**Desvelando las capas de la cebolla: la estrategia de aprendizaje de las Administraciones Públicas del INAP**

Coordina: Israel Pastor, [Israel.pastor@inap.es](mailto:Israel.pastor@inap.es) - 637307915

**Ponentes**: Cecilia Güemes (Universidad Autónoma de Madrid), Carmen Navarro (Universidad Autónoma de Madrid) y José Ramón Crespo (Ministerio de Hacienda y Función Pública)

Resumen: La necesidad de planificar estrategias de desarrollo de competencias profesionales en las Administraciones Públicas es compartida unánimemente. Es cierto que muchas escuelas e institutos únicamente realizan una programación anual de las actividades para ese año. Otras realizan, sin embargo, un ejercicio un poco más amplio que permite anticipar los recursos. Y las más aventajadas incluso planifican estrategias por perfiles profesionales. Este proceso, que es sin duda imprescindible desde el punto de vista del rigor del trabajo de los promotores de la formación las Administraciones Públicas, a menudo queda supeditado a la necesidad de salir del paso. Pero las conexiones con estrategias gubernamentales que determinan las estrategias de aprendizaje son múltiples. ¿Se están realizando?

Se trata de analizar y reflexionar acerca de las conexiones sistémicas que enriquezcan las estrategias de aprendizaje de las administraciones. Para ello, en este panel nos planteamos ver en un proceso inverso: cómo la estrategia de aprendizaje, en este caso de la Administración General del Estado, depende de cuál sea el modelo de Función Pública que, a su vez, depende de cuál es el modelo de administración pública; que, a su vez, debe responder a las demandas que el contrato social plantea. Estas cuatro capas operan de manera entrelazada y como subordinadas la una a la anterior.

En suma, no es un asunto de sujetos “pacientes”, sino de administraciones “agentes”.

De acuerdo con el gráfico siguiente, el análisis de esta cuestión se realizará por parte de cuatro profesionales implicados directamente en cada una de las capas sistémicas.

Índice de ponencias:

[FORMULAR UN PACTO SOCIAL JUSTO PARA LA DEMOCRACIA DEL FUTURO 3](#_Toc124761274)

[EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA 10](#_Toc124761275)

[PLANIFICACIÓN Y FORMACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO 16](#_Toc124761276)

[LA CONEXIÓN ESTRATÉGICA DEL APRENDIZAJE DE LOS EMPLEADOS Y EMPLEADAS PÚBLICAS EN EL INAP 22](#_Toc124761277)

Ponencia 1.

## FORMULAR UN PACTO SOCIAL JUSTO PARA LA DEMOCRACIA DEL FUTURO

**Cecilia Güemes**

Universidad Autónoma de Madrid

La pandemia hizo evidentes: fisuras, desigualdades e injusticias sociales preexistentes, debilidades político-gubernamentales y los límites del modelo de desarrollo económico productivo. A la par, se pusieron en valor las interdependencias y los cuidados, la solidaridad y la ayuda mutua. Cuestiones que ocupaban lugares marginales en el debate pasaron a convertirse en el centro de la agenda pública y se resaltó la importancia de renovar el pacto social, es decir, actualizar el compromiso que garantiza la convivencia pacífica y nos permite alcanzar el bienestar individual y colectivo en el marco de una comunidad política.

Este trabajo enumera una serie de tareas claves para formular un nuevo pacto social justo que articule aquello que nos debemos unos a otros en la democracia del futuro. Se trata de cinco ejercicios que pueden desarrollarse de modo secuencial o simultáneo y refieren a: 1) una lectura crítica del pacto social original, 2) un debate político sobre los principios que deben enmarcar el nuevo pacto, 3) un acuerdo sobre temas que deben incluirse el nuevo pacto, 4) una identificación de las tensiones que existen en torno a los principios y objetivos del pacto social, 5) el desarrollo de utopías sobre la democracia futura capaces de articular la acción colectiva.

1. ***Lectura crítica con el pacto social original***

Para poder construir, lo primero es deconstruir críticamente lo que hubo. Específicamente, se trata de prestar atención en quiénes se quedaron fuera y no formaron parte del pacto social original, y a los efectos en términos de ejercicio y distribución del poder que se derivaron de dicha exclusión (quiénes ganaron y quiénes perdieron).

El orden liberal sobre el que se asientan las democracias occidentales se basó en la ficción de un contrato social entre hombres libres e iguales fundado en un contrato sexual no visible que remitió a las mujeres a la esfera privada/doméstica y las excluyó de los espacios públicos y del ejercicio del poder. Por ello, en términos filosóficos generales, los feminismos cuestionan el orden liberal: denuncian sus opresiones, descubren sus vacíos y develan sus olvidos (Di Tullio, 2017).

En igual sentido, los acuerdos sociales, en tanto se centraron en las ciudades y tuvieron como eje el empleo formal, excluyeron a buena parte de la población y dejaron sin cobertura y protección pública a millones de trabajadores rurales, desempleados, trabajadores informales, indígenas, minorías étnicas, religiosas o sexuales. El resultado es que estas personas dependieron y dependen en gran medida de las relaciones comunitarias y familiares (jerárquicas y asimétricas) y tuvieron una inclusión adversa en el bienestar colectivo. Actualmente, las personas más pobres intercambian cierta seguridad a corto plazo por vulnerabilidad y dependencia a más largo plazo. Su estatus de ciudadanía es meramente nominal o de mínimos (Gough, 2004; Phillips, 2022).

El nuevo pacto social tiene que incorporar a quienes fueron excluidos y rotar su eje hacia un enfoque basado en los derechos humanos que vaya más allá de las prestaciones dependientes del empleo formal (UNRISD, 2021). Alcanzar un acuerdo justo precisa se conjuguen los reclamos de redistribución (de la riqueza y oportunidades), reconocimiento (de identidades y formas de vidas diferente) y representación (de actores subalternos invisibilizados) (Fraser, 2016).

1. ***Debate político sobre principios guías***

El contrato social de posguerra, aún con sus exclusiones, actuó como un pegamento social que civilizó al capitalismo y lo reconcilió con el progreso social y la democracia dando lugar a extensas clases medias y expandiendo el bienestar. A mediados de los 70´ del siglo pasado eso cambió y el capitalismo se volvió aristocrático y hereditario. Hubo crecimiento y aumento de productividad, las utilidades y dividendos de los accionistas aumentaron, pero los salarios reales se estancaron y los sindicatos perdieron fuerza y capacidad de representación y la desigualdad se incrementó (Costas, 2020).

Post COVID corresponde abrir, por un lado, un debate de tipo político en relación a: ¿quiénes somos “nosotros”?, ¿con quién tenemos obligaciones mutuas?, ¿qué tipos de solidaridades queremos cultivar?, ¿a quiénes debemos cuidar?, ¿qué tareas supone cumplir estas obligaciones?, ¿en qué medida estas obligaciones van más allá de las familias y abarca a la comunidad u otras regiones?, ¿qué pasa con los pobres y vulnerables de otras partes del mundo?, ¿debemos legar a las generaciones futuras un capital físico, social y natural por lo menos igual al que recibimos? (Shafik, 2022).

El nuevo contrato social nos debe llevar a pensar cómo entendemos la igualdad. La propuesta de Anne Phillips (2022) resulta interesante en tanto propone cuestionar la idea de que reconocemos a los demás como nuestros iguales por alguna propiedad humana (dignidad, racionalidad, capacidad de empatía, etc.) que supuestamente compartimos. En estos casos la pretensión se convierte en condicional y sirve de base para excluir a quienes se considera que carecen de la propiedad clave. En su lugar sería más útil un relato no fundacional de la igualdad que la presente como algo con lo que nos comprometemos o que reivindicamos.

Por otra parte, toca a reflexionar sobre qué criterios queremos reinventar el contrato social tanto en término de filosofía social y política (solidaridad o individualismo, más a menos redistribución) como de filosofía económica (economía abierta o cerrada, libertad de empresa o proteccionismo) Esto supone debatir políticamente cómo estructurar las políticas públicas que garanticen derechos, bienestar e igualdad ¿hasta dónde queremos asumir colectivamente riesgos individuales y desfamiliarizar y desmercantilizar el acceso al bienestar?, ¿qué bienes y servicios se consideran mínimos y deben conformar el status de ciudadanía?, ¿qué lugar deben ocupar las ideas de merecimiento, reciprocidad o solidaridad en las retóricas e imaginarios que estructuren el nuevo pacto social?(Costas, 2020).

Estos debates políticos pueden y deben ser articulados por los partidos políticos en democracias representativas, pero no solo. En el marco del gobierno/estado abierto como paradigma de gobernanza social, existen múltiples mecanismos y herramientas de participación y diálogo para dinamizar estos debates que pueden ponerse en marcha y así alcanzar acuerdos más legítimos e informados.

1. ***Nuevas demandas y temas***

El pacto original incluyó los derechos civiles y progresivamente los políticos y sociales (al menos para los hombres blancos de clase trabajadora). Tomando en cuenta sus exclusiones y vacíos, toca ahora identificar y enlistar asuntos que reclaman centralidaden el nuevo pacto social. De los muchos que se podrían incluir, me interesa destacar: el acceso y el uso de bienes comunes (componente eco) y la interdependencia y el reparto de los cuidados (componente de género).

Una característica común de la mayoría de los contratos sociales del siglo XX fue su incapacidad para garantizar el respeto de los límites planetarios, la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales. Con demasiada frecuencia, los agricultores tradicionales, los pescadores o comunidades indígenas con medios de vida basados en el uso sostenible de los bosques, la tierra y el agua se vieron privados de sus derechos tradicionales sobre la tierra por grandes empresas o gobernantes depredadores, o vieron cómo sus medios de subsistencia basados en los recursos naturales desaparecían como consecuencia de la contaminación y la explotación comercializados. Un nuevo contrato ecosocial debe reconocer que los seres humanos forman parte de un ecosistema global y remediar las injusticias históricas y combatir la crisis climática de manera justa a través de transiciones justas. Un nuevo contrato debe ir de la mano de un contrato de justicia en el que las actividades de producción y reproducción sean compartidas por igual por mujeres y hombres y los diferentes géneros, y en el que las orientaciones sexuales y las expresiones de género gocen del mismo respeto y los mismos derechos (UNRISD, 2021).

En relación a los cuidados, conscientes de que las mujeres trabajan más tiempo, pero reciben menos ingresos y sostienen la vida, la economía y el bienestar de la sociedad en su conjunto con el trabajo de cuidado, tanto en los hogares como en la primera línea del sector salud o educativo donde son mayoría, el desafío no es solo visibilizar los trabajos reproductivos sino encontrar modos justos de distribuirlos. Las desigualdades sociales están estrechamente vinculadas con la provisión desigual de cuidado familiar y social, conformando un verdadero círculo vicioso: quienes tienen más recursos disponen de un mayor acceso a cuidados de calidad y tienen en promedio menos miembros del hogar que cuidar; mientras que en los hogares de menores ingresos la demanda de cuidados es mayor, con un acceso limitado a los servicios básicos y de cuidados y/o a condiciones habitacionales dignas. Olvidadas e invisibilizadas, quienes cuidan aspiran a cambios culturales que permitan la corresponsabilidad en el ámbito doméstico a la vez que intervenciones de gobierno que favorezcan la conciliación laboral y una redistribución más justa. (Batthyány, 2021).

1. ***Tensiones y desafíos políticos***

En cuarto término, se trata de cartografiar tensiones asociadas al reparto de responsabilidades, cargas y beneficios, y pensar alternativas para generar alianzas estratégicas entre actores con intereses diversos.

Por un lado, destacan las pujas intergeneracionales. Los mayores reivindican los sacrificios pasados y el rol clave que han tenido en la construcción de los Estados de Bienestar y, en contrapartida, reclaman pensiones y servicios sociales de calidad, mientras los jóvenes se quejan del uso y abuso de los recursos naturales que hicieron las generaciones pasadas y de la poca atención gubernamental que en términos relativos se da a la generación de empleo digno o vivienda accesible. Más allá de las potenciales formas en que se resuelva esta tensión entre generaciones, el desafío de incluir a las generaciones futuras en el diseño del nuevo contrato eco-social también se vuelve clave.

Por otra parte, las tensiones interclases. En primer lugar, entre viejas y nuevas clases. A diferencia de las viejas clases medias que se debían al empleo público y reconocían el valor clave de la educación y salud universal en su bienestar, buena parte de las nuevas clases media se visualiza cómo hechas a sí mismas, sin la ayuda ni cobertura del Estado, definen su bienestar a espaldas del Estado, acceden vía mercado a prestaciones de salud y educación y, por tanto, suele mostrarse más reticentes a compromisos y alianzas que involucren redistribución. En segundo lugar, los vínculos débiles o inexistentes entre trabajadores, el precariado se siente huérfano de representación sindical y con dificultades para entablar acuerdos con la clase obrera o trabajadora más tradicional, lo cual, dificulta posibles alianzas que luchen por un reequilibrio del poder y una redistribución de la riqueza más equitativa. Tercero, las tensiones entre trabajadores y destinatarios de ayudas sociales a quienes se visualiza como dependientes, ociosos o privilegiados y bloquea acuerdos en torno a herramientas de asistencia social como predistributivas (Güemes y Paramio, 2020; Shafik, 2021).

Para seguir, debe prestarse atención a las tensiones que se derivan de promover un desarrollo económico no extractivista. La energía que se requiere para la producción y el consumo en las grandes urbes conspira contra la sostenibilidad planetaria y la crisis climática y contra los derechos de pueblos originarios y poblaciones locales. El decrecimiento no parece una alternativa que de modo espontáneo se instale en un capitalismo consumista occidental con poca disposición a la toma de conciencia. Así, el compromiso de sostenibilidad ambiental coloca a los gobiernos progresistas bajo el dilema de difícil solución entre crecimiento económico con un claro coste natural versus la necesidad de obtener recursos que financien política social. Asimismo, la sostenibilidad puede servir a gobiernos no progresistas como una razón instrumental para revictimizar a poblaciones vulnerables expulsándola de ciertos espacios y segregándoles. La inclusión de los derechos de la naturaleza y la dimensión eco del nuevo contrato social activa tensiones inmediatas a la vez que demanda cambios culturales, productivos y de consumo profundos en nuestras sociedades que sólo darán resultados a mediano-largo plazo, pero suponen sacrificios a corto plazo que conspiran con los ciclos electorales de la política democrática.

Por último, ¿cómo procesar las externalidades negativas y costes que suponen modelos de desarrollo occidentales en un mundo interconectado?, ¿tienen derecho los países en crecimiento a disfrutar de rangos de bienestar similares a los del mundo occidental (¿por ejemplo, dos coches por familia? Como diría Bruno Latour: “Europa no tiene sentido si no vuelve sobre los abismos abiertos por la modernización…hay que crear nuevos modelos de prosperidad inclusivos que den contenido a la idea de progreso y no tengan connotaciones afectivas negativas como el decrecimiento (asociado a retroceso)” (2021, 145 y 162).

1. ***Utopías para movilizar la acción colectiva***

En quinto y último lugar, se trata de crear visiones de futuros en los que queramos vivir que sepan conjurar los malestares y desencantos del presente a la par que los presagios y pesadillas que suelen aventurarse en el porvenir.

Las distopías que surcan el presente paralizan el pensamiento, expanden la impotencia, domestican el descontento, desactivan la lucha social y la creación de alternativas. Se necesita por ello crear utopías de democracia y bienestar que imaginen mundos mejores y activen el deseo de cambio potenciando la acción colectiva para contrarrestar la impotencia política (Martínez, 2020, Martorell, 2021).

La renta básica fue hasta hace poco una utopía que hoy guía reformas de políticas sociales y sirvió para promover herramientas de pre-distribución de la renta y combatir las desigualdades. Se trata de descentrar el foco del trabajo como eje estructurador del bienestar a la vez que apostar por universalidad de las prestaciones sociales (no focalizadas, no contributivas) como mecanismo de creación de sentidos compartidos y solidaridades que sirvan para construir comunidades imaginadas, reducir incertidumbres e incrementar la sensación de seguridad y el bienestar (Güemes, 2022).

La cuestionada y criticada idea de progreso puede resignificar y entenderse como hipersticioso o una suerte de ficción pero que apunta a convertirse en verdad catalizando un sentimiento disperso en una fuerza histórica que haga realidad el futuro (Srnicek y Williams, 2017).

El futuro no podrá crearse si no se sueña e imagina previamente. Hace falta en este sentido no solo anticiparse a los riesgos, amenazas y problemas que depara el futuro sino de imaginar modelos positivos y alternativos donde queramos habitar para así poder articular fuerzas y la acción colectiva en su búsqueda (Güemes, 2021).

**Bibliografía**

Batthyány, K. (2021). “Pandemia y crisis del cuidado en América Latina y el Caribe”

Punto de Vista, Fundación Carolina, 5 marzo de 2021, Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/pandemia-y-crisis-del-cuidado-en-america-latina-y-el-caribe/>

Costas, A. (2020). Un nuevo contrato social postpandémico. El papel de la Economía social. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*. 11.10.7203/CIRIEC-E.100.18715.

Di Tullio, A. (2017). Teoría Feminista y Liberalismo. El devenir de una relación problemática. Uma editorial, Universidad de Málaga

Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Cambridge UK: Polity Press.

Fraser, N. (2016). “La justicia so-cial en la era de la pol tica de la identidad: redistribuci n, reconocimiento y participa-ci n”, en FRASER, N. y HON-NETH, A.:  Redistribuci n o reconocimiento?, Madrid, Morata, pp. 17-88.

Gough, I. (2004). Welfare regimes in development context: a global and regional analysis. En I. Gough, & G. Wood, Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America (págs. 15-48). Cambridge: Cambridge University Press

Güemes, C. (2022). “Confianza, desigualdad y regímenes de bienestar en América Latina” en Rodriguez-Pinzón, E. Perspectivas de América Latina. Hacia un nuevo contrato social post COVID. Editorial Pablo Iglesias, pp 27-45

Güemes, C. (2021). "Ni avestruz ni bombero, instituciones públicas construyendo futuro" Análisis Carolina nº 17/2021 https://doi.org/10.33960/AC\_17.2021

Güemes, C.; Paramio, L. (2020) “El porvenir de una ilusión: clases medias en América Latina” Revista Nueva Sociedad, Nº 285, febrero-marzo

Latour, B. (2021) Donde aterrizar. Cómo orientarse en política. Taurus.

Martínez, L. (2020). *Utopía no es una isla.* Editorial Episkaia.

Martorell Campos, F. (2021). *Contra la distopía. La cara B de un género de masas.* La Caja Books

Oxhorn, P. (2003). Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America. En E. Eckstein, & T. Wickham-Crowley, What Justice? Whose Justice? (págs. 35-63). Berkeley: University of California Press.

Phillips, A. (2021). Unconditional Equals, Princeton University Press.

Shafik, M. (2022). Lo que nos debemos unos a otros. Paidós.

Srnicek, N.; Williams, A. (2017). *Inventar el futuro: postcapitalismo y un mundo sin trabajo*, Malpaso Ediciones.

Ponencia 2

## EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Carmen Navarro, UAM

Departamento de Ciencia Política

Universidad Autónoma de Madrid

c.navarro@uam.es

**Resumen**

Esta contribución presenta los principales rasgos del modelo de administración pública en España en contraste con los de los sistemas políticos de su entorno. Reflexiona sobre sus características, apunta a los principales retos que enfrenta en la actualidad y se interroga sobre las condiciones del sistema para responder a estos desafíos.

**1.- Una sofisticada y potente maquinaria para abordar los problemas colectivos**

Si la *política* es el “proceso por el que las comunidades persiguen objetivos colectivos y abordan sus conflictos en el marco de una estructura de reglas, procedimientos e instituciones, con el objetivo de alcanzar soluciones y adoptar decisiones aplicables por la autoridad estatal (en sus diferentes niveles político-administrativos) al conjunto de la sociedad” (Sodaro, 2010: 1), la *administración pública* es el actor en el que el sistema político deposita la responsabilidad de implementar las decisiones adoptadas a través de los procesos políticos. Sin una administración eficaz los Estados contemporáneos no pueden funcionar. Y, particularmente en los Estados de bienestar - en los que el Estado asume la responsabilidad del bienestar general de su población, en especial en los individuos más vulnerables, a través de políticas de salud, de educación, de pensiones y otras políticas sociales - el papel de la administración pública es clave en la consecución de objetivos colectivos.

Prueba de la confianza depositada por el Estado de bienestar en la *administración pública*, es la dimensión y el alcance que el sistema le otorga, lo que la convierten en el actor económico más importante del país. En España, los recursos para poner en marchar políticas y servicios públicos superan la mitad de su producto interior bruto, situándose el nivel de gasto público en el 52,6% del PIB (OCDE, 2022). En clave de personal a su servicio, casi tres millones de trabajadores prestan sus servicios directamente en el sector público (ver tabla 1) (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022), en torno al 15% de la población activa. Estas cifras están alineadas -aunque ligeramente por debajo- con la media de los países de nuestro entorno (OECD, 2019) y muestran la especial intensidad del desempeño público en los sectores de la sanidad y la educación cuando observamos que el mayor porcentaje de servidores públicos se concentra en las administraciones autonómicas, responsables de estos ámbitos. Y además de todo lo anterior, para dimensionar adecuadamente la fortaleza de lo público, hay que considerar también a todos los trabajadores que desde empresas o desde el tercer sector implementan políticas públicas financiadas por el Estado mediante fórmulas de contratación externa. Pensemos por ejemplo en la mayoría de los servicios municipales como la recogida de basuras, la ayuda a domicilio o los servicios deportivos o de cuidado de parques y jardines.

Tabla 1.- Personal al servicio de las Administraciones Públicas (enero 2022)

Table

Description automatically generatedFuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Por tanto, la primera conclusión a que podríamos llegar sería que la administración pública cuenta con unas buenas condiciones de partida para cumplir con el papel que el sistema político le atribuye.

**2.- Una herencia legalista propia de la tradición administrativa napoleónica**

Esta potente y sofisticada maquinaria funciona con unas lógicas determinadas que se expresan en los rasgos de nuestra tradición administrativa. En concreto, la literatura académica ubica el modelo de administración pública española dentro de la llamada *tradición napoleónica*, junto con los casos de Francia (de donde surge en el siglo XIX), Italia o Portugal (Loughlin y Peters, 2013). Con una concepción antagonista de las relaciones entre Estado y sociedad (en contraste con el modelo germánico que ilustra una profunda interpenetración entre ellos) y un papel muy central del Estado en el desarrollo social y económico del país, la tradición napoleónica completas sus rasgos con el énfasis que pone en el llamado *legalismo* en el funcionamiento de la administración pública. Según esta característica, el derecho administrativo conforma el marco nuclear desde el que se articulan las actividades públicas (Parrado, 2020), lo que implica que el cumplimiento del procedimiento que regula los derechos y obligaciones de los ciudadanos tiende a jugar un papel más importante en el funcionamiento de la administración pública que los principios de corte gerencial orientados a la consecución eficaz y eficiente de objetivos. En otras palabras, los aspectos de *input* de los procesos conformados por los procedimientos preocupan mucho y en mucha mayor medida que en otras tradiciones. De ello se resienten en muchas ocasiones los aspectos de *output* de los procesos, es decir, los referidos a la consecución de resultados eficaces y eficientes.

Esto no es así en otros modelos. Por contraponer nuestra cultura legalista a la del modelo anglosajón, en este no existe una separación entre el derecho público y el privado, no hay una codificación de reglas legales (sino un sistema de *common law*) y los valores dominantes en la acción administrativa son el pragmatismo, la flexibilidad y la reconciliación de intereses (Kuhlmann y Wollmann, 2019). Otra de las diferencias se observa en que el enfoque dominante en la disciplina de la administración pública es, en el modelo anglosajón, la ciencia política y la sociología con sus análisis de relación causa efecto, mientras que en la tradición napoleónica recae en el derecho público con su énfasis en el garantismo y los controles (Loughlin y Peters, 2010).

Siendo esto una realidad, también lo es el que el mencionado *legalismo* no está presente en la misma medida en todos los rincones del funcionamiento de la administración ni en todos los sectores de políticas públicas. Existen muchas organizaciones con culturas muy orientadas a la eficacia y eficiencia de resultados y con enfoques gerencialistas. La Agencia Tributaria podría ser una ilustración de ello en la AGE (Parrado, 2020) o también las administraciones autonómicas, en su despliegue de políticas de salud. Pero estas experiencias conviven con otras realidades de excesiva burocratización de los procesos que ralentiza enormemente la actividad de la administración. Un ejemplo lo podríamos encontrar en la gestión de contratos públicos en las administraciones municipales, en la que sus propios responsables declaran que en ocasiones ponen en riesgo la propia prestación de los servicios (Navarro et al, 2021).

**3.- Unos retos nuevos y otros aplazados, pero todos acuciantes**

Con estas condiciones estructurales, la administración pública se enfrenta en la actualidad a grandes desafíos. Todos son acuciantes y de la mayor relevancia, pero algunos son nuevos mientras que otros los llevamos arrastrando desde hace décadas. Entre los nuevos se identifican los siguientes:

1. La *absorción eficaz y eficiente de los Fondos Europeos* (*Next Generation* y Fondos de Cohesión). Una captación eficiente de fondos permitirá conseguir los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en las que el país tiene depositadas grandes expectativas. Y, sin embargo, España no destaca por ser particularmente eficaz en la absorción (gasto) de los fondos de la política cohesión y los estudios indican que estos datos pueden estar relacionados con debilidades en la capacidad institucional o administrativa (Navarro, 2022). La llegada de los fondos *Next Generation*, además, significará que se han llevado a cabo en España las reformas de calado de los que su envío depende.
2. Responder con cambios a los cambios en las necesidades de la población. Las crisis recientes unidas a la evolución demográfica de la sociedad obligarán a concentrar un *mayor porcentaje de recursos públicos en políticas sociales*. Los niveles de vulnerabilidad de la población han aumentado, como también lo ha hecho el envejecimiento de la población. Estas circunstancias llevarán a un aumento del gasto social y a una intensificación de los efectivos públicos dedicados a estos programas de gasto.
3. Reemplazar el *millón de empleados públicos a punto de jubilarse*. En los próximos años va a haber una jubilación masiva de empleados públicos (1 millón) y la necesidad de reponer esta pérdida con talento joven y nuevos perfiles resulta acuciante. En los nuevos reclutamientos se debe prestar atención a las *soft skills*, a las competencias digitales, robótica y formación en inteligencia artificial (Ramió, 2022).

Hay otro tipo de retos aplazados cuyo abordaje no puede aplazarse más:

1. Implantar una *dirección pública profesional*. La necesidad de demostrar formación y competencias específicas en dirección pública para acceder a posiciones directivas es una obviedad reconocida y aplicada en la mayoría de los países de nuestro entorno. Este reto resulta si cabe más acuciante en los momentos actuales en los que las necesidades son mayores, los problemas son más complejos y los plazos para poner en marcha y gestionar soluciones con efectividad se acortan. Proyectos y programas deben estar en manos profesionales con capacidad para la gestión eficaz y eficiente.
2. Institucionalizar la *evaluación de políticas públicas*. Con similares argumentos, la evaluación del diseño, la implementación y los resultados de las políticas públicas debe defenderse como imperativo en la acción pública. Las decisiones deben estar basadas en la evidencia y no podemos permitirnos seguir reproduciendo acciones que no alcanzan sus metas o lo hacen con rendimientos muy bajos.
3. Reformar el sistema de *reclutamiento de empleados públicos*. Mientras sigamos con los inútiles procedimientos memorísticos como estrategia fundamental a aplicar en los procesos de selección no seremos capaces de detectar el talento ni de incorporar las destrezas que hoy en día más se necesitan en las administraciones públicas ante los desafíos que estas enfrentan. Los principios de igualdad, mérito y capacidad son compatibles con procesos de examen de capacidades y de potencial futuro más que de conocimiento presente que en poco tiempo se queda desfasado.

Como se ve después de este repaso, los retos son de altura y pasan por efectuar reformas de calado en la estructura, principios y funcionamiento de las administraciones públicas. Sin embargo, la cultura propia de nuestra tradición administrativa presentada en las líneas de arriba no produce las condiciones ni los incentivos para pensar en reformas y aplicarlas (Parrado, 2020). Si de factores internos a nuestro sistema depende, no parecemos estar en las mejores condiciones de dar respuesta adecuada a estos retos, pues subsisten grandes resistencias de todo tipo (políticas, sindicales, corporativas) que amenazan con neutralizarlas (Ramió, 2022). Un potente factor exógeno tiene más posibilidades de actuar como palanca para desencadenar el cambio. Este podría venir derivado en estos momentos de las exigencias europeas para recibir fondos *Next Generation*. En este sentido, medidas recientemente aprobadas como la *Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General* del Estado, o en trámite como el *anteproyecto de Ley de la Función Pública* incluyen instrumentos interesantes para responder a algunos de los retos planteados. Otros siguen esperando en la agenda.

Referencias

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing.

Loughlin, John. "State traditions, administrative reform and regionalization." In *The political economy of regionalism*, pp. 48-69. Routledge, 2013.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022) Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/220101_Boletin_Enero_2022.pdf.pdf> último acceso 12.01.2023

Navarro, C. (2021) *El reto de simplificar los procedimientos de gestión de contratos en la administración local.* Blog Instituto de Derecho y Gobierno Local. <https://www.idluam.org/blog/el-reto-de-simplificar-los-procedimientos-de-gestion-de-contratos-en-la-administracion-local/> último acceso 12.01.2023

Navarro, C. (2022) (Dir) Ayuntamientos y capación de fondos europeos Madrid: Instituto de Derecho y Gobierno Local <https://www.idluam.org/blog/wp-content/uploads/2022/12/2022_InformePPL_FONDOS_EUROPEOS_v0.pdf> último acceso 12.01.2023

OECD (2019) Employment in general government. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/fee3c285-en/index.html?itemId=/content/component/fee3c285-en> último acceso 12.01.2023

OECD (2022) OECD Data. General Government Spending. <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> último acceso 13.01.2023

Parrado, S. (2020). Challenges in the Face of Diversities: Public Administration in Spain as an Example. *EUROPEAN PERSPEC*, 189.

Ramio, C. (2022) *Burocracia Inteligente. Guía para transformar la administración pública*. Madrid: Catarata

Sodaro, M. (2010*) Política y Ciencia Política* Madrid: McGraw Hill

Ponencia 3.

## PLANIFICACIÓN Y FORMACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

**José R. Crespo Sánchez**

DG de la Función Pública. Ministerio de Hacienda y Función Pública. España

***1.1. Condicionantes temporales, sociales y tecnológicos del modelo de función pública***

Inicio esta aportación sobre las vinculaciones entre la planificación y la formación en la Función Pública, con una mención al diagnóstico incluido en el documento *“Orientaciones para el cambio en materia de selección en la AGE”* de mayo de 2021, por los condicionantes temporales, sociales y tecnológicos del modelo de función pública en España:

Desde el punto de vista temporal, es evidente el envejecimiento progresivo del personal al servicio de las administraciones (más del 64% de los empleados públicos tienen una edad superior a los 50 años), pero también la propia sociedad está envejeciendo y con ello, variando la demanda de los servicios que proporcionamos (la edad media actual del país se sitúa en los 45 años, mientras que en 1970 era de 30 años).

Habitualmente pasamos por este dato estadístico con aparente resignación, pero es una de las claves del nuevo modelo de función pública: las inversiones en selección de personal o en la mejora de su formación, revierten en un plazo gradual de 10 años como mínimo. Esto quiere decir, que el esfuerzo inversor en formación no alcanzará su cénit productivo hasta que haya transcurrido, por lo menos, el mencionado plazo.

Por tanto, no formamos para un horizonte de un año vista, sino para casi un tercio de la vida laboral media de un trabajador (que suele calcularse entre 30 y 40 años). La planificación estratégica de la función pública en España tiene que incorporar los tiempos de maduración de la formación para que su reversión resulte eficaz.

Desde el punto de vista social, la captación de talento pasa por un momento de desafección entre los jóvenes con titulaciones superiores, que no consideran suficientemente atractivos los puestos públicos que se ofrecen, para los esfuerzos formativos y personales que implican. En las pruebas selectivas para el acceso a la función pública el peso de las pruebas de conocimientos teóricos-memorísticos sigue siendo determinante. Eso hace que, para los recién egresados, y sobre todo para los universitarios con titulaciones STEM *(Science, Technology, Engineering and Mathematics)*, el empleo público no resulte atractivo al acabar sus estudios.

Existe un gran desajuste entre el actual sistema educativo y los sistemas de acceso a la Administración Pública. Los esfuerzos que se están haciendo para simplificar los procesos de selección, reducir los costes de preparación, o para diversificar las modalidades y titulaciones de acceso, están dado un tímido resultado y una desproporcionada crítica de los defensores de un modelo excesivamente tradicional.

La introducción de planes de estudio en las titulaciones superiores “por competencias” supone integrar y movilizar distintos tipos de aprendizajes (conocimientos, habilidades y actitudes), con lo que se evita la superespecialización y se dota de más protagonismo a otras capacidades como la crítica y el análisis, la capacidad de dar respuestas creativas ante situaciones cambiantes, una adecuada comunicación oral y escrita, la capacidad de trabajo en equipo o la integración en equipos de trabajo multiculturales y multidisciplinares.

De forma correlativa, la introducción de esas competencias conlleva cambios en cuanto a la formación y los procesos de evaluación, que ya no pueden centrarse exclusivamente en la evaluación de conocimientos teóricos y de carácter memorístico, sino que es preciso optar, además, por otros instrumentos que evalúen competencias.

En nuestra sociedad se ha instalado un preocupante desconocimiento del papel de la Administración Pública como empleadora, así como por las parcelas y la diversidad de materias en las que interviene. Además, se desconocen las posibilidades de desarrollo profesional y de fomento de la carrera profesional que ofrece.

Finalmente, desde el punto de vista tecnológico, hay que prever que conforme se generalice la digitalización, se introduzcan más automatismos y se extiendan los usos de la inteligencia artificial, determinados perfiles tradicionales de las administraciones públicas iniciarán un proceso de contracción y redimensionamiento, que irá acompañado de un incremento cualitativo y cuantitativo de las profesiones STEM y otros perfiles emergentes.

***1.2. Planificación y formación en el modelo de función pública en España***

La planificación y la formación en cualquier modelo organizativo guardan una estrecha relación. Sin embargo, en nuestro modelo de función pública no se ha insistido en esta relación lo suficiente y parece que fuera una novedad relativamente reciente. Es cierto que en el texto del TREBEP hablamos de la “formación” con varias referencias (no todas maduradas o desarrolladas suficientemente):

* Nos referimos a la formación como “derecho” en el artículo 14 g) del TREBEP: *“Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio: g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral”*
* Como “deber” se refiere a ello el artículo 54.8 entre los principios de conducta de los empleados públicos, que *deben* mantener actualizada su formación y cualificación.
* En el concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera, que se describe en el artículo 16 del TREBEP, no se habla expresamente de las implicaciones de la formación, pero sí de la actualización y perfeccionamiento de dichos empleados públicos como la forma de progresar en ella, ya sea por la carrera horizontal o vertical, o por la promoción interna vertical u horizontal.
* En el artículo 20 del TREBEP, la formación es uno de los efectos previstos de desarrollo de la evaluación del desempeño.
* En el artículo 37.1 f) como una de las materias objeto de negociación, en el ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda. El artículo mezcla muy lógicamente *“los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna”*.
* En el artículo 69 del TREBEP, como uno de los objetivos e instrumentos de la planificación. Reproducimos gran parte de este artículo por su interés para el resto de la exposición:

*“1. La planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad*

*2. Las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas:*

*a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.*

*b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo. (…)*

*d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del presente título de este Estatuto.*

*e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público (…).*

* En el artículo 73.3 se expresa la posibilidad de agrupar los puestos de trabajo en función de sus características en relación con la ordenación de la selección, la formación y la movilidad.

Por otra parte, este vínculo entre la planificación y la formación se ha renovado y reforzado con el anteproyecto de la ley de función pública de la Administración del Estado. La planificación estratégica de los recursos humanos de la Administración del Estado tendrá como objetivo principