

# LOS INSTITUTOS Y ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CENTROS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO PARA LA INNOVACIÓN. LA EXPERIENCIA DE LA EFIAP

## PUBLIC ADMINISTRATION INSTITUTES AND SCHOOLS AS KNOWLEDGE MANAGEMENT CENTERS FOR INNOVATION

### Francisco Saavedra García

Ex Director de la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia.  
francisco.saavedra@um.es

### Ángel Iniesta Nicolás

Ex Técnico Responsable del Área de Calidad e Innovación de la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia.  
angel.iniesta2@carm.es

Recibido: 12/07/2019

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:** Administrazio publikoak gaur egun duen erronka handienetako bat honako hau da: zerbitzatzeko duen gizarteak bizi dituen aldaketa azkar eta etengabeetara egokitzeko gaitasun nahikoa izatea. Egia esan, Administrazio publikoa aldakorra den ingurunerara egokitzeko aski arina izateaz gain, aldaketa horiei aurre hartzeko gai ere izatea nahiko genuke. Prestakuntza eta, bereziki, ezagutzaren kudeaketa aldaketa faktorea dugu, eragina izan behar duena administrazioaren ekintzaren modernizazioa eta kalitatean. Horrenbestez, enplegatu publikoaren etengabeko prestakuntzaren bidez eskuratzen den ezagutza horrek administrazio berri batera egokitu behar du, eta administrazio horrek prestakuntza, giza baliabideen eskubide batez harago, profesionalizazio eta aldaketarako elementu gisa ulertu beharko du, kudeaketa eraginkorrago eta efi-

zienteagoa lortze aldera. Hori dela eta, Murtziako Eskualdeko Administrazio Publikoko Prestakuntza eta Berrikuntza Eskolan (aurreantzean, EFIAP) ezagutzaren kudeaketa funtsezko tresna iruditzen zaigu berrikuntzarako, administrazioaren aldaketarako eta langileen motibazioarako, izaera publikoaren balioa nabarmenduz prestakuntza-ekintza guztietan. Hau da, herritarrei ematen zaien zerbitzu horrek izan behar du Administrazioaren izateko eta jarduteko arrazoia. *Gako-hitzak:* ezagutzaren kudeaketa, prestakuntza, berrikuntza, balio erantsia.

**Resumen:** Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta hoy día la Administración pública es el de tener suficiente capacidad de adaptación a los continuos y rápidos cambios que vive la sociedad a la que sirve. En realidad, la Administración pública no solo debe ser suficientemente ágil para adaptarse al medio cambiante, sino que sería deseable que fuese capaz de anticiparse a esos cambios. La formación, y más concretamente la gestión del conocimiento, es un factor de cambio que debe incidir en la modernización y calidad de la acción administrativa. Por ello, el conocimiento a través de la formación continua del personal empleado público debe adaptarse a una nueva Administración que reconozca dicha formación, no sólo como un derecho de sus recursos humanos, sino como un elemento de profesionalización y cambio para una gestión más eficaz y eficiente. Por esta razón, desde la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia (en adelante EFIAP) apostamos por la gestión del conocimiento como la herramienta esencial para la innovación, el cambio en la Administración y la motivación de su personal, inculcando el valor de lo público en todas las acciones formativas. En definitiva, una Administración en la que en su razón de ser y actuar esté el servicio a la ciudadanía.

*Palabras clave:* gestión del conocimiento, formación, innovación, valor añadido.

**Abstract:** One of the main challenges facing the public administration today is to have sufficient capacity to adapt to the continuous and rapid changes that the society it serves experiences. In reality, public administration must not only be sufficiently agile to adapt to the changing environment, but it would be desirable if it were able to anticipate these changes. Training, and more specifically knowledge management, is a factor of change that must affect the modernization and quality of administrative action. Therefore, knowledge through the continuous training of public employed personnel must be adapted to a new Administration that recognizes such training, not only as a right of its human resources, but as an element of professionalization and change for more efficient and effective management. For this reason, from EFIAP we are committed to knowledge management as the essential tool for innovation, change in administration and the motivation of its staff, instilling the value of the public in all training actions. In short, an Administration in which service to citizenship is its raison for being and acting. *Keywords:* knowledge management, training, innovation, added value.

## Sumario

1. El cambio.—2. El reto.—3. La solución. El proceso diagnóstico de la EFIAP. 3.1 Grupos de trabajo colaborativos. 3.2 Cursos de formación al uso. 3.3 Aprender haciendo: Proyecta-te. 3.4 Estancias formativas. 3.5 Programa de innovación orientado a proyectos (PIOP).—4. Conclusiones.—5. Bibliografía.—6. Agradecimientos.

## 1. El cambio

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta hoy día la Administración pública es el de tener suficiente **capacidad de adaptación** a los continuos y rápidos cambios que vive la sociedad a la que sirve. En realidad, la Administración pública no solo debe ser suficientemente ágil para adaptarse al medio cambiante, sino que sería deseable que fuese capaz de anticiparse a esos cambios. Sin embargo, nunca ha sido una de nuestras características esta agilidad para cambiar en función de nuevas necesidades. Por las especiales características de la Administración, que la obligan a sustentar su funcionamiento y diseño en un boletín oficial, y el poco interés (cuando no ninguno) de los agentes que podrían dinamizar el cambio, este cambio se hace muy difícil y, sin embargo, es absolutamente necesario.

Para la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia (EFIAP), la necesidad de posicionarse ante las nuevas exigencias de sus clientes (en nuestro caso todo el personal empleado público de la Región sea cual sea la administración a la que pertenezca) ha sido siempre, y continúa siéndolo hoy, un objetivo fundamental que teníamos que cumplir de la mejor manera posible. La evolución constante en busca de la máxima calidad en la formación forma parte del genoma de la EFIAP, lo que no puede ser de otra manera si, de verdad, asumimos la mejora continua.

Nuestro «negocio» (si se nos permite la libertad de usar esta palabra en relación con la Administración) es el de la **formación** y la **innovación** según indica nuestro nombre, pero hemos de asumir que, en el contexto

actual, es evidente que las acciones formativas tradicionales basadas en cursos, aun siendo necesarias en muchos casos, no pueden ser ahora, ni de lejos, el núcleo fundamental de nuestra actividad.

Después de esta reflexión llegamos a la conclusión de que era necesario cambiar el modelo, dotarlo de nuevas herramientas que nos permitiesen gestionar adecuadamente el conocimiento en la organización de cara a lograr la innovación. Utilizando el término acuñado por el filósofo Jacques Derrida, y que todos asociamos a un gran innovador como es Ferrán Adrià (la revista *Time* lo incluyó en la lista de los diez personajes más innovadores del mundo en el año 2004), teníamos que «*deconstruir*» la formación, como si de una clásica receta de cocina fuese para adaptarla a los nuevos tiempos, a las nuevas exigencias que estaban surgiendo o iban a surgir.

La formación, y más concretamente la gestión del conocimiento, es un factor de cambio que debe incidir en la modernización y calidad de la acción administrativa. Por ello, el conocimiento a través de la formación continua del personal empleado público debe adaptarse a una nueva Administración que reconozca dicha formación, no sólo como un derecho de sus recursos humanos, sino como un elemento de profesionalización y cambio para una gestión más eficaz y eficiente. Por esta razón, desde la EFIAP apostamos por la gestión del conocimiento como la herramienta esencial para la innovación, el cambio en la Administración y la motivación de su personal, inculcando el valor de lo público en todas las acciones formativas. En definitiva, una Administración en la que en su razón de ser y actuar esté el servicio a la ciudadanía.

El proceso lógico que seguimos hasta llegar a los actuales modelos de formación que constituyen nuestra oferta formativa y los resultados que estamos obteniendo son los que a continuación se exponen.

## 2. El reto

Tomamos como punto de partida nuestra Misión, que no es otra que *ofertar una formación al personal empleado público que facilite el **avance y mejora** de la Administración, transmitiendo la importancia de la **ética del servidor público y los valores de responsabilidad, neutralidad, eficacia y de eficiencia***. La Escuela se planteó como Visión *convertirse en una organización **innovadora**, con capacidad permanente de adaptación a las nuevas circunstancias y que oferte un servicio público de formación de calidad centrado en el **aprendizaje y la transferencia del conocimiento***.

Estos son pues los pilares sobre los que construir un nuevo modelo de Escuela que permitiese poner en valor la formación para conseguir, en última instancia, la creación de valor público, que es una de las metas principales de la Administración.

El valor público, tal y como lo define Moore (1998), «consiste en la generación del máximo valor posible para la población a partir de los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos existentes en la institución, **basándose en la imaginación gerencial**, a fin de cumplir con los propósitos establecidos en los mandatos y con la máxima **eficacia y eficiencia**».

De esta definición podemos concluir que el aumento de la eficacia y eficiencia no lo lograremos a golpe de medidas publicadas en el boletín oficial. Necesitamos imaginación, creatividad o, si se quiere, innovación.

Llegamos así a un concepto que actualmente centra buena parte de los debates sobre la modernización de la Administración: **la innovación**. Ya en 2014, en un documento titulado «*Administración 2032. Teclas para transformar la Administración pública española*», un trabajo del Grupo de Investigación en Administración Pública coordinado por el Dr. Manuel Arenilla Sáez, a la sazón director del INAP, (Arenilla, *et al.*, 2014) se citaba textualmente: «Las administraciones deben adaptarse a entornos cambiantes, con unos niveles de incertidumbre desconocidos, bajo situaciones de riesgo alto, al mismo tiempo que facilitan la colaboración con personas y organizaciones fuera de las fronteras organizativas. La innovación constante ya no será una opción, sino que se convertirá en un imperativo para las organizaciones públicas de cara a facilitar su propia supervivencia, así como su contribución a la calidad de vida y el bienestar colectivo». Estamos en el año 2019. Podemos volver a enunciar esta frase en

tiempo presente y no nos equivocaremos. Necesitamos la innovación ahora.

El primer problema que se nos planteó en la Administración pública cuando, muy resueltos, nos decidimos a innovar fue que no había consenso sobre lo que eso significaba. Adoptamos sin problemas el nuevo mantra de la Administración, innovación, sin tener claro a qué nos referíamos con innovación.

Muchos pensaron que innovar era la aplicación de las TIC a nuestra labor diaria. Por supuesto que existe una innovación tecnológica: utilizamos herramientas que antes no teníamos y hacemos **cosas distintas** que anteriormente eran imposibles de llevar a la práctica. Pero eso nada tiene que ver con la compra de tecnología. La innovación implica la puesta en práctica de **nuevos conocimientos**, no el uso de nuevas herramientas tecnológicas para hacer lo mismo más eficientemente (en ocasiones, si el procedimiento está mal diseñado, hacemos lo mismo, mal hecho, pero mucho más rápido).

Si queremos innovar antes debemos saber qué significa eso y, aunque parezca fácil su definición, no son pocas las páginas las que se han escrito al respecto, quizás demasiadas.

Según el Manual de Oslo (OCDE-EUROSTAT, 2005): «Se entiende por innovación la concepción e implantación de **cambios** significativos en el producto, el proceso, el marketing o la organización de la empresa con el propósito de **mejorar los resultados**. La innovación implica la utilización de un nuevo **conocimiento** o de una nueva combinación de conocimientos existentes». *Por otra parte, en julio de 2018 el Grupo de Trabajo de Innovación de la Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos definía la innovación como* «la capacidad de generar nuevas ideas y **gestionar el conocimiento** —interno y externo— y aplicarlo para lograr mejoras significativas en organizaciones y servicios públicos que crean **valor público** y bienestar colectivo».

Así pues, para **crear valor público**, para aumentar nuestra eficiencia y la eficacia, deberemos **innovar** y para ello habremos de **gestionar el conocimiento** de la organización adecuadamente para dotarla de los **conocimientos** necesarios con el fin de hacer las cosas de otro modo o cosas nuevas, de tal suerte que obtengamos mejores resultados.

Es aquí donde entran en juego los institutos o escuelas de Administración Pública que, en un nuevo paradigma, deben asumir que su verdadera función es esa: la gestión del conocimiento (GC). Ya no basta con organizar cursos de formación y pretender que esos cursos, por sí solos, cambien la realidad de la organización. Hay que abandonar ese

espacio de confort y centrarnos en el desarrollo de las competencias organizacionales para compartirlo y utilizarlo entre los miembros de la organización. Ya la OCDE (2003) indicaba que para que las administraciones puedan desarrollar políticas que promuevan la mejora de los servicios era indispensable entender y medir la actividad de la Gestión del Conocimiento, asumiendo como tal la política que permite transferir el conocimiento desde el lugar donde se genera y existe hasta el lugar en donde se va a emplear.

Para innovar debemos dotarnos de nuevos conocimientos que nos permitan hacer las cosas de otra manera más eficiente o nuevas cosas que aporten valor y esto implica saber:

1. ¿Qué conocimientos tenemos actualmente?
2. ¿Dónde se encuentran?
3. ¿Cómo podemos aprovecharlos de manera óptima?
4. ¿Qué conocimientos necesitaremos en el futuro?
5. ¿Cómo podemos conseguirlos o desarrollarlos?

Los institutos y escuelas, para consternación de muchos que habrán de abandonar su zona de confort, deben pasar de ser organismos que programen acciones formativas, en su mayoría tradicionales cursos de formación, a los máximos responsables de la gestión del conocimiento de toda la organización. La gestión del conocimiento es una ciencia en sí misma con sus propios conceptos, términos, técnicas, actividades y estrategias que constituyen el dominio de su ejercicio. Es una política pública de la que depende, ni más ni menos, que la necesaria adaptación de la Administración actual a lo que de ella demanda la ciudadanía. Es la principal palanca del cambio y sus únicos responsables deben ser renovados: los institutos y escuelas de formación. En ellos reside el futuro de la Administración si entienden cuál es su crucial papel. Solo con su concurso podrá llevarse a cabo la tan cacareada innovación pública.

Son muchos los modelos que se proponen para la gestión del conocimiento. Casi todos ellos coinciden en establecer **tres fases básicas** en la implantación de cualquier GC que antes ya referenciábamos: *diagnóstico de la organización, diseño y desarrollo del sistema* y, por último, *evaluación y seguimiento* de los resultados. Del mismo modo todos proponen un conjunto de estrategias diversas (cursos de formación, mapas de conocimiento, grupos de trabajo, seminarios, comunidades de prácticas y aprendizaje, redes de comunicación y colaboración, almacenes de conocimiento, foros de debate, buenas prácticas, páginas amarillas, encuentros de asistencia y ayuda, benchmarking, knowledge-café, comunidades virtuales,

etcétera) diversas. A los institutos y escuelas les toca saber cuáles de ellas usan según que necesidades detectan o que nuevas estrategias deben crear para satisfacer estas necesidades.

Todo ello siempre con el objetivo final de mantener una **cadena de valor** que enlaza **formación-conocimiento-innovación-creación de valor público**, en donde el eslabón más débil es el que une conocimiento e innovación, lo difícil es que a través del conocimiento se produzca la innovación.

Ahora bien, la actividad de un instituto de Administración pública no impacta directamente sobre la sociedad, pero sí que puede y debe actuar como impulsor de la innovación dentro de la Administración dotando del conocimiento necesario a las unidades o creando las condiciones necesarias para la generación de un nuevo conocimiento que conduzca a la innovación.

Volvamos a repetirlo: los institutos y escuelas de Administración Pública son el motor del cambio en la Administración. Ahora bien, hemos de tener en cuenta que la innovación no la lleva a cabo el individuo, **innova la organización**. No se puede organizar una acción formativa para 25 empleados públicos y después de varias horas de formación teórica obtener innovadores públicos que cambien por sí solos la Administración. Con acciones formativas tradicionales difícilmente vamos a lograr cambio alguno.

Acabamos, pues, de identificar el auténtico **reto** actual de todos los organismos dedicados a la formación y cuya actuación es crítica para lograr la modernización de la Administración: dotarse de instrumentos, innovadores también, que permiten coadyuvar a la innovación a través de la adecuada gestión del conocimiento.

### 3. La solución

Ante un escenario cambiante nos hemos planteado un reto. Ahora solo queda lo más «fácil», superarlo adoptando las medidas necesarias. En nuestro caso, es evidente que hemos de dotarnos de nuevas herramientas formativas.

Utilizando nuevos modelos formativos hemos identificado que la mejor manera de proceder es suministrar a la organización los conocimientos necesarios para la innovación, movilizándolo el conocimiento del personal

empleado público para que sea compartido y aprovechado en la mejora de los servicios y productos de la organización. Es decir, **haciendo las cosas de modo distinto, se aumenta la eficacia y eficiencia de la organización creando valor público.**

Para ello es necesaria también una **innovación interna** con el fin de buscar distintas maneras de traspasar conocimiento para la **innovación externa**.

En nuestro caso, la EFIAP ha ido evolucionando a lo largo del tiempo con su apuesta por los modelos de aprendizaje informal y la mentorización, con políticas de alianzas estratégicas, optimizando los recursos existentes en la Administración y favoreciendo el intercambio de experiencias, entre otras iniciativas. Siempre ha tratado de lograr el mayor impacto posible de la formación, con modelos alternativos de formación y evolucionando de un sistema basado en la enseñanza a otro fundado en el **aprendizaje** y la **transferencia al puesto de trabajo**.

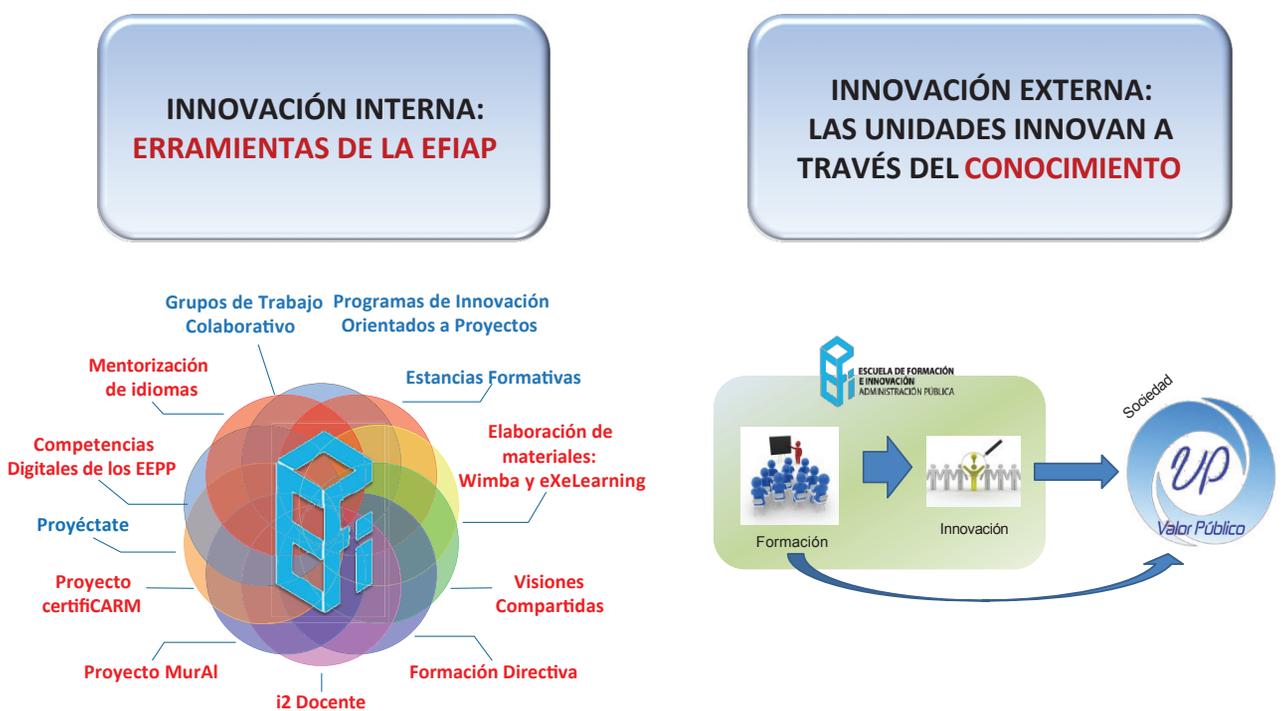
El resultado final es que, a través de la **innovación interna** en la propia EFIAP, ampliamos el conjunto de herramientas que conforman nuestra oferta formativa y que son las que se recogen en la *Figura 1*. No va-

mos a analizar todas ellas pormenorizadamente, ni vamos a debatir sobre temas ya clásicos, pero no por ello menos interesantes como la enseñanza *versus* aprendizaje, la formación de formadores o el diseño de competencias. Nos centraremos en algunas de ellas porque son las que nos van a permitir la **innovación externa**, es decir, aquellas que tenemos que utilizar en las unidades a las que damos servicio, y cuya actividad impacta directamente en la sociedad. A través de ellas lograremos el ya citado aumento de la eficacia y eficiencia de la Administración.

Esta nueva manera de entender la formación persigue también el tan deseado **intraemprendimiento público**. No de un modo unilateral sino participativo, implicando a todo el personal de la organización. Queremos que este **intraemprendimiento** se dé **a través de la formación**, aunque en principio pueda parecer un reto inabordable. Esto implica un cambio en la imagen que la EFIAP debe trasladar a sus clientes. Existimos, entre otras razones, para evitar que las ideas emprendedoras se pierdan como lágrimas en la lluvia. No hay que llorar su pérdida, hay que rescatarlas y desarrollarlas dentro de la Administración, y ésta debe saber que la EFIAP es el socio de confianza que

Figura 1

Innovación interna para crear innovación externa



Fuente: Elaboración propia

cuenta con los recursos para apoyar el desarrollo de nuevas ideas y modos de hacer las cosas.

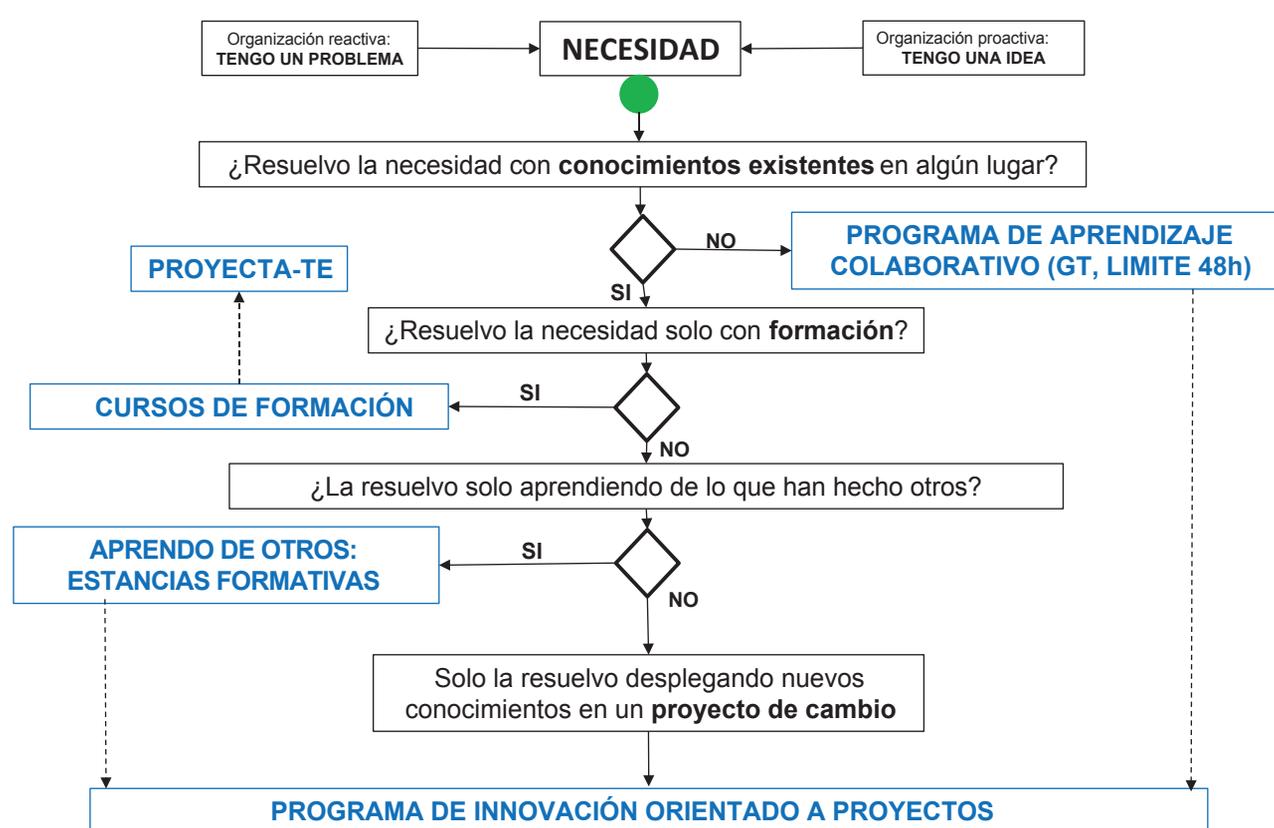
Esta evolución en la imagen que nuestros clientes tienen de nosotros está suponiendo un cambio importante no exento de dificultades, pero es necesaria porque estamos ante un **cambio de paradigma** en el que las escuelas o institutos de Administración Pública ya no son tan solo los centros de formación que satisfacen las necesidades de sus clientes mediante un catálogo de cursos elaborado tras un proceso de detección de necesidades: han de ser **centros de innovación propiciada** por herramientas de gestión del conocimiento que resulten innovadoras. Han de transformarse en órganos que resuelvan los problemas que le plantean sus clientes, y no solo con la formación, sino sobre todo con la innovación. Ya no vale detectar las necesidades de formación de las unidades, ahora simplemente **hay que detectar sus problemas e inquietudes** y, una vez analizados, proponer la mejor de las soluciones. Si en

la solución el conocimiento es la palanca del cambio (en pocas ocasiones no es así) entonces el asunto es nuestro y nosotros los responsables, junto con la propia unidad, de provocar el cambio, «*sumando personas para multiplicar conocimientos*». Con esa filosofía, tal y como comentábamos al inicio, estamos intentando «*re-diseñar*» o, más bien, «*deconstruir*» la formación.

### 3.1. El proceso diagnóstico de la EFIAP

Como primer paso es necesario analizar las necesidades del cliente para saber qué tipo de herramienta debemos utilizar para satisfacerlas. En la *Figura 2* puede observarse lo que hemos dado en llamar el **proceso diagnóstico de la EFIAP** que ilustra que tipo de herramienta elegimos en función de cuál es la necesidad que se nos plantea.

**Figura 2**  
**El proceso diagnóstico en la EFIAP**



Fuente: Elaboración propia

### 3.2. Grupos de trabajo colaborativos

Cuando una unidad nos plantea la necesidad de resolver un problema o desarrollar una nueva idea, si puede cubrirse con el concurso de conocimientos asumimos que somos los más indicados para resolverla. Pero ¿qué ocurre si el problema planteado no se soluciona con un conocimiento preexistente? ¿Qué sucede si hay que generar ese conocimiento? La innovación también es **creatividad** y es necesario fomentarla creando un ambiente propicio para ello. Eso son los **Grupos de Trabajo Colaborativo**, los cuales, bajo el paraguas de la EFIAP que pone a su disposición los medios necesarios para su trabajo, están integrados por personal experto en una determinada materia que, mediante el trabajo colaborativo y la creatividad, aporta de manera conjunta soluciones a un problema concreto o desarrolla nuevos modos de hacer las cosas.

Por ejemplo, si no existen procedimientos adecuados de supervisión en la intervención social en el área de Menor y Familia, habrá que crearlos. Ese fue el cometido del *Grupo de Trabajo sobre Supervisión en la Intervención Social en Protección de Menores y Familia*. Si no existe un sistema que gestione toda la información dispersa por la Administración de la Región de Murcia habrá que definirlo. Ese fue el cometido del *Grupo de Trabajo sobre Cooperación en la Gestión de la Información*. O lo ocurrido en el Programa de Inserción Socio laboral para mujeres víctimas de violencia de género, que preveía la creación puntos de atención a las víctimas. Había que desarrollar herramientas adecuadas para optimizar la atención en las oficinas de Empleo a las víctimas y eso fue lo que hizo el *Grupo de Trabajo sobre Medidas de Inserción Socio laboral para Víctimas de Violencia de Género*.

Y así podríamos continuar relatando los logros de los más de 100 grupos que se han creado en los últimos años y por los que han pasado más de 1.200 empleados públicos. Esta creación de conocimiento que permite hacer mejor lo que hacíamos antes es, sin duda, innovación.

### 3.3. Cursos de formación al uso

Si la necesidad se cubre solo con formación de la plantilla, la herramienta más socorrida son los cursos de formación tradicionales. Los cursos de formación tienen una doble perspectiva. En ocasiones son necesarios para cubrir una falta de conocimientos determinados para una parte o toda la plantilla de una unidad. En estos casos habrá que diseñar la acción formativa ad hoc dirigida al personal que determine la Jefatura.

Pero también es cierto que los cursos de formación son un derecho del personal empleado público y por ello, tradicionalmente se confecciona un catálogo amplio de libre elección para el empleado.

### 3.4. Aprender haciendo: Proyecta-te

Ahora bien, es posible que el conocimiento individual que adquiere el personal empleado público de modo voluntario pueda ser (debiera serlo) aprovechado en la organización. Otro de los programas basados en nuestra filosofía de la formación, «*aprender haciendo*» («*learning by doing*») es el que denominamos **PROYECTA-TE** (Proyecto de aplicación práctica de los contenidos de la actividad formativa a los servicios públicos que se recogen en la *Figura 3*), que posibilita la transferencia de la formación al puesto de trabajo mediante la realización de proyectos de experiencias prácticas, de tal forma que la formación no se agota en la acción formativa, sino que se extiende, una vez finalizada al puesto de trabajo.

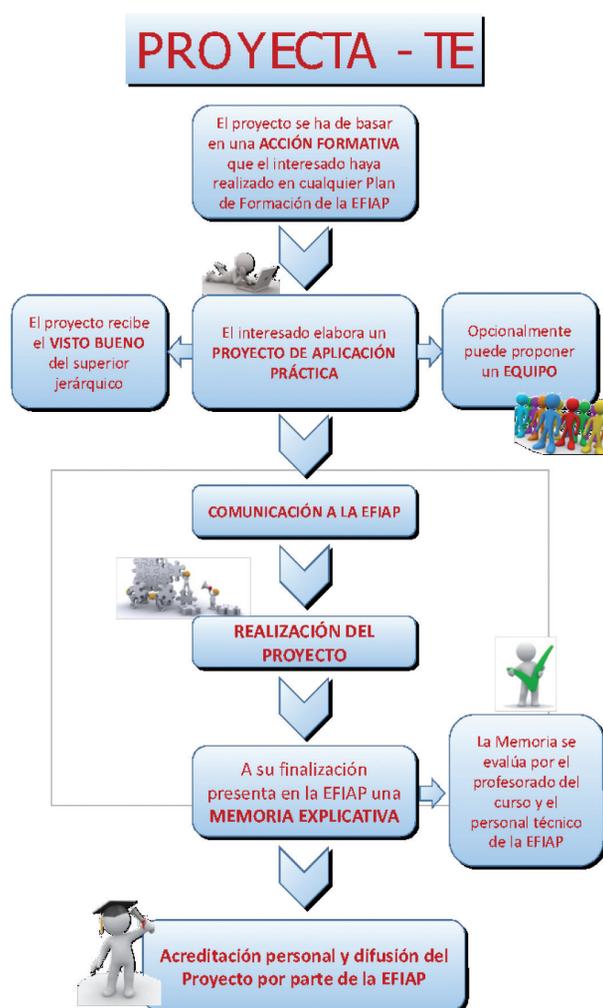
Consolidar el aprendizaje supone que, necesariamente, deben ponerse en valor y en práctica los conocimientos aprendidos (no enseñados) y eso pasa, necesariamente, por un trabajo individual reflexivo no memorístico. Con posterioridad hay que contemplar la posibilidad de una aplicación efectiva en su cometido profesional. En este caso, y con el fin de asegurar el impacto de la formación con la máxima transferencia al puesto de trabajo, se quiere implicar a la superioridad jerárquica en establecer, conjuntamente, la forma de transferir ese aprendizaje para la mejora de la organización. Entendemos que este es un planteamiento novedoso y que asegura el fin primordial de la formación: facilitar las condiciones a nuestro personal para una mejor prestación del servicio público.

En definitiva, se trata de poner en valor la formación que, de modo voluntario, adquiere el empleado público en cursos que voluntariamente ha elegido realizar.

Fruto de este programa se han llevado a cabo distintos proyectos, como son la creación de la unidad medioambiental en la policía local de fortuna, la creación de una unidad canina en el mismo ayuntamiento, el uso de lenguaje igualitario en las administraciones públicas aplicado al Instituto de Educación Secundaria del municipio de Blanca, la reforma y mejora de la planta tercera de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, la reforma y adecuación del hall de acceso de la Consejería de Presidencia y Fomento para la incorporación al mismo de un punto de atención a la ciudadanía y una zona de espera, etcétera.

Figura 3

Programa PROYECTA-TE de la EFIAP



Fuente: Elaboración propia

No todos los proyectos nacen a partir de un curso tradicional en el que el alumnado quiere desarrollar lo aprendido, en ocasiones nacen a partir de una estancia formativa de alguien que va a otra unidad distinta a la suya a aprender algo sobre determinada materia y que explicaremos en el siguiente apartado.

En cualquier caso, el problema que se nos plantea con este programa es que es necesaria, no solo la implicación del alumnado, sino la receptividad y compromisos del responsable de la unidad a la que pertenece y, en muchos casos, de directivos de mayor nivel. Esto condiciona mucho su éxito ya que hay que concienciar a la superioridad jerárquica para que apoye al alumnado y haga suyo el proyecto. Al tiempo, es imprescindible que los técnicos de la EFIAP que gestio-

nan los cursos tradicionales de los que pueden derivarse proyectos haga el adecuado proselitismo, que entiendan la potencia del programa y difundan adecuadamente entre el alumnado la posibilidad de llevar los conocimientos que van a adquirir y paso más allá, siempre con el apoyo de la EFIAP.

### 3.5. Estancias formativas

Otra posibilidad es la de investigar como hacen otros las mismas que cosas que nosotros hacemos, pero con mayor eficiencia. O bien, hacen cosas que nosotros también podríamos hacer y no sabemos cómo. Es necesario investigar, aprender de otros.

En 1905, (Einstein, 2005), un joven físico de 26 años, Albert Einstein, publicaba un artículo en la revista *Annalen der Physik* titulado «Sobre la electrodinámica de cuerpos en movimiento». En este artículo introducía la Teoría de la Relatividad Especial, que constituye un punto de inflexión en nuestra concepción del universo, el final de una era en el conocimiento científico y el principio de otra. Albert Einstein es el arquetipo de innovador.

En realidad, Einstein descubrió poco (¡Dios nos perdone!). Su teoría está basada en los trabajos previos de otros científicos como Poincaré, Lorentz o Maxwell. De hecho, las famosas ecuaciones de este último (la creación más bella de la mente humana para muchos físicos) solo son coherentes si se considera que el tiempo depende del sistema de referencia en el que se mide. Este hecho es el pilar de la Teoría de la Relatividad. Esta llevaba años queriendo asombrar al mundo, pero las mentes ancladas en conceptos de siempre no la dejaban nacer.

El auténtico mérito de Einstein fue **cambiar el punto de vista**, imaginar lo inimaginable: la relatividad del tiempo, hecho que va en contra de la experiencia diaria de cualquiera de nosotros. Albert Einstein innovó (¡y de qué manera!) en el campo de la Física alzado a hombros de gigantes, sin duda, pero tuvo la suficiente intuición de cambiar, desde su atalaya, la dirección de su mirada y entonces contemplo nuevos horizontes nunca vistos. Solo necesitó cambiar de perspectiva. **El cambio de perspectiva es fundamental para la innovación.**

Sirva este breve paseo por la Historia de la Ciencia para ilustrar el sentido del **Programa de Estancias Formativas** de la EFIAP. Con este programa pretendemos que el personal empleado público cambie su perspectiva, vea las cosas desde un punto de vista distinto, y que esto le sirva para innovar en su unidad. Innovar requiere, necesariamente, salir de la zona de

confort del ambiente de trabajo y abrir la mente a la investigación de lo que hace y como lo hacen otros.

En una estancia formativa el empleado público visita una unidad distinta a la suya, de su administración u otra diferente, con el ánimo de, o aprender cómo desarrollan allí su trabajo, de qué manera hacen lo mismo que él, pero de un modo distinto y luego traspasar ese conocimiento a su unidad de origen. O bien, con ánimo de enseñar a sus compañeros un modo distinto de hacer las cosas (estancia formativa inversa). En definitiva, se trata, como antes decíamos, de cambiar la perspectiva que tenemos a la hora de enfocar nuestro trabajo diario.

El acento innovador de este programa se sitúa en su propio planteamiento. Es un programa abierto que se configura basándose en los intereses y necesidades de los tres principales implicados: quien solicita la estancia formativa, la unidad receptora y la organización.

- «*Quien solicita*» diseña su propio proyecto de aprendizaje de acuerdo a sus necesidades e intereses. Establece sus objetivos, propone su programa y el entorno en el que quiere desarrollarlo, y completa la evaluación de la experiencia con la aplicabilidad a su puesto de trabajo.
- «*La unidad receptora*» recibe un reconocimiento de buenas prácticas, tiene la oportunidad de revisar su manera de hacer y la sistematiza para ser observada y analizada a través de la persona que hace las funciones de tutoría.
- «*La organización*» proporciona los recursos y autorizaciones necesarias para que la estancia se lleve a cabo, a través de la EFIAP, que acredita su realización.

Por supuesto, este programa no está pensado para cualquier tipo de empleado público. Desde el ámbito de la gestión del conocimiento y el aprendizaje de las organizaciones, y tomando como referente la escalera del conocimiento desarrollada por William Howell, las personas a quienes dirigimos este programa son:

- **Incompetentes conscientes:** reconocen que tienen necesidad de aprender y están dispuestas a realizar una inversión de tiempo y esfuerzo. Saben lo que tienen que hacer. Están motivadas para mejorar su desempeño. Buscan alternativas concretas. ¿Qué puedo hacer? ¿Qué me falta? ¿Dónde hacen esto con buenos resultados? ¿Cómo lo hacen?
- **Competentes conscientes:** personas que se sienten competentes en el desempeño de sus funciones, a la vez que se plantean nuevos retos para la mejora de la calidad del servicio.

Ambos perfiles tienen características comunes: son personas motivadas y asumen responsabilidad en su proceso de aprendizaje, buscan su desarrollo profesional y asumen cierto grado de compromiso con la organización. Buscan unos aprendizajes concretos, prácticos y funcionales, partiendo de su bagaje experiencial

El desarrollo de esta experiencia permite generar nuevos conocimientos a la persona que realiza la estancia, a la que tutoriza, a las unidades implicadas y a la propia organización.

Cada estancia formativa tiene sus propios objetivos específicos, aunque todas comparten un mismo protocolo de actuación. Por supuesto, es indispensable la complicidad de la unidad a la que pertenece quien realiza la estancia formativa para que puede posteriormente ceder el conocimiento adquirido a su organización de tal modo que ponga en práctica los conocimientos adquiridos que permitirán a su unidad hacer mejor su tarea. Eso es innovar.

Desde 2017 hasta la fecha, se han desarrollado un total de 24 estancias formativas relacionadas con los aspectos más variados: en la Policía Local de Cieza para la creación e implantación de la unidad canina en la Policía Local Fortuna, en el Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos para mejora en planificación, coordinación, gestión y control en materia de registro y ordenación de explotaciones ganaderas, en equipos de soporte de cuidados paliativos para la mejora de la coordinación con la atención a personas mayores en medio residencial, en centros terapéuticos para la elaboración de protocolos de atención a menores con problemas de conducta en centros de protección, en la Agencia Estatal Tributaria para la mejora de la gestión de impuestos tramitados por la Agencia Regional de Recaudación, en la Direcció de serveis d'intervenció social del Ayuntamiento de Barcelona para conocer la organización y funcionamiento de los Centros Abiertos Municipales de Atención a la Infancia y/o Servicios de Intervención Socioeducativa no residencial para niños y adolescentes en situación de riesgo y sus familias, en el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (IMIDA) para conocer las distintas estaciones agro-meteorológicas, así como el Centro de Proceso de Datos del IMIDA, estudiando su composición y funcionamiento, en el Departamento de Producción Animal de la Universidad de Murcia para profundizar sobre aspectos relacionados con el bienestar animal en explotaciones ganaderas, etcétera. Todas ellas valoradas excelentemente tanto por el alumnado como por los centros de destino.

No obstante, se han detectado algunas áreas de mejora, como son:

- Tras la estancia formativa debe seguir existiendo un contacto entre las distintas unidades con el fin de que se haga efectiva la deseable coordinación y que siga existiendo un intercambio de conocimientos.
- Incorporar un modelo-guía del diario portafolios para que las personas inscritas tengan más claro el objetivo del programa.
- Premiar a la unidad de destino de aquellas estancias formativas que hayan contribuido gracias al mayor esfuerzo y movilización en sus recursos, dar a conocer más y mejor su unidad a las personas solicitantes.
- Adecuar el número de horas a la envergadura del proyecto de estancia.

### 3.6. Programa de Innovación Orientado a Proyectos (PIOP)

Por último, cuando al final es necesario llevar a cabo el despliegue de un proyecto integral y complejo en el que, a través del traspaso de conocimiento a toda la organización pueda ésta innovar, ha de utilizarse una estrategia distinta. Esta es la razón de ser del **Programa de Innovación Orientado a Proyectos (PIOP)**, en el que combinamos el Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP) y el Trabajo Cooperativo-Colaborativo.

Tres son los objetivos fundamentales del PIOP: la transferencia efectiva del conocimiento a la organización, la mejora de los servicios públicos y añadir valor público a los servicios. Y su mecánica es bien simple:

1. ¿Tienes un problema? Cuéntamelo.
2. Desde la EFIAP te ofrezco el conocimiento necesario para resolverlo.
3. Tú mismo, con mi asesoramiento y dirección, lo solucionas.
4. La próxima vez que surja el problema, ya sabes cómo hacerlo.

El cambio que se produce es que ahora no le pido al cliente que rellene una ficha en la que describa su necesidad formativa y pueda montar un curso, ahora quiero saber qué objetivo pretende alcanzar y qué problema le impide hacerlo.

Sirvan algunos ejemplos. Una unidad puede haber adquirido un nuevo equipamiento que no sabe manejar y su problema se resuelve con una acción formativa que enseñe el manejo del nuevo sistema a su personal. Con la nueva Ley de Contratos de las administraciones públicas es necesario formar adecuadamente a todos los implicados en el proceso

de contratación pública para conocer las novedades jurídicas y sus diferencias con la anterior. Pero si una unidad quiere controlar los costes de su actividad, su problema no se solventa con un curso sobre modelos de coste basado en actividades (modelo ABC) sino **implantando** un modelo de costes en la unidad.

Esto requiere otro tipo de intervención. En esos casos la EFIAP actúa, en primera instancia, como un **consultor experto**, analiza el problema y, si mediante nuevos conocimientos que no tenía la unidad puede solventarse, define un proyecto de intervención basado en la formación del personal para que pueda alcanzar sus metas. Es el personal de una unidad, dentro de la acción formativa, quien tiene que realizar «*en equipo*» un proyecto de mejora o de innovación que previamente diseñó la EFIAP. Esto es lo que se intenta ejemplificar en la Figura 4.

Figura 4

**Equipo de trabajo del proyecto «Mejora de la gestión en la Policía Local de Alcantarilla»**



Fuente: Elaboración propia

En esta metodología de ABP se pone especial énfasis en la idea de grupo o equipos de personas (que *co-crean, co-laboran y con-struyen*) con los conocimientos que antes no tenían y que ahora les aporta-

mos. No son las personas, de forma aislada, las que tienen que realizar un proyecto que añada valor al servicio público que prestan, sino que es la Unidad de Personas que realizan la acción formativa, la que finalmente obtiene una mejora significativa en la unidad, generando valor público.

Tomemos como ejemplo una necesidad que en su día nos planteó el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (TSJ). El TSJ necesitaba un plan operativo bianual. Existía la opción de contratar una consultora experta en planificación estratégica, o bien, enseñar a su personal a diseñar un plan estratégico y, lo que es más importante, hacerlo. El Plan Operativo se diseñó por parte del TSJ en una acción formativa de la EFIAP. Este fue el primer proyecto que se llevó a cabo en este programa, posteriormente se ha llevado a cabo para distintas administraciones y de variada naturaleza. Después de iniciar el Programa con un par de proyectos, en 2018 se llevaron a cabo seis y se tenían 15 previstos para 2019.

Algunos de los proyectos realizados con éxito han sido la elaboración de una nueva relación de puestos de trabajo en los ayuntamientos de Blanca y Caravaca, el cálculo del coste de servicios municipales en el Ayuntamiento de Cehegín, la implantación de la orientación a procesos en la Dirección General de Salud Pública y Adicciones, la creación de una Oficina de Medición Municipal en Cehegín (el proyecto se clonará en cinco ayuntamientos más), el diagnóstico de las necesidades formativas y la elaboración de un Plan de Formación en la Agencia Tributaria de la Comunidad Autónoma, etcétera.

En resumen, en el Programa de Innovación Orientada a Proyectos:

- La EFIAP actúa en estos casos como una **consultora experta** a la hora de diseñar el proyecto y pilotarlo. Para ello cuenta con personal cualificado en gestión de proyectos y personal técnico en las diversas áreas de formación.
- La EFIAP **no desarrolla el proyecto**, sino que pone a disposición de la unidad un tutor experto (externo o interno) que enseñará al alumnado de la acción formativa las técnicas y metodologías necesarias para llevarlo a cabo y los guiará en el proceso. Es el alumnado el que pone en práctica los conocimientos adquiridos para desarrollar el proyecto, mediante la acción formativa.
- La EFIAP no compra a terceros productos o servicios, sino que **invierte en la adquisición del conocimiento** que queda en poder del personal empleado público de la unidad organizativa y, en definitiva, de la Administración pública.

- El personal aprende con la práctica y la unidad logra la **independencia de terceros** a la hora de desarrollar, mantener o evolucionar. Se logra el **mayor impacto** posible de la acción formativa con una **inversión mínima**.

Estas son algunas herramientas que intentamos que nos ayuden a fomentar la innovación en la Administración. No son todas, pero quizás sí son las que constituyen el «nucleo duro» de nuestra actividad. Unas aprovechan conocimientos existentes, otras crean nuevo conocimiento. Unas se focalizan en el grupo, otras en el individuo, pero, en cualquier caso, nos queda mucho por avanzar.

## 4. Conclusiones

Como comentábamos antes, la Gestión del Conocimiento es una disciplina compleja y en la que, humildemente, no nos creemos expertos, pero sí tenemos la conciencia de que tenemos que asumirla en su globalidad como la verdadera competencia que justifica nuestra existencia.

Debemos seguir avanzando en todos los ámbitos: es necesario fortalecer la cooperación de la EFIAP con las universidades públicas de la Región, tenemos en proyecto *co-diseñar* títulos propios de la universidades, especialmente focalizados a formar a ciertos colectivos de empleados públicos en materias que son claves para el desarrollo de su actividad y que debemos financiar; debemos incrementar el número de jornadas formativas en las que, además de informar y formar a los asistentes, se constituyan en foro de debate para buscar soluciones a problemas actuales como podría ser la necesaria regulación, competencia de los municipios, del uso de los vehículos de movilidad personal (somos Escuela de Policía Local), la adaptación de la Administración a las nuevas tecnologías (cadena de bloques, Internet de las cosas, inteligencia artificial, etcétera), debatir sobre procesos selectivos, etcétera, siempre buscando debate participativo que cree conocimiento para generar soluciones para problemas actuales; debemos crear círculos de conocimiento entre municipios con las mismas problemáticas para aportar soluciones válidas (también somos Escuela de Administración Local); estamos desarrollando un proyecto de páginas amarillas para localizar quién sabe qué cosa y está dispuesto a poner su conoci-

miento al servicio de la Administración, focalizándonos muy especialmente en personal jubilado para impedir que su conocimiento y experiencia se pierdan por desvinculación con la Administración; debemos desarrollar programas de formación personalizada para casos concretos y de interés para la organización; estancias inmersivas para el análisis de problemas y generación de soluciones, y un largo etcétera.

En resumen, sin olvidarse de los tradicionales cursos de formación, que siempre serán necesarios, nuestra **misión es el diseño y puesta en práctica de herramientas para la gestión del conocimiento y la innovación adecuadas a nuestras actuales necesidades**, entendiendo siempre que el verdadero valor de la Administración reside el conocimiento de su personal. Sin su concurso no habrá avance posible. Nunca debemos olvidar lo que decía Senge (2003): «las organizaciones sólo aprenden a través de individuos que aprenden. El aprendizaje individual no garantiza el aprendizaje organizacional, pero no hay aprendizaje organizacional sin aprendizaje individual».

Podríamos reformular la frase anterior: **las organizaciones solo innovan y mejoran a través de individuos que aprenden. El aprendizaje individual no garantiza la innovación y mejora en la organización, pero no hay innovación y mejora organizacional sin aprendizaje individual.** Esta es una realidad que hoy día, en pleno siglo XXI, tenemos que asumir las escuelas e institutos de Administración Pública.

## 5. Bibliografía

- Arenilla, M. et al. (2014). *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española*. Madrid: INAP.
- Boekaerts, M. (2006). *Motivar para aprender*. México, DF: UNESCO/IBE.
- Coll, C. (2009). Enseñar y aprender en el siglo XXI: el sentido de los aprendizajes escolares. En R. A. Marchesi, J. C. Tedesco & C. Coll (coord.). *Reformas educativas y calidad de la educación*. Madrid: OEI-Santillana. Recuperado de: <http://www.ub.edu/grintie> [Consultado: 14/07/2019]
- Delors, J. (1997). *La educación encierra un tesoro*. México, DF: Correo de la UNESCO.
- EFIAP. (2017). *Experiencias de aprendizaje colaborativo en la Región de Murcia*. EFIAP.
- Einstein, A. (1905). Zur Elektrodynamik bewegter Körper. *Annalen der Physik*, 17, 891-921 (1905). Traducción y su versión electrónica en PDF elaboradas por Hernando Quevedo (ICN-UNAM). Recuperado de <http://webs.ftmc.uam.es/juancarlos.cuevas/Teaching/articulo-original.pdf>.
- Iniesta, A. (2017). *Innovación y cambios para la transformación de la gestión pública: un modelo de gestión Pública*. Murcia: EFIAP.
- Kirkpatrick, D.L. (1998). *Evaluating Training Programs*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Lombardo, M.M.; Eichinger, R.W (2002). *The Career Architect Development Planner* (3rd ed.). Minneapolis: Lominger
- Martínez, J. (2016). *Nuevos modelos de formación para empleados públicos. Guía para la transformación*. Barcelona: UOC, S.L.
- Metcalfe, L. (1996). *La gestión pública: de la imitación a la innovación*. En *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP.
- OCDE/EUROSTAT. (2005) *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación, 3.ª edición*. OECD/European Communities. Recuperado de: [http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/manual-de-oslo\\_9789264065659-es](http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/manual-de-oslo_9789264065659-es)
- Ortiz de Zárate, A. (2013). *Intraemprendizaje público. Por una Administración innovadora y abierta*. Madrid: INAP – Netbiblio
- Peiró, J.M. (1990). *Organizaciones: nuevas perspectivas psicossociológicas*. Barcelona: PPU.
- Peiró, J.M. (2004). *Psicología de las organizaciones*. Madrid: UNED.
- Prieto, L. (2007). *El aprendizaje cooperativo*. Madrid: PPC.
- Rehem, C. (2009). Gestión de centros formativos del siglo XXI. Nuevas miradas, nuevos abordajes, en F. de A. Blas y J. Planells (coords.). *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*. Madrid: OEI.
- Reina, M.P. (2001). *Gestión de la formación en la empresa*. Madrid: Pirámide.
- Rueda, A. (2009). Competencia, cualificación, sistema de cualificaciones profesionales y formación asociada a las cualificaciones. En F. de A. Blas y J. Planells (coords.). *Los retos actuales de la educación técnico-profesional*. Madrid: OEI.
- Ryan, R.M. y Deci, E.L. (2000). La teoría de la Autodeterminación y la Facilitación de la Motivación Intrínseca, el Desarrollo Social y el Bienestar. *American Psychologist*, 55(1), 68-78.
- Sánchez, C., Lasagna, M., Marcet, X. (2013). *Innovación Pública: Un modelo de aportación de valor*. Chile: Ed. Ril Editores
- Senge, P.M. (2013). *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Buenos Aires: Granica
- Slavin, R. (1990). *Aprendizaje cooperativo*. Barcelona. Paidós.

Urzúa, C. (2008). El aprendizaje cooperativo: una competencia a desarrollar en Profesores y estudiantes. Recuperado de: <http://carlosurzua.usach.cl/moodle/mod/resource/view.php?id=348>.

Zañartu, L. (2000). Aprendizaje colaborativo: una nueva forma de Diálogo Interpersonal. *En Red. Contexto Educativo. Revista Digital en Educación y Nuevas Tecnologías*. N.º 28. Recuperado de: <https://tic.sepdf.gob.mx/micrositio/micrositio2/archivos/AprendizajeColaborativo.pdf>

## 6. Agradecimientos

El que una Escuela o Instituto de Formación pueda desarrollar experiencias formativas no al uso, y que conlleven un cierto riesgo su implementación, hace

necesaria la complicidad del político. Muchas veces hemos tenido que idear fórmulas administrativas que pudieran dar soporte a estos nuevos modelos de formación que persiguen como único objetivo el que la Administración no pierda su esencia, que es el **hacer la vida más fácil a la ciudadanía** y eso pasa por disponer de personas competentes y para ello la **formación es la herramienta indispensable** y sin la que no es posible innovar ni mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos.

Por eso queremos expresar, sin que sea preciso referenciar los nombres, a los políticos que permitieron que, con el lema «*laissez faire, laissez vivre*», nos ilusionáramos en nuestro trabajo y que la EFIAP fuese en sí misma ejemplo de una organización viva, creativa, abierta al exterior y a cualquier propuesta o iniciativa de los funcionarios públicos, y al personal de la EFIAP, sin cuya implicación en nuestros programas formativos nada de lo que se referencia en este artículo habría sido posible.