

La incidencia de la Covid-19 en los modelos formativos: la experiencia práctica de la EFIAP (I)

Isabel M^a Belmonte Martínez

Directora de la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia (EFIAP)

En el presente artículo se analiza cómo estaban planteados los modelos formativos antes de la Covid-19 y cuál ha de ser la visión estratégica necesaria para su renovación.



Ahora más que nunca resuena en mi cabeza una cita de Eric Hoffer (1) que viene a decir que «En tiempos de cambio, quienes están abiertos al aprendizaje se adueñarán del futuro, mientras que aquellos que creen saberlo todo estarán bien equipados para un mundo que no existe».

La crisis del Coronavirus ha supuesto, sin duda alguna, un «antes» y un «después» en todo lo que tiene que ver con las Administraciones públicas y la gestión pública, en general, y en cómo gestionar el conocimiento en las organizaciones, en particular. Al mismo tiempo, esta pandemia nos ha permitido constatar varias verdades que son inobjetables (2) una de ellas es que «nuestra civilización es totalmente dependiente del conocimiento de ahí que desarrollar una vacuna se haya convertido en el camino más seguro para salir de la crisis».

La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), formuló el 17 de enero de 2019, a propuesta del Comité de Gobernanza Pública, una serie de recomendaciones a la formación en el ámbito del sector público (3) .

En concreto, las recomendaciones eran:

- **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.
- **Evaluar, recompensar y reconocer el desempeño, el talento y el espíritu de iniciativa.**
- **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 en 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.

Este documento venía a confirmar, a todas luces, que la formación, en el conjunto del contexto comparado, constituía un elemento central en el debate sobre la reforma de las Administraciones públicas, permitiendo atisbar nuevas oportunidades para el desarrollo de una nueva política formativa en dicho ámbito.

La crisis del Coronavirus ha supuesto, sin duda alguna, un «antes» y un «después» en todo lo que tiene que ver con las Administraciones públicas y la gestión pública, en general, y en cómo gestionar el conocimiento en las organizaciones, en particular

MOMENTOS PREVIOS A LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

El pasado 4 de marzo, poco antes de la declaración del estado de alarma, con ocasión de la participación de la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia (EFIAP) en el CNIS 2020 tuve ocasión de elaborar una pequeña ponencia sobre el «**Nuevo Rol de los Institutos y Escuelas de Administración pública. Conocimiento versus Innovación. La experiencia de la EFIAP** (4)».

Decía en dicha ponencia, a modo premonitorio, que el sector público se enfrentaba y se enfrentaría a retos extraordinarios como consecuencia de un entorno muy complejo e incierto (entornos VUCA, acrónimo en inglés de los calificativos de volátil, incierto, complejo y ambiguo) y que uno de los principales desafíos de la Administración era el de tener suficiente capacidad de adaptación a los continuos y rápidos cambios que vive la sociedad a la que sirve, debiendo ser más proactiva y menos reactiva.

Asimismo, en la «**Jornada sobre Formación y RRHH: alianza estratégica en las Administraciones Públicas** (5)», organizada por la EFIAP, el 10 de marzo pasado, afirmaba en otra ponencia que «la formación debe ser, un factor de cambio que debe incidir en la modernización y la calidad de la acción administrativa y ahora más que nunca una 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 su razón de ser y actuar esté al servicio de la ciudadanía, siguiendo a la sociedad como "la sombra al cuerpo" en palabras del catedrático Joan Prats.



La formación constituye un elemento clave del sistema de gestión de las personas en las organizaciones públicas, de ahí que no puede hablarse de una auténtica renovación del modelo de función pública sin la debida atención a la política formativa en las Administraciones públicas y por tanto de la necesaria alianza estratégica que debe existir entre departamentos de recursos humanos y departamentos de formación».

En este contexto previo a la declaración del estado de alarma el pasado 14 de marzo, mediante el [Real Decreto 463/2020](#), también resulta de sumo interés hacer referencia a un informe elaborado por **Rafael Catalá** y **Oscar Cortés** denominado «**Administración 2030: una visión transformadora**», el cual recoge las principales ideas que se plantearon en un encuentro de expertos, celebrado el pasado 25 de junio de 2019 en Madrid (6)».

En este informe, los referidos autores, plantean 4 ejes de transformación como base para la formulación de 20 medidas que sirvan para impulsar, en la próxima década, un cambio en la Administración.

Los ejes son:

- **Una Administración íntegra y centrada en el ciudadano.**

- **Una Administración ágil y que gaste bien.**
- **Una Administración digital e inteligente.**
- **Una Administración profesional y con talento.**

En relación a este último eje afirman que «en el sector público el capital humano es fundamental para su eficaz y eficiente funcionamiento. Atender las necesidades de una sociedad compleja como la que enfrentan los poderes públicos requerirá un empleo público capaz. Hacerlo a un coste razonable demanda un dimensionamiento adecuado y un elevado nivel de desempeño de los trabajadores públicos, ya que estos representan más de la mitad de los costes de producción de la acción administrativa».

En concreto, para la consecución de una Administración profesional y con talento, formulan cinco propuestas, más o menos discutibles:

- 1.- **Profesionalizar, que no funcionarizar, la dirección pública.** Se trata de avanzar hacia un [modelo directivo](#) reconocido legalmente como un espacio propio de gestión delimitado de la función política y la carrera administrativa, que proporcione estabilidad institucional y esté sometido a criterios de mérito y capacidad.
- 2.- **Elaborar un plan de rejuvenecimiento de plantillas públicas** que suponga un motor de cambio interno en la Administración y la acerque más a la sociedad. El plan debe tener en cuenta medidas para evitar la pérdida de conocimiento y experiencia, refrescar el talento directivo, promover la movilidad horizontal, reubicar recursos según las nuevas necesidades, repensar el modelo de liderazgo y promover la [paridad en puestos directivos](#).
- 3.- Aprovechando el impacto de la digitalización y el envejecimiento de la plantilla, **impulsar un ERE natural para la reconversión del empleo público**, que sirva para invertir la pirámide actual, amortizando puestos de baja cualificación y ampliando aquellos que generan mayor valor.
- 4.- **Diseñar una selección y carrera basados en mérito y flexibilidad** que ponga fin a la oposición exclusivamente memorística, extendiendo la obligatoriedad de la [evaluación de desempeño](#) como criterio para el desarrollo profesional, relacionando carrera y planes de [reskilling y upskilling](#) con una mayor flexibilidad para facilitar diversos tipos de movilidad.
- 5.- **Evaluar el empleo público superior y hacerlo competitivo con el mercado**, con el objeto de hacer que la Administración pueda convertirse en un sitio atractivo para el mejor talento disponible en el mercado.

A partir de estos antecedentes y siendo conscientes de la enorme crisis a todos los niveles (sanitaria, económica, social, política, etc...) en la que nos encontramos, la primera pregunta que cabría plantearnos sería la siguiente: ¿se ha producido un cambio de paradigma en el ámbito de la formación? Y la segunda, ¿resulta necesario, ahora más que nunca, avanzar hacia una nueva interfaz en la formación?

Y por otro lado, ¿estamos realmente preparados y preparadas para afrontar dichos cambios? ¿Qué podemos hacer desde las unidades de formación? ¿Qué podemos hacer desde la EFIAP???

Para las personas convencidas como yo de la enorme potencialidad que más que la formación, el aprendizaje, tiene en las organizaciones, la respuesta, sin duda alguna, a todas y cada una de estas preguntas ha de ser necesariamente afirmativa.

Los retos a los que hoy día se enfrentan las Administraciones públicas pueden ser perfectamente asumidos desde la formación y encontrar en ella un aliado estratégico.

La formación debe ser, un factor de cambio que debe incidir en la modernización y la calidad de la acción administrativa y ahora más que nunca una herramienta esencial para la innovación

MODELO FORMATIVO PREDOMINANTE

En términos generales, el modelo formativo predominante en el conjunto de las Administraciones públicas españolas posee, salvo contadas excepciones, un marcado carácter generalista basado en una oferta formativa de catálogo, esto es, basado en un conjunto de cursos de formación.

La inexistencia de modelos avanzados de gestión de las personas (práctica inexistencia de modelos de evaluación del desempeño o de una adecuada descripción y valoración 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 individual.

El plan de formación de la EFIAP, está basado en parte en este modelo generalista. Dentro del vigente Plan Bienal de Formación 2020-

2021 (que cuenta con un total de 15 programas formativos) se han ofertado, para el vigente año 2020, un total de 156 acciones formativas, 741 ediciones, 13.397 horas y 8.635 plazas (sin contar con el programa de prevención de riesgos laborales que elevaría a 177 el total de acciones formativas).



Estos datos se verán incrementados, una vez concluya la ejecución del plan, con todas las acciones formativas que forman parte de los distintos Programas no solicitables (especialmente del Programa de Calidad de las Unidades).

¿Cuál es el gran reto que se presenta al modelo de formación en las Administraciones públicas?

Sin duda, el gran reto consistirá en transformar el actual modelo, basado en la oferta (el personal empleado público elige qué actividades formativas realizar a partir de una oferta preestablecida), en otro modelo basado en la demanda, esto es, adaptado a las necesidades reales de desarrollo profesional del personal empleado público identificadas desde la perspectiva de la organización, del puesto de trabajo y del propio individuo.

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.

Al mismo tiempo, un modelo basado en la demanda exige una revisión de múltiples elementos del sistema de función pública, tales como la carrera profesional, la evaluación del desempeño o el análisis y provisión de puestos de trabajo, por citar algunos.

El propio INAP ha dado un paso firme en este sentido con ocasión de la publicación de su reciente Plan de Formación 2020, mediante Resolución de 21 de mayo de 2020 (7). Señala expresamente la citada Resolución, en su Anexo I, que en el citado organismo se está abordando «la transición desde un modelo centrado en la oferta de formación, entendida principalmente como «cursos» que priorizaban la transmisión de conocimientos, hacia un modelo de «experiencias de aprendizaje», entendidas como procesos que ponen el foco en el aprendizaje significativo, continuo y transformador a partir de una multiplicidad de recursos y actividades abiertos a la interacción con el entorno desde la corresponsabilidad de todos los participantes (.....).»

Resulta esperanzador, al mismo tiempo que reconfortante, que el propio INAP tenga claro el modelo formativo a seguir de aquí en adelante.

El gran reto que se presenta al modelo de formación en las Administraciones públicas en la actualidad, consistirá en transformar el actual modelo, basado en la oferta, en otro modelo basado en la demanda

Ahora bien, una vez que tenemos claro el modelo a seguir ¿cómo se puede llevar a cabo la renovación del modelo formativo actual?

Esa renovación, coincidiendo en parte con lo que afirman otros autores (8), se podría llevar a cabo a partir de cuatro premisas clave:

- 1.- **Adoptando una visión estratégica en las políticas formativas.**
- 2.- **Adoptando un modelo formativo abierto que aproveche las amplias posibilidades del contexto actual.**
- 3.- **Apostando por un modelo adaptativo, colaborativo y flexible centrado en las necesidades reales de las personas.**
- 4.- **Y finalmente adoptando un modelo transversal y transformador que configure al aprendizaje como valor organizativo.**

VISIÓN ESTRATÉGICA

La visión estratégica en las políticas formativas debe constituir un elemento clave en la renovación del modelo, ya que todavía existe una tendencia general al «carácter cortoplacista» de los diferentes planes de formación. Pensamos muy a corto plazo, un año a lo sumo. Se hace necesario por ello avanzar en reforzar una perspectiva más estratégica y más orientada a las necesidades futuras de la organización, desde el punto de vista de la formación.

En la elaboración de la planificación de las acciones formativas se hace necesario partir, al menos, de dos reflexiones previas:

- ¿Cuál es la Visión de la organización y hacia dónde se dirige?.
- ¿Qué necesidades de desarrollo profesional necesitará en los próximos años (a cinco, diez, quince años de perspectiva temporal) el personal empleado público que trabaja en dicha organización?.

Resulta necesario por ello que el proceso de planificación de la política formativa se encuentre en clara alineación con la planificación estratégica de la organización con objeto de que se integren transversalmente en el modelo de aprendizaje.

En este sentido, la formación constituye un medio privilegiado para incorporar y consolidar la Misión, Visión y Valores de la organización en su conjunto (Propósito, Visión y Estrategia de acuerdo con el nuevo modelo EFQM 2020).

La EFIAP, ha adoptado en el vigente Plan de Formación un claro enfoque estratégico (en línea con lo que será el futuro Plan estratégico de formación de la Escuela).

Se trata de una formación orientada a las necesidades estratégicas de la organización, a partir de una reflexión previa ¿a dónde se dirige la organización? y ¿qué necesitan los profesionales de la organización en un horizonte temporal a dos años 2020-2021? Para ello se han tenido muy en cuenta las opiniones del personal empleado público que recabamos principalmente a través de una «**Encuesta de detección de necesidades formativas**», en el mes de noviembre pasado, a la que contestaron más de 2.000 personas y cuyos resultados están publicados en nuestra página web (9) .

En la segunda parte del artículo, que se publicará en el próximo número, terminaremos de analizar cómo queda el sistema formativo tras la Covid-19 y cuál ha sido la experiencia práctica de la EFIAP.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

CATALÁ, Rafael y CORTÉS, Oscar. «Administración 2030: una visión transformadora». Esade.-PwC. Marzo 2020.

EFIAP. «Experiencias de aprendizaje colaborativo en la Región de Murcia». 2017.

GARNICA CRUZ, Agustín; LOZANO ENGUITA, Isabel y RECIO SÁEZ DE GUINOVA, José María. «Formación y aprendizaje ante los nuevos retos de la Administración Pública». Revista IVAP nº 17, 2019.

MARTÍNEZ MARÍN, JESÚS. «Lo que se ha quedado fuera del manifiesto. Por una nueva cultura de aprendizaje». Blog Trabajo y aprendizaje colaborativo. Abril 2020.

MARTÍNEZ MARÍN, JESÚS. «Nuevos modelos formativos de formación para empleados públicos. Guía para la transformación». Editorial UOC. Mayo 2016.

NAVARRETE IBÁÑEZ, Eva M^a. «Cuestiones actuales y desafíos en la formación del personal empleado público». El Consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer. Enero 2020.

OECD. «Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability». OECD/LEGAL/0445.2019.

PEIRÓ, J.M. «Psicología de las organizaciones». Madrid. UNED. 2004.

PINEDA, P. «Gestión de la formación en las organizaciones. Barcelona». España. Ariel. 2002.

RAMIÓ MATAS, Carles. «Inteligencia artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público». Madrid. España: Catarata. 2018.

SÁNCHEZ DE RON, María Amor y ARTÁIZ AGUILERA, Lola. «El papel de la formación en los procesos de transformación en la Administración el Estado. Claves para avanzar hacia un nuevo modelo de formación y aprendizaje». Revista Analítica Pública. Febrero 2020.

- SÁNCHEZ C., LASAGNA M, MARCET X. «Innovación pública: Un modelo de aportación de valor». Chile. Ed. Ril Editores. 2013.
- SENGE, P.M. «La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje». Buenos Aires. Granica. 2013.
- WAGNER,E. «The new frontier of Learning object design» eLearning Developer's Journal.2002.

-
- (1) Eric Hoffer (25 de julio de 1898-21 de mayo de 1983) fue un escritor y filósofo estadounidense y uno de los primeros en reconocer la importancia central de la autoestima para el bienestar psicológico.
- Su primer libro, *The True Believer*, publicado en 1951, y que él consideraba como el mejor, fue ampliamente reconocido como un clásico y fue el que le dio su reputación.
- (2) Referencia contenida en el Blog Trabajo y aprendizaje colaborativo de MARTÍNEZ MARÍN, JESÚS en su post «Lo que se ha quedado fuera del manifiesto. Por una nueva cultura de aprendizaje». Abril 2020.
- (3) Las recomendaciones de la OCDE parten 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». Entre las propuestas que incorpora este documento, destacan las referidas al ámbito de la formación en el empleo público, proponiendo «invertir en la capacidad y competencia del servicio público con la finalidad de desarrollar un servicio público eficaz y digno de confianza».
- (4) La Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia (EFIAP) participó, el pasado 4 de marzo, en el marco del CNIS 2020 en el IV Foro de Institutos y Escuelas de Administración Pública: transformando personas, equipos y organizaciones.
- (5) Esta ponencia puede verse en diferido en nuestro canal de Youtube de «Visiones compartidas».
- (6) El informe «Administración 2030: una visión transformadora», ha sido elaborado por Rafael Catalá y Óscar Cortés, directores de investigación del «Observatorio para la transformación del sector público», y recoge las principales ideas que se plantearon en un encuentro de expertos, celebrado el pasado 25 de junio de 2019 en Madrid.
- (7) [Resolución de 21 de mayo de 2020](#), del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se publica el Plan de Formación 2020, se establece el régimen general de convocatoria de acciones formativas para 2020 y se convocan acciones formativas para el primer semestre de 2020 (BOE nº 149, de 26 de mayo de 2020).
- (8) Artículo «Formación y aprendizaje ante los nuevos retos de la Administración pública». Agustín Garnica Cruz, Isabel Lozano Enguita y José María Recio Sáez de Guinoa. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. Nº 17, 2019.
- (9) Informe «La Detección de necesidades formativas en la EFIAP», resultado de la encuesta de detección de necesidades formativas realizada en noviembre de 2019 al personal empleado público y personal institucional del ámbito autonómico y local de la Región de Murcia(<https://efiapmurcia.carm.es>)