, para organizar su propio aprendizaje y gestionar el tiempo y la información eficazmente, ya sea individualmente o en grupos». Según el mencionado documento, «esta competencia conlleva ser consciente del propio proceso de aprendizaje y de las necesidades de aprendizaje de cada uno, determinar las oportunidades disponibles y ser capaz de superar los obstáculos con el fin de culminar el aprendizaje con éxito». Actualmente esta Recomendación de 2006 ha

sido sustituida, desde el año 2014, por el programa Erasmus+⁷.

La Organización Internacional del Trabajo también dedicaría su atención a esta cuestión. Su Recomendación 195 de 1994 estuvo dedicada al «desarrollo de los recursos humanos y la formación». Esta recomendación incorporó igualmente el «aprendizaje permanente» entre los desafíos relativos a este campo, como un derecho de todos los seres humanos: «la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores y, por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales (art. 4 b). En dicha recomendación se define «aprendizaje permanente» como todas aquellas actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones (art. 2a). Dicho documento señala que «al contrario de unas décadas atrás, cuando la tendencia dominante era hacia la especialización, hoy parece necesario contar con una serie de competencias básicas, transversales y actitudinales que habilitan tanto para actuar en ambientes de trabajo con menor grado de control y situaciones imprevistas que deben resolverse sobre la marcha, como para «navegar» en un mercado de trabajo difícil y competitivo. El desarrollo de habilidades como iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación ha de ir acompañado por las nuevas competencias técnicas requeridas, que son relativamente menos específicas que en el pasado; idiomas, informática, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc. Con relación a la especialidad tecnológica, la actualización es, cada vez más, adquirida en el propio trabajo y algunas empresas prefieren tomarlas a su cargo. El aprendizaje en el lugar del trabajo así como el autoaprendizaje, facilitados por las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación «se extienden rápidamente requiriendo fuertes transformaciones en las metodologías y prácticas formativas».

Por su parte, el Diccionario de competencias del Gobierno de Aragón (2011) incluyó al «aprendizaje permanente» entre las competencias transversales del personal de esta Administración, común a todas las personas que trabajan en ella, y la define como «aquella competencia que consiste en mantenerse al día en su conocimiento profesional, actualizando sus conocimientos de acuerdo con la evolución tecnológica o social en la que trabaja». La persona que ostenta esta competencia «mantiene una actitud abierta

hacia su propio aprendizaje, conoce sus limitaciones intelectuales y busca completar el conocimiento de sus déficits. Supone curiosidad por saber sobre temas nuevos y utilizar estrategias para ampliar el conocimiento. Incluye la capacidad de capitalizar la experiencia de otros y la propia, propagando el «saber hacer» adquirido» (Embid *et al*, 2011).

La consolidación de una cultura de aprendizaje permanente comporta un presupuesto necesario para la implantación de un modelo de gestión del conocimiento dentro de cada Administración. La gestión del conocimiento se configura, en este nuevo contexto, como una herramienta clave para el desarrollo organizativo y el desarrollo de las personas que prestan servicios en cualquier organización (Rodríguez Gómez, 2006). La gestión de conocimiento se configura, así como valor estratégico, que permite a la organización promover valor organizativo a través del conocimiento acumulado y articular una cultura del conocimiento en el seno de la misma. Y ello es así especialmente, en los modelos de carrera funcional, denominados «de carrera administrativa», como el español, en los que el funcionario accede a la función pública, en la mayoría de los casos, en su juventud y permanece a lo largo de toda su carrera profesional en el seno de la misma organización. Ello comporta que el desarrollo y política formativa resulte, especialmente, en este modelo, una clave estratégica del éxito organizativo. La inversión en formación resulta una inversión plenamente reversible.

Pero la relevancia del modelo formativo exige una reflexión sobre su adecuación a las necesidades que presentan las organizaciones y personas que trabajan en las Administraciones públicas españolas. Esta reflexión ha sido compartida por el debate doctrinal y limitadamente afrontada por el legislador administrativo. Han transcurrido más de diez años desde la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público, tiempo que permite sin duda, un primer balance de situación.

2. Una función pública competente y preparada para prestar a la ciudadanía servicios públicos de calidad

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha dedicado una reciente recomendación a la formación en el ámbito del sector público. Adoptada el 17 de enero de 2019 por el Con-

10 Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
Núm. 17 zk./2019. Págs. 8-23 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

sejo, a propuesta del Comité de Gobernanza Pública, la recomendación parte de la convicción de que «un servicio público profesional, competente y responsable es un motor fundamental de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas». El documento recomienda la instauración, en el seno de la función pública, de una cultura y un liderazgo orientado por los valores de servicio público. Esta recomendación formula catorce principios dirigidos a identificar aquello que permite capacitar al servicio público para realizar los objetivos y responsabilidades actuales y futuras, mediante la promoción de la eficacia y la calidad del servicio a la ciudadanía (OCDE, 2019).

Entre las propuestas que incorpora este documento podemos destacar aquellas que se refieren especialmente al ámbito de la formación en el empleo público. El documento propone «invertir en la capacidad y competencia del servicio público con la finalidad de desarrollar un servicio público eficaz y digno de confianza» (ap. III). En concreto, formula las siguientes iniciativas:

1. La identificación continua de las habilidades y competencias necesarias para «transformar la visión política en servicios que generen valor a la sociedad». En particular, asegurando un elenco adecuado de competencias, habilidades directivas y especialización técnica que permitan cambiar la naturaleza del trabajo en el servicio público, revisando y actualizando periódicamente las habilidades y competencias requeridas, con base en la información suministrada por el personal público y la ciudadanía, para adaptarse al cambio tecnológico y a las necesidades de la sociedad a la que sirven y alineando los procesos de la gestión de las personas con las habilidades y competencias identificadas.
2. Atraer y retener personal con las habilidades y competencias requeridas por el mercado de trabajo; en particular, posicionando el servicio público como un empleador atrayente que promueva una «marca» que apele a los valores de las personas candidatas, a la motivación y al orgullo de contribuir al bien público.
3. Reclutar, seleccionar y promover a las personas candidatas a través de procesos transparentes, abiertos y de mérito, con la finalidad de garantizar un tratamiento justo e igualitario.
4. Desarrollar las competencias y aptitudes necesarias para crear una cultura y un contexto propicio al aprendizaje en el seno de la función pública, especialmente, a través de convertir el desarrollo profesional de los empleados y empleadas públicas una función esencial del

respectivo responsable jerárquico y animarles a aprovechar el conjunto de competencias del personal, animar y motivar al conjunto de los empleados públicos a participar activamente en su desarrollo y aprendizaje permanente y ofrecerles oportunidades reales para hacerlo valorar en diferentes enfoques y contextos de aprendizaje, dependiendo del perfil, competencias, ambición y capacidades del empleado o empleada.

5. Evaluar, recompensar y reconocer el desempeño, el talento y el espíritu de iniciativa.

Este documento viene a confirmar que la formación en el conjunto del contexto comparado constituye un elemento central en el debate sobre la reforma de las Administraciones públicas y de la gestión pública en general. Este mismo debate ha concurrido en otros múltiples contextos del ámbito europeo y, en concreto, en países como Francia (Le Bris, 2008) o Bélgica (Op de Beeck, S. Hondegheem, 2010). España no ha sido una excepción en este proceso: la formación en la función pública ha sido objeto de relevante interés en el debate doctrinal (Jiménez Asensio, 2010).

3. El modelo formativo actual en las Administraciones Públicas españolas

El modelo de formación en las Administraciones públicas actuales se ha articulado, en términos generales, sobre los elementos siguientes:

Por una parte, la influencia del “modelo INAP” (con una clara inspiración francesa) en la configuración organizativa de los centros de formación del personal de la Administración pública en España. Un cierto isomorfismo institucional se ha plasmado también en el ámbito de la formación funcionarial, consolidándose este modelo en el conjunto de Administraciones públicas autonómicas. Es un modelo articulado sobre un instituto o escuela al que se atribuyen las competencias de gestión de la formación del personal de la respectiva Administración pública. Por tanto, se trata de un modelo fuertemente centralizado en el que la mayoría de las competencias formativas se concentran en un solo organismo, del que depende el desarrollo del modelo formativo en su conjunto. Este modelo presenta múltiples ventajas, pero al mismo tiempo, algunas desventajas, como ha demostrado la experiencia.

Entre las principales ventajas, destaca la fuerte homogeneidad del sistema que permite una gestión centralizada de las actividades formativas. Ello promueve una oferta formativa marcada por la universalidad y por una cierta uniformidad. También permite una mayor especialización en el desarrollo de la función formativa en el seno de la Administración pública.

No obstante, este modelo presenta también desventajas. La concentración de las funciones en materia formativa en un único organismo de la Administración provoca la falta de integración del modelo formativo en todos los niveles del conjunto de la organización pública, dificultando la consolidación de un modelo integrado de formación en las Administraciones públicas. Como hemos señalado, el aprendizaje permanente debe constituir un valor transversal de cualquier organización que pretenda adaptarse a los cambios y prestar el mejor servicio posible a la ciudadanía.

Por otra parte, el modelo de gestión de la formación en el ámbito español se caracteriza por una elevada fragmentación. La creación de una escuela de administración pública por Comunidad Autónoma y en muchas Administraciones locales, sin olvidar la proliferación de escuelas de formación de alcance específico, tales como las escuelas para la formación de los cuerpos locales de policía y bomberos, ha provocado dificultades en la integración del conjunto del modelo en lo relativo a la política formativa en la función pública. En este sentido, el papel de coordinación del Instituto Nacional de Administración Pública no ha sido suficientemente explotado. Se han realizado algunas experiencias de cooperación interadministrativa, tales como el proyecto COMPARTIR⁸, pero su efectividad y permanencia en el tiempo ha sido desigual.

Por otra parte, existe una elevada diversidad en la dotación de recursos humanos y materiales otorgados a cada escuela o instituto de administración pública. Tal dotación se encuentra determinada no sólo por la dimensión de cada Administración pública, sino también por la propia dinámica organizativa experimentada en cada una de ellas así como, en su caso, por la prioridad otorgada a la política formativa en el conjunto de las políticas públicas.

Sin duda, uno de los mecanismos que ha propiciado una mayor integración del sistema y ha favorecido la consolidación de una política formativa en España han sido los sucesivos acuerdos para la formación para el empleo en el ámbito de las Administraciones Públicas. Esta es una de sus principales fortalezas, la promoción de una mínima planificación formativa en el seno de la política de recursos humanos de las Administraciones públicas españolas al tiempo que ga-

rantiza la financiación básica para llevar a cabo dicha planificación formativa.

Pero este modelo también ha demostrado algunas debilidades. No ha logrado evitar la tendencia más bien común en el conjunto de las Administraciones públicas a formular una oferta formativa «de catálogo», esto es, basada en un modelo de oferta conformada por un conjunto de «cursos de formación», no siempre articulados con una mínima sistematicidad y coherencia interna, dirigidos a un destinatario indefinido o universal y en el que el empleado público decide, bajo su propio criterio e interés puramente personal, qué actividad formativa realizar. A ello haremos referencia más adelante.

Por otra parte, el modelo de financiación anual de los acuerdos para la formación para el empleo en el ámbito de las Administraciones Públicas también ha propiciado una política formativa vinculada prioritariamente a la financiación, de un marcado carácter anual, lo que dificulta la planificación a medio y largo plazo de la oferta formativa. La incertidumbre sobre la efectiva financiación dificulta, en este sentido, la consolidación de un modelo de política formativa estratégico y a largo plazo. Ello ha llevado a los acuerdos de formación para el empleo a promover el carácter plurianual de las iniciativas. No obstante, su virtualidad práctica no ha alcanzado el nivel deseable al día de hoy.

En términos generales, el modelo formativo imperante en el conjunto de las Administraciones públicas españolas tiene un marcado carácter generalista, si bien con excepciones. La inexistencia de modelos avanzados de gestión de las personas (inexistencia de evaluación del desempeño o de una adecuada descripción de los puestos de trabajo) dificulta la necesaria adaptación de la política formativa a las necesidades de desarrollo del personal, tanto a nivel organizativo como a nivel individual⁹.

La fragmentación institucional en el ámbito de la política de formación en las Administraciones públicas tiene, por otra parte, su trasunto en la elevada fragmentación territorial de la financiación de esta política¹⁰.

Todo ello ha llevado a la doctrina española a revisar críticamente el actual modelo formativo en el ámbito público. Algunos autores, incluso, reconocen que nuestro actual modelo de formación es un «modelo agotado» (Jiménez Asensio, 2010). A pesar de las debilidades advertidas, lo cierto es que el actual modelo formativo ha permitido el acceso a una oferta formativa de calidad al conjunto del personal de las Administraciones públicas y ha propiciado la consolidación de una política formativa establecido en este ámbito.

12 Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
Núm. 17 zk./2019. Págs. 8-23 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

4. Política formativa y Estatuto Básico del Empleado Público

Como es sabido, el Estatuto Básico del Empleado Público constituye en la actualidad la norma básica estatal de articulación de los modelos de empleo público del conjunto de las Administraciones públicas españolas. El texto vigente de esta norma es el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP, en adelante), que se aprobaría ocho años más tarde de la promulgación de la versión inicial incorporada al ordenamiento jurídico español por la Ley 7/2007, de 12 de abril.

Si el tratamiento de la materia formativa en la normativa precedente ha sido, con carácter general, anecdótica¹¹, la situación no ha cambiado significativamente con la promulgación de la nueva legislación básica en materia de función pública. El TRLEBEP ha tratado sólo marginalmente a la formación del personal de la Administración pública.

Si bien es cierto que la nueva regulación de la función pública aportada por el TRLEBEP incorpora importantes elementos relativos a formación que constituyen un necesario punto de partida para el presente y futuro de la política formativa en la función pública española.

Lo cierto es que las previsiones sobre formación en el TRLEBEP son escasas aunque sistemáticamente significativas. La configuración en el EBEP de la formación como un derecho-deber de los empleados públicos permite un acercamiento a la cuestión muy ilustrativa (Jiménez Asensio, 2010). Por una parte, el artículo 14.g) del texto refundido reconoce a todos los empleados públicos (no sólo, por tanto, al personal funcionario) «a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral». Por su parte, el artículo 55, dedicado a los principios de conducta que deben informar la actuación del personal empleado público (también, igualmente, incluyendo al personal laboral), se refiere al deber de mantener actualizada su formación y cualificación.

La formación también se incluye como elemento de configuración del nuevo modelo de carrera profesional. En concreto, en la regulación del nuevo modelo de carrera horizontal, se prevé como elemento de valoración para la progresión en la misma (art. 17.b) TRLEBEP). Por lo que se refiere a la carrera vertical, esto es, aquella que “consiste en el ascenso en la estruc-

tura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión” (art. 16 TRLEBEP), aunque no existe mención expresa, parece sobreentenderse de la definición del concurso.

Pero, en este punto, debe criticarse que la nueva regulación de la formación del legislador básico no ha sido capaz de superar de forma taxativa un modelo formativo basado exclusivamente en la carrera profesional, en el que una de las principales motivaciones para el acceso a la oferta formativa por parte del personal empleado público es la valoración de la formación en los procesos de provisión. Ello comporta múltiples debilidades en el sistema de desarrollo profesional. Por una parte, a falta de una adecuada articulación de la carrera horizontal, la ley sigue incentivando que la elección, por parte del empleado, de la oferta formativa se base más en la perspectiva de los futuros puestos a desempeñar que en el puesto que desempeña actualmente (en la circunstancia de «a dónde quiere moverse» que en el «qué necesito para hacer mejor mi trabajo»). Quizás sea esta una de las principales virtualidades de la nueva regulación de la carrera horizontal que el TRLEBEP propone: la superación de la carrera profesional exclusivamente basada en el cambio de puesto para favorecer una progresión profesional basada en el desarrollo profesional efectivo y en el desempeño del puesto.

Por otra parte, se trata de una formación de carácter meramente voluntaria, basada en la participación en los concursos de méritos; un modelo en el que la formación es una de las principales contraprestaciones a la valoración de los méritos en los procedimientos de concurso de méritos. ¿La formación restringida a la carrera profesional puede considerarse como una solución global? El análisis de las debilidades del sistema de desarrollo profesional de naturaleza meramente voluntaria supera el objeto de esta reflexión, pero debe traerse a colación. Por ello, la configuración de la formación como un deber del personal empleado público abre nuevas perspectivas y permite afrontar una superación de esta debilidad inicial. La configuración de la formación como un deber, tanto en la Comisión de Expertos como en el propio cuerpo normativo.

Por tanto, si el modelo tradicional en la formación en la función pública española ha sido un modelo formativo basado en la oferta, la configuración normativa de la formación en el TRLEBEP permite la configuración más coherente de la política formativa sobre un modelo basado en la demanda, esto es, articulado en las necesidades de desarrollo profesional identificadas desde la perspectiva de la organización, del puesto de trabajo y del propio individuo (McGehee y Thayer, 1986, citado por Silva Ardanuy, 2011).

No obstante, sin perjuicio de esta debilidad de partida (quizás más cultural que de orden puramente normativo), la amplitud y la flexibilidad que caracteriza a la estructura normativa que aporta el TRLEBEP permite ofrecer un escenario normativo capaz de afrontar la renovación del modelo formativo de la Administración pública. Y ello, por varias razones. En primer lugar, porque permite un amplio margen de desarrollo normativo a favor de las Comunidades Autónomas (y del Estado, en cuanto a su personal), para concretar el modelo de función pública más apropiado a las necesidades. En segundo lugar, porque anticipa (sin condicionarlas) múltiples iniciativas que permiten afrontar cambios relevantes en el modelo de función pública, tales como la implantación de un nuevo modelo de desarrollo profesional, pivotado sobre la nueva regulación de la carrera profesional, o la mejora de los procesos de gestión de las personas (por ejemplo, la evaluación del desempeño o la movilidad y provisión de puestos de trabajo). Por tanto, el desarrollo del TRLEBEP puede suponer una oportunidad para afrontar la renovación de la política formativa de las Administraciones públicas. Desgraciadamente, más de una década después de la promulgación de la ley en su versión inicial, los avances no han sido suficientemente satisfactorios (la norma básica sólo ha sido desarrollada en cinco Comunidades Autónomas y dicho desarrollo ha sido ralentizado en mayor o menor medida)¹². No obstante, todavía hoy el TRLEBEP sigue siendo un marco normativo suficientemente ambicioso para encarar la mejora del modelo¹³.

5. La formación como elemento clave del sistema de gestión de las personas en las organizaciones públicas

No parece necesario subrayar la relevancia de la formación en el modelo de gestión de las personas de cualquier organización y, especialmente, de una organización pública. Especialmente, como hemos señalado, en un modelo como el español que se articula sobre el sistema que tradicionalmente se ha venido denominando como sistema de carrera administrativa, en el que el funcionario público accede a la función pública a una edad generalmente joven y desarrolla toda su carrera profesional en el seno de una misma organización pública, asumiendo progresivamente puestos de trabajo de mayor responsabili-

dad y retribución. En este modelo, el desarrollo profesional se hace clave para lograr una gestión eficaz de las personas en tanto que la organización es la fuente principal de provisión de recursos formativos.

La formación comporta múltiples utilidades a las organizaciones y a las personas que trabajan en ellas (Pineda, 2002):

- Permite alcanzar un desempeño efectivo a nivel organizativo, de puesto de trabajo y del propio individuo.
- Promueve la motivación y la satisfacción personal.
- Conformar cultura organizativa y promueve los valores corporativos.
- Permite desarrollar nuevas competencias personales y profesionales.
- Favorecen el dinamismo y la adaptabilidad de la organización a su entorno.

La formación comporta igualmente una vía privilegiada para la inculturación de los valores corporativos y de la misión y visión de la organización.

Dada la importancia de la formación en el sistema de desarrollo profesional, no puede hablarse de una auténtica renovación del modelo de función pública sin la debida atención a la política formativa en las Administraciones públicas. Así lo recuerda el informe de la Comisión de Expertos constituida para la elaboración del Estatuto Básico del Empleado Público, que señala que «no puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente. Por ello, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos y una compensación por su trabajo que estimulen su dedicación al servicio público, así como la formación más apropiada para atenderlo» (Comisión de Expertos EBEP, 2005). En este mismo sentido, dicho informe señala que «la formación profesional continua y el reciclaje profesional de todos los empleados públicos ha constituido de siempre una necesidad imprescindible en orden a conseguir sus objetivos permanentes de eficacia y de modernización. Pero acaso hoy en día su necesidad sea aún más sentida, dada la rápida evolución de los conocimientos y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y, con ello, de los requerimientos de la Administración a sus empleados. La formación constituye un factor relevante para incrementar la productividad de cada empleado público y de la organización en su conjunto. Este objetivo es esencial para alcanzar los niveles de competitividad a que debe aspirar un país como el nuestro, en el marco de la Unión Europea —que viene recalcando estas necesidades— y en la dinámica de la globalización» (Comisión de Expertos EBEP, 2005).

14 Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
Núm. 17 zk./2019. Págs. 8-23 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Pero el gran reto que se presenta al modelo de formación en las Administraciones públicas es el de transformar el actual modelo, basado en la oferta (los empleados públicos eligen qué actividades formativas realizar a partir de una oferta establecida), para dar paso a un modelo basado en la demanda, esto es, adaptado a las necesidades reales de desarrollo profesional del personal empleado público. Este cambio de perspectiva exige un replanteamiento del modelo imperante en las Administraciones públicas que no sólo afecta al ámbito formativo, sino que debe alcanzar al conjunto del modelo de función pública. En este sentido, debe recordarse que la política formativa no es sino un eslabón más de la cadena de elementos que forman el modelo.

Un modelo basado en la demanda exige una revisión de múltiples elementos del sistema, tales como la carrera profesional, la evaluación del desempeño o la provisión de puestos de trabajo.

Por lo que se refiere a la carrera profesional y en la línea que parece propugnar el Estatuto Básico del Empleado Público (cf. art. 16 y ss.), la carrera profesional debe convertirse en un auténtico itinerario de desarrollo profesional. Si la carrera profesional se ha configurado tradicionalmente como una garantía del personal funcionario para el acceso a nuevos puestos de trabajo, la regulación del TRLEBEP impone nuevas perspectivas a esta concepción tradicional, especialmente en lo que afecta a la nueva modalidad de carrera horizontal. Es cierto que la nueva regulación básica de la materia adolece de un carácter excesivamente «funcional» y reduce la carrera profesional horizontal a «la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar del puesto de trabajo», más que a un auténtico desarrollo de las competencias profesionales. El legislador podría haber sido más explícito en este punto ya que la verdadera justificación del nuevo modelo de carrera profesional es, precisamente, el desarrollo profesional del personal funcionario.

Sin duda, uno de los elementos clave para la articulación de una política formativa basada en la demanda es la consolidación de sistemas de gestión del desempeño. El TRLEBEP hace referencia al término «evaluación del desempeño», incluyendo el término «desempeño», a nuestro parecer, más adecuado que otros conceptos también utilizados en la materia, tales como «rendimiento» o «productividad». El término «desempeño» hace referencia, no sólo al resultado de la actividad profesional de la empleada o empleado público, sino también a la forma de realizar esa actividad, incluyendo, por tanto, la conducta profesional. Así lo señala expresamente la propia norma cuando define el concepto de «evaluación

del desempeño»: «la evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados» (art. 20 TRLEBEP). No obstante, el legislador podría haber aprovechado esta oportunidad para incorporar un concepto de «evaluación del desempeño» más acorde con su aplicación como herramienta de desarrollo profesional de los empleados públicos, por ejemplo, incorporando el concepto más que de «evaluación», el de «gestión del desempeño». Se hubiera explicitado de esta forma que la llamada «evaluación del desempeño» no es un instrumento dirigido exclusivamente a «evaluar» a la empleada o empleado público, sino especialmente para favorecer su desarrollo profesional.

La gestión del desempeño constituye, en este sentido, un presupuesto necesario para consolidar en las Administraciones públicas españolas un modelo de política formativa basada en la demanda, ya que esta herramienta permite una detección eficaz de las necesidades formativas.

Por otra parte, el análisis y descripción de los puestos de trabajo ha sido una asignatura pendiente en la mayoría de las Administraciones públicas, con loables excepciones (Gorriti, 2007). La inexistencia de prácticas consolidadas en análisis y descripción de puestos de trabajo comporta una dificultad añadida para una correcta evaluación de necesidades formativas derivadas del puesto de trabajo. Una adecuada descripción de puestos de trabajo permitiría mejorar los procesos de detección de necesidades de desarrollo vinculados al puesto de trabajo. Si la evaluación del desempeño resulta crucial para la identificación de las necesidades formativas vinculadas a la persona, la descripción del puesto lo es respecto a las necesidades formativas vinculadas al puesto.

6. Perspectivas y propuestas: hacia un modelo flexible basado en el aprendizaje permanente sobre la gestión de conocimiento

El contexto señalado permite perfilar una serie de notas sobre la que puede sustentarse una renovación del modelo formativo en las Administraciones públicas españolas.

a) Un modelo estratégico basado en la visión organizativa

La orientación estratégica de la política formativa debe constituir un elemento clave en la renovación del modelo. Ya se han puesto de manifiesto los efectos positivos de un modelo como el de los acuerdos de formación continua o para el empleo de las Administraciones públicas en el ámbito formativo. Ha favorecido la consolidación de una cierta tendencia de planificación en la política formativa de las Administraciones públicas españolas y ha permitido la articulación de una participación institucional efectiva en este ámbito. No obstante, la propia evolución y la articulación de estos acuerdos, así como la inercia en la implantación de los mismos han consolidado un modelo formativo muy volcado en la anualidad. Aunque se han realizado progresos en esta materia y destacan múltiples iniciativas para evitar este fenómeno, todavía existe una tendencia general al carácter cortoplacista de los diferentes planes de formación.

Por ello, se hace necesario avanzar en reforzar una perspectiva más estratégica y más orientada a las necesidades futuras de la planificación de la formación en el ámbito público. En la elaboración de la planificación de las acciones formativas se hace necesaria una reflexión previa (que no se circunscribe al ámbito de responsabilidades del respectivo órgano gestor de la formación sino que trasciende a la organización en su conjunto), sobre la visión de la organización (¿a dónde se dirige la organización?) y, a partir de esta reflexión, determinar qué necesidades de desarrollo profesional concurren para los profesionales que prestan servicios en la misma, articulando a partir de ahí los correspondientes itinerarios formativos¹⁴. Se trata de adoptar estrategias de planificación sobre la pregunta ¿qué necesitarán los profesionales que trabajan en la organización, en los próximos años? (a cinco, diez, quince años de perspectiva temporal). En este sentido, es posible consolidar una planificación de carácter plurianual, que permita, en la línea señalada, articular itinerarios formativos coherentes y dilatados en el tiempo, que ofrezcan al personal empleado público una progresión en la oferta formativa adaptada a sus necesidades de desarrollo personal y profesional.

Es conocida la relevancia del aprendizaje y la formación interna en el proceso de cambio organizativo y de conformación de la visión de la organización. Por ello, resulta especialmente conveniente incorporar en el proceso de planificación de la política formativa los elementos transversales de la planificación estratégica de la organización con objeto de que se inte-

gren transversalmente en el modelo de aprendizaje. En este sentido, la formación constituye un medio privilegiado para incorporar y consolidar la visión, misión y valores de la organización en su conjunto.

b) Modelo abierto que aprovecha todo el potencial de recursos disponibles

La política formativa de las Administraciones Públicas permite aprovechar las amplias posibilidades que ofrece el contexto actual, donde la oferta formativa se ha diversificado enormemente. Las nuevas tecnologías de la información y el propio sector de la formación ofrecen múltiples oportunidades para aprovechar todo ese potencial. Variadas experiencias en este ámbito se han desarrollado en el conjunto de las Administraciones públicas, donde la colaboración público-privada ha comportado un balance satisfactorio. Por otra parte, el conocimiento interno de las Administraciones públicas constituye un recurso prioritario para la promoción de la actividad formativa y la gestión de conocimiento.

En este sentido, las nuevas posibilidades que se abren con la formación abierta y la autoformación constituye un elemento que puede reorientar la actual política formativa en las Administraciones públicas de nuestro contexto¹⁵. La consolidación del modelo MOOC de autoformación permite un acceso prácticamente ilimitado a una oferta formativa mucho más diversa y, por lo tanto, más adaptada a las necesidades reales de cada individuo.

No obstante, la formación abierta presenta también inconvenientes, que deben ser matizados por la política interna de formación de las respectivas administraciones públicas. Se trata de una formación universal y, por tanto, en la línea antes señalada, no adaptada la misión y visión concreta de cada organización. Además, en determinados ámbitos formativos, la formación abierta no permite el desarrollo efectivo de las competencias que la formación pretende desarrollar. Por ello, la formación presencial y el entrenamiento individual y grupal sigue constituyendo una modalidad formativa irrenunciable.

Este nuevo entorno, caracterizado por una amplia oferta formativa de acceso libre determina una cierta variación en el papel de las escuelas e institutos de administración pública. Entre sus nuevos roles, se incorpora el papel de curador/a de la información, que facilita la identificación y puesta a disposición de los empleados públicos de aquella oferta formativa de formato abierto que pueda resultar útil tanto desde el punto de vista de las necesidades individuales, como

16 Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
Núm. 17 zk./2019. Págs. 8-23 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

del de las derivadas del puesto de trabajo y de la organización en su conjunto.

c) **Modelo transversal que configura al aprendizaje como valor organizativo**

El aprendizaje permanente constituye un valor esencial de cualquier organización que busca la excelencia en la consecución de sus objetivos institucionales. El contexto dinámico en el que nos encontramos exige, cada vez de forma más intensa, la convicción de que el aprendizaje debe ser activo y permanente y constituir, en la línea señalada, un valor esencial de la organización (y, sin duda, de las personas que la integran). Sólo una organización que aprende, con personas que aprenden activamente, es capaz de afrontar sus propios desafíos estratégicos. Una organización sólo aprende cuando aprenden las personas que la integran.

La Recomendación del Consejo de Liderazgo en el Servicio Público de 19 de enero de 2019, ya mencionada, aboga por desarrollar en las organizaciones públicas «una cultura y contexto de aprendizaje en el servicio público», identificando al desarrollo profesional como una tarea clave de desarrollo de cualquier directivo público respecto al personal colaborador sobre el que resulta responsable. El reciente documento pone en valor la necesaria implicación del conjunto de la línea jerárquica de la organización, tanto en el diseño como en la propia implantación de la política formativa. El desarrollo de las personas que trabajan en la Administración debe constituir, en este sentido, una responsabilidad para cualquier persona de la organización con personas colaboradoras a su cargo.

La formación ha dejado de ser un acontecimiento aislado, para pasar a configurarse como un proceso permanente y contextual (Barrera-Corominas, 2018). El contexto laboral se convierte así, en el ámbito propio del proceso de aprendizaje¹⁶, superando un modelo formativo «recluido en el aula». La transferencia al puesto exige que la formación se enmarque en la organización y el puesto. El modelo de «formación en el puesto» se convierte así en la máxima expresión de esta perspectiva (Navío, 2007).

d) **Modelo transformador, especialmente orientado a la transferencia al puesto de trabajo**

Sin duda, la transferencia al puesto constituye uno de los principales retos de la política formativa en el conjunto de las Administraciones públicas. La transfe-

rencia de la formación al puesto es definida como el grado en que las personas participantes han aplicado los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas en un contexto de formación para el trabajo (Balwin y Ford, 1988 citado por Pineda, n.d.). Se han realizado múltiples iniciativas para propiciar la evaluación de dicha transferencia de la formación al puesto de trabajo (GIPE, 2011). No obstante, el reto de la transferencia de la formación al puesto sigue constituyendo un elemento clave en el desarrollo de la política formativa.

En primer lugar, el carácter eminentemente voluntario de la oferta formativa, predominante en las Administraciones públicas españolas, hace depender el acceso a la oferta formativa de la iniciativa personal de cada empleado o empleada pública. A ello se añade la inexistencia de herramientas de identificación de necesidades de desarrollo que permitan a cada individuo poder conocer, más allá de su propia intuición o autoconocimiento, sus propios requerimientos formativos. Por ello, en un modelo como el que se ha consolidado en el conjunto de las Administraciones públicas españolas, la principal motivación para el acceso a la oferta formativa es la valoración de la formación en los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo. Esta circunstancia hace variar el criterio de elección de la oferta formativa, ponderándose en mayor medida la formación que permite acceder a nuevos puestos que la realmente necesaria para el correcto desempeño del puesto que efectivamente esté desempeñando cada empleado o empleada pública.

La configuración de un nuevo sistema de carrera profesional más focalizado en el desempeño del puesto de trabajo (modalidad de carrera horizontal) y no tanto en el cambio de puesto de trabajo (modalidad de carrera vertical) propicia un modelo formativo más dirigido a la efectiva transferencia de la formación al puesto de trabajo.

En este sentido, la evaluación del proceso formativo debe enfocarse especialmente en la calidad del servicio prestado a la ciudadanía. Sin perjuicio de la necesidad de identificar como indicador de evaluación el desarrollo producido en las habilidades y competencias de la empleada o empleado público, se torna necesaria una estrecha vinculación entre desarrollo y calidad del servicio.

e) **Modelo adaptativo y flexible: una formación centrada en las necesidades reales de las personas**

La política formativa debe configurarse a partir de la identificación de las necesidades de desarrollo del

personal destinatario. Como hemos señalado, la evaluación del desempeño constituye una herramienta necesaria para lograr un modelo de identificación de necesidades formativas consolidado y estable. Por ello, se torna especialmente relevante la implantación de sistemas de evaluación del desempeño que favorezcan su utilidad como herramienta de desarrollo profesional. La configuración de itinerarios formativos permite, en este mismo sentido, sistematizar la oferta formativa para adaptarlo a las necesidades concretas de desarrollo de cada profesional. No obstante, un modelo más adaptado a las necesidades individuales exige una oferta formativa más amplia y diversificada. Por ello, resulta muy conveniente ampliar las posibilidades de acceso a una oferta formativa más amplia a través de la disponibilidad de recursos formativos compartidos o mutualizados, especialmente en la modalidad semipresencial o de teleformación.

Esta adaptabilidad se plantea en múltiples aspectos. No sólo en cuanto a la materia objeto de la acción formativa, aspecto muy relevante en la eficacia en la transferencia al puesto de la formación realizada, también en otros aspectos, tales como la modalidad y horario de impartición (presencial, semipresencial o en la modalidad de teleformación).

Un importante número de recursos formativos utilizados por las personas que trabajan en las actuales organizaciones proceden del aprendizaje informal y de recursos abiertos en la Red (Instituto Andaluz de Administración Pública, 2017). Como se ha señalado, la cada vez más amplia oferta que suministra la Red (por ejemplo, a través de la información suministrada en blogs o en webs con contenidos audiovisuales (como YouTube), permite el acceso a recursos formativos en abierto en muy diverso formato y temática. En este sentido, la pluralidad de oferta formativa permite favorecer la individualización de los recursos formativos a disposición del personal, posibilitando su acceso a una oferta cada vez más diversa y especializada.

La flexibilidad en el acceso a la oferta formativa comporta múltiples ventajas tanto para el personal como para la propia organización. En términos generales, facilita la adaptación de la oferta a las necesidades individuales. Pero existen más ventajas. Para quienes participan en la formación, promueve la conciliación de las responsabilidades profesionales y la vida personal y familiar con la formación, permite una mayor accesibilidad a la oferta formativa, particularmente a los colectivos especialmente vulnerables y garantiza la igualdad en las condiciones de acceso a la formación, con independencia del lugar de procedencia o del perfil profesional. Para la propia organización, permite optimizar los recursos formativos, facilita adaptar la oferta formativa a la demanda de

recursos formativos y limita los sesgos de acceso a la formación.

f) Modelo colaborativo

Sólo de forma colaborativa, el conocimiento de una organización se gestiona adecuadamente. En la actualidad, las herramientas de aprendizaje social están cobrando un nuevo impulso. La creación de comunidades de aprendizaje y comunidades de práctica (Barrera-Corominas, 2018) o la consolidación de los postulados del *Social Learning* o del *Open Social Learning* (Bingham y Bingham, 2010) han propiciado una perspectiva metodológica basada en la participación y en la colaboración¹⁷. Esta perspectiva metodológica es especialmente pertinente en contextos educacionales de adultos con relevante experiencia profesional, como es el propio de las Administraciones públicas.

En este nuevo contexto metodológico, el papel del docente se ve profundamente modificado. El constructivismo social se ha consolidado como paradigma de la metodología educativa, especialmente en la educación de adultos. El protagonismo en el proceso de aprendizaje ha pasado del profesorado al alumnado. El papel del docente cambia en este nuevo marco pedagógico: ya no es mero transmisor de conocimientos, se convierte en facilitador del proceso de aprendizaje que realiza el propio alumnado. Al docente le corresponde, más que determinar apriorísticamente los contenidos y la estructura del proceso de aprendizaje, impulsar la autonomía e iniciativa del alumnado, promoviendo, a través del desafío pedagógico, que éste indague en el conocimiento, en muchos casos, haciendo preguntas que necesitan respuestas reflexionadas así como la reflexión entre los propios alumnos.

En este sentido, la creación de comunidades de práctica en la Administración Pública se configura como una herramienta muy útil para el aprendizaje colaborativo (Fernández-de-Álava y Barrera-Corominas, 2013) y, al propio tiempo, para la favorecer la gestión del conocimiento interno en la organización. Este tipo de herramientas es, hoy en día, una práctica consolidada en muchas Administraciones públicas (Martínez Marín, 2013) y existen también experiencias de carácter interadministrativo¹⁸. Por otra parte, las Comunidades de práctica favorecen la transferencia del resultado del aprendizaje al puesto (Barrera-Corominas, 2018).

En el desarrollo de las herramientas metodológicas de carácter colaborativo, la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación se tor-

18 Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
Núm. 17 zk./2019. Págs. 8-23 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

nan especialmente útiles (*vid.* Hernández Martín y Olmos Migueláñez, 2011).

g) Modelo tecnológicamente avanzado

Como hemos señalado, las nuevas tecnologías plantean nuevas oportunidades en la formulación de la política formativa. Sin duda, la implantación de las TIC en el ámbito de la formación del personal empleado público proporciona nuevas herramientas muy útiles desde el punto de vista de la eficacia de la formación (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000).

La evolución de la implantación de estas tecnologías en el ámbito formativo ha sido, en este sentido, patente (Adell, 2004). Dicha implantación se ha traducido en múltiples manifestaciones, desde los denominados MOOCs (Massive Open On-line Course), las *píldoras formativas* o las experiencias de *gamificación* y *M-Learning* (IAAP, 2017). En este sentido, las nuevas tecnologías permiten perfeccionar las metodologías didácticas tradicionales, favoreciendo especialmente, el aprendizaje autónomo, el trabajo colaborativo y su aplicación al puesto de trabajo (por ejemplo, a través de la utilización de los denominados *artefactos digitales* o las redes sociales) (IAAP, 2017).

No obstante, el verdadero reto que presenta la implantación de las nuevas tecnologías en la política formativa es de naturaleza metodológica. Sin duda, en el diseño formativo lo verdaderamente relevante será la capacidad para desarrollar contenidos y diseñar metodología de aprendizaje más que la tecnología en sentido estricto (González Arechabaleta, 2005). Se han ofrecido múltiples opciones metodológicas para propiciar la adecuada implantación tecnológica en el diseño formativo. Entre ellas, podemos citar la utilización de los denominados «objetos de aprendizaje» que permiten adaptar la oferta formativa a las necesidades concretas de cada individuo (Wagner, 2002).

h) Modelo compartido: la necesaria mutualización de recursos entre Administraciones públicas

La consolidación del Estado Autonómico ha permitido la articulación de una planificación formativa más adaptada a las necesidades propias de cada Administración. La amplia autonomía que, en la configuración de la política formativa, disponen las diferentes Administraciones públicas permite la articulación de

un modelo formativo más adecuado a las necesidades concretas de cada organización.

No obstante, existen necesidades que pueden resultar comunes al conjunto o a parte de las Administraciones públicas y que pueden ser compartidos por aquellas. Por ello, parece recomendable profundizar en los mecanismos de mutualización de recursos formativos entre Administraciones públicas. Los sucesivos acuerdos han reforzado los mecanismos de coordinación interadministrativa en esta materia. El IV Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 9 de marzo de 2018 prevé la figura de los planes interadministrativos, destinados a la formación de personal empleado público de varias Administraciones públicas (art. 9). Se prevé igualmente la creación de comisiones de coordinación «en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que sirvan de punto de encuentro, coordinación y cooperación interadministrativa y permitan el intercambio de información sobre planes interadministrativos y aquellas otras iniciativas formativas que se consideren oportunas» (art. 11).

A pesar de tales iniciativas, todavía las experiencias de mutualización son algo anecdótico. El grado de implantación de planes interadministrativos entre Administraciones autonómicas es prácticamente inédito¹⁹. Se han ofrecido iniciativas, tales como el ya mencionado proyecto COMPARTIR, impulsada por el Instituto Nacional de Administración Pública, que pretenden ofrecer un espacio en el que puedan compartirse recursos formativos entre Administraciones públicas, aunque el desarrollo de su implantación no se ha generalizado.

En este sentido, y con independencia del resultado más o menos satisfactorio de la experiencia precedente, la mutualización de recursos resulta ineludible tanto desde el punto de vista de la eficacia de la formación como desde la perspectiva de la eficiencia de los recursos. Esta mutualización, asumida también en otros países de nuestro entorno²⁰, puede articularse de múltiples fórmulas.

Por una parte, a través del reforzamiento del papel de coordinación del Instituto Nacional de Administración Pública, especialmente en lo relativo a la promoción de actividades formativas y planes conjuntos entre las diferentes Administraciones públicas. Este papel de coordinación ya se encuentra recogido en las funciones que se atribuyen a este organismo. En concreto, el Estatuto del Instituto Nacional de Administración Pública, aprobado por Real Decreto 464/2011, de 1 de abril, incluye, entre las funciones atribuidas al INAP, la de «colaboración y la cooperación en actividades formativas con las escuelas,

institutos y centros de formación de empleados públicos de las comunidades autónomas y de las entidades de la Administración local, así como de sus asociaciones» (art. 3.i). Igualmente se propone como función de este Instituto, «la cooperación con las escuelas e institutos europeos de formación de empleados públicos» (art. 3.p). Incluso se prevé que se atribuya al Instituto Nacional de Administración Pública la «formación, en el marco de los planes de formación interadministrativa y en los términos previstos por las disposiciones vigentes, del personal de otras Administraciones» (art. 3.b). La coordinación puede articularse a través de los ya citados planes interadministrativos, en tanto que permite que planificación conjunta de tales acciones.

Por otra parte, dicha mutualización también puede articularse a través de la promoción de planes interadministrativos entre varias Administraciones públicas a su propia iniciativa. Este medio de colaboración permite que varias Administraciones autonómicas puedan desarrollar planes conjuntos para la promoción y organización de actividades formativas de común interés. A esta posibilidad se refiere expresamente el artículo 9 del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 9 de marzo de 2018, que señala que «las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla podrán promover planes interadministrativos a través de los órganos destinados por éstas para participar en la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas».

7. Conclusiones

La formación constituye un elemento esencial en la configuración de un servicio público de calidad. La capacitación del personal empleado público se torna clave para afrontar los retos que presenta el nuevo contexto social. La realidad social dinámica y cambiante exige organizaciones públicas y empleados públicos en proceso constante de aprendizaje y capacitación. Ello comporta que la política formativa constituya una prioridad en el desarrollo del modelo de gestión de las personas en las Administraciones Públicas.

El modelo configurado por el Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo, todavía incipiente en muchas Administraciones públicas, constituye una

oportunidad para afrontar también una renovación del modelo de formación del personal empleado público (*vid.* Villoria Mendieta y Del Pino Matute, 2009). Un modelo que supere una visión de la formación meramente vinculada a la participación en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo para promover un modelo en el que la formación y la capacidad constituyen un valor transversal en el conjunto de la organización.

Este cambio se articula no sólo a nivel organizativo, a través de la implantación de un modelo integrado de formación, que permita identificar al sistema de desarrollo profesional como un elemento transversal en los diferentes niveles organizativos (organización, puestos y personas), sino también, a través de la consolidación de una cultura de aprendizaje permanente.

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación aportan nuevas oportunidades en la configuración de la política formativa. Permiten una mayor adaptación de la oferta a las necesidades formativas de las personas que trabajan en la organización y, al propio tiempo, promueven una mejor compatibilidad entre el acceso a la oferta y las responsabilidades derivadas de la actividad profesional y de la vida personal y familiar. Por otra parte, las nuevas tecnologías permiten la implantación de innovaciones metodológicas muy útiles para el proceso de aprendizaje.

Entre otras, una adecuada gestión del conocimiento en el marco de las organizaciones públicas exige la promoción de una visión colaborativa del aprendizaje, especialmente indicada en el aprendizaje de adultos. Múltiples herramientas de trabajo colaborativo se han desarrollado en el ámbito de las Administraciones públicas, entre las que pueden destacarse las comunidades de práctica o las redes sociales corporativas. En este sentido, la implantación tecnológica puede favorecer en gran medida el desarrollo de estas herramientas.

Por otra parte, la mutualización de los recursos formativos favorece la creación de nuevas oportunidades en el desarrollo de la política y la oferta formativa. En este sentido, la adecuada articulación, tanto en su vertiente intra como en la interadministrativa, de la política formativa se configura como un auténtico reto en la consolidación de una política coherente y sistemática en este ámbito del modelo de función pública. El modelo organizativo consolidado en el ámbito de las Administraciones públicas españolas genera un elevado riesgo de excesiva fragmentación de la oferta. El favorecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación en la materia permitiría un redimensionamiento de dicha oferta, así como una mayor

eficacia y eficiencia en el empleo de los recursos formativos. La experiencia comparada permite confirmar esta impresión.

8. Referencias bibliográficas

- Adell, J. (2004). Nuevas tecnologías en la formación presencial: del curso *on line* a las comunidades de aprendizaje. *Revista Currículum* (17), 57-76.
- Barrera-Corominas, A. (2018). *Comunidades de práctica en la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bingham, T. y Bingham M. (2010). *The New Social Learning. A Guide to Transforming Organizations Through Social Media*. Alexandria Virginia: ASTD Press.
- Cauden J. (2009). Quid du Rapport Le Bris sur la formation des fonctionnaires?. *Les cahiers de la fonction publique*, abril 2009, 26-27.
- Chaves García, J.R. (2014). Perspectivas del empleo público autonómico en un contexto de reforma administrativa. En Rodríguez Campos, S. (dir.) (2014), *El empleo público en tiempo de reformas*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000). *Comunicación de la Comisión, e-Learning – Concebir la educación del futuro*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comisión de Expertos EBEP (2005). *Informe de la comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- DGAFFP. (2017). *L'action des PFRH. Plantes-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines*. Paris: Ministerio de la Función Pública.
- Embid Ibáñez, O. et al. (2011). *Gestión por competencias en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Zaragoza, España: Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, 107.
- Fernández-de-Álava, M. y Barrera-Corominas, A. (2013). Communities of practice as a mechanism of learning from others: the value of informal learning to organizations, *Global Journal on Technology* (3) 1040-1045.
- GIPE (2011): *Informe de evaluación de la eficacia de la formación en la Administración pública española —ETAPE— (Aragón)*, Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- González Arechabaleta, M. (2005). Cómo desarrollar contenidos para la formación *on line* basados en objetos de aprendizaje. *RED – Revista de Educación a Distancia*, N.º Extra 3, 2005, 2.
- Hernández Martín, A. y Olmos Migueláñez, S. (eds.) (2011). *Metodologías de aprendizaje colaborativo a través de las tecnologías*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Instituto Andaluz de Administración Pública (2017). *Libro Blanco sobre metodologías innovadoras de formación en la Administración Pública. Innovación Metodológica y nuevos roles de formación en las organizaciones del Siglo XXI*. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Jiménez Asensio, R. (2010). La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?. *Revista Vasca de Administración Pública*, (87-88), 637-688.
- Le Bris, R.F. (2008). *Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'Etat*, París, Francia: Mission sur la formation des agents de l'Etat.
- Martínez Marín, (coord.) (2013). *Compartim eines i processos per al treball col.laboratiu.*, Barcelona, España: Generalitat de Catalunya.
- Martínez Marín, J. (2015). *El trabajo colaborativo en la Administración. Aportaciones del programa Compartim*. Barcelona, España: Generalitat de Cataluña, Departamento de Justicia.
- McGehee, W.E. y Thayer, P. (1986). *Capacitación, adiestramiento y formación profesional*, México D.F., México: Limusa.
- Navío, A. (2007). Estrategias formativas en el puesto de trabajo. *Formación XXI*, n.º 7
- Noguer Portero, M.C. (2007). *La Gestió dels recursos humans per competències: una experiència municipal*. Papers de recerca, Barcelona, España: Generalitat de Catalunya – Escola d'Administració Pública de Catalunya, 10.
- OECD, Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445
- Op de Beeck, S. Hondeghem, A. (2010). *Competency management in the Belgian Federal Government*. Lovaina, Bélgica: Public Management Institute – Universidad de Lovaina.
- Pineda, P. (2002). *Gestión de la formación en las organizaciones*. Barcelona, España: Ariel, 256.
- Pineda, P. (n.d.). *Evaluación de la eficacia de la Formación en la Administración Pública Española —ETAPE—. El modelo FET. Aragón*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Ramió Matas, C. (2018). *Inteligencia artificial y Administración pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid, España: Catarata.
- Rodríguez Gómez, D. (2006). Modelos para la creación y gestión del conocimiento: una aproximación teórica. *Educar* (37) 25-39.

Silvia Ardanuy, F.M. (2011). Política de formación en las Administraciones públicas y programas de detección de necesidades formativas. *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas* (7), 45.

Villoria Mendieta, M. y Del Pino Matute, E. (2009). *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid, España: Tecnos.

Wagner, E. (2002). The new frontier of Learning object design. *eLearning Developer's Journal*, Junio 17.

nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Presupuesto y gasto público*, 245-270). También en el marco de la implantación de sistemas de evaluación del desempeño, se advierten múltiples experiencias. Puede citarse, por ejemplo, el caso del Gobierno del Principado de Asturias (*vid.* Salgado, J.F. y Cabal, Ángel L. (2011). Evaluación del Desempeño en la Administración Pública del Principado de Asturias: Análisis de las Propiedades Psicométricas. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 27, num. 2, agosto 2011, 75-91).

10 Vid. al respecto del reparto competencia en materia de financiación de la formación de los empleados públicos, SsTC 228/2003, de 18 de diciembre, 225/2012, de 29 de noviembre y 7/2013, de 17 de enero de 2013.

11 Prueba de ello es la escasa atención que ha merecido la formación para la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y su normativa de desarrollo.

12 Chaves García se refiere, en este sentido, a la «agonía del EBEP por inanición» (Chaves García, 2014).

13 Se ofrecen, al respecto, no pocas experiencias de innovación en el ámbito de la gestión de personas en las Administraciones Públicas, tanto en el ámbito estatal, autonómico como local. En el marco del ámbito local, puede citarse la experiencia del Ayuntamiento de Mangleu; *vid.* Noguer Portero, M.C., 2007.

14 Una vez más, el ámbito formativo es uno de los elementos más relevantes en el planteamiento estratégico de la organización. Afrontar el cambio en la organización comporta la adopción de estrategias en los diferentes ámbitos del modelo de gestión de las personas, tales como la estructura organizativa, la provisión de puestos de trabajo, la carrera profesional, el ámbito retributivo o la política de relaciones laborales.

15 Podemos citar, en este sentido, la implantación de múltiples espacios de formación abierta a través de Internet en diferentes escuelas e institutos de administración pública, tales como la oferta de MOOCs incluida en el espacio FORMA2 del Instituto Nacional de Administración Pública (<http://forma2.inap.es> —consultado el 21 de julio de 2019) o el «ECLAP Virtual» de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León (<http://eclapvirtual.jcyl.es/moodle/>—consultado el 21 de julio de 2019).

16 *Vid.* Bosch Font, F. (1996). El aprendizaje laboral en el puesto de trabajo. *Economistas*, Año N.º 14 (71), págs. 50-56.

17 En relación con este ámbito formativo y, concretamente, respecto a la experiencia «Compartim» en la Generalitat de Cataluña, *vid.* Martínez Marín, 2015. En la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se han realizado diversas iniciativas de trabajo y aprendizaje colaborativo; puede señalarse, en este sentido, la reciente Comunidad de práctica sobre metodología en las actividades de teleformación, convocado por Resolución de 19 de noviembre del Director del instituto Aragonés de Administración Pública (BOA n.º 234, de 4 de diciembre de 2018).

Notas

1 Romero, S. «El número de páginas web supera ya los mil millones», Revista «Muy Interesante», edición digital. Accesible a través del siguiente enlace: <https://www.muyinteresante.es/tecnologia/articulo/el-numero-de-paginas-web-supera-ya-los-mil-millones-951410948785> (consultado 15 de enero de 2019)

2 Información del blog de «Bandwatch.com» (consultado: 15 de enero de 2019).

3 Siglas del término inglés «Massive Open On-line Course». El término castellano equivalente podría ser CAEM (Curso Abierto En línea Masivo).

4 Luján-Mora, S. (2012). MOOC: Breve (muy breve) historia de los MOOCs, en <http://desarrolloweb.dlsi.ua.es/cursos/2012/que-son-los-moocs/videos#breve-muy-breve-historia-moocs>, citado por Pernías Peco, P. y Luján Mora, S. (2013). Los MOOC: orígenes, historia y tipos, *Comunicación y Pedagogía*, 269-270,

5 Diario «La Vanguardia», edición digital del 3 de septiembre de 2018. La plataforma «Miríadax» (Telefónica Educación Digital) es la primera plataforma iberoamericana de MOOC en español y portugués, en la que existen actualmente más de 4,8 millones de alumnos registrados y acumula más de 700 curso ofrecidos por más de cien universidades e instituciones y más de dos mil profesores

6 Cf. Sánchez, B. (2018). La universidad española sí innova (y lo hace a través de los MOOC), edición digital del Diario «El País» de 14 de agosto de 2018.

7 https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node_... es (consultado el 19 de julio de 2019).

8 El proyecto COMPARTIR se inició en el año 2012 con la finalidad de compartir recursos docentes entre Administraciones públicas.

9 Se ha desarrollado relevantes experiencias en la implantación de metodologías de análisis de puestos en diferentes Administraciones españolas (por ejemplo, en el Gobierno Vasco, *vid.* Gorriti Bontigui, M. (2005). El

- 18 Como ejemplo más paradigmático, cabe mencionar aquí la iniciativa del «INAP Social», impulsado por el Instituto Nacional de Administración Pública. En el ámbito autonómico se han desarrollado múltiples experiencias en este sentido. A modo de ejemplo, podemos citar la Comunidad de Aprendizaje Profesional (CAP), creada por la Administración Pública del Principado de Asturias, con fines específicamente dirigidos al aprendizaje profesional.
- 19 No es así en otros niveles de gobierno, como el local, en el que la planificación interadministrativa es mucho más frecuente.
- 20 Vid. la experiencia en la Administración francesa de las Plataformas regionales de apoyo interministerial para la gestión de los recursos humanos: DGAFP (2017). *L'action des PFRH. Plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines*. Paris: Ministerio de la Función Pública.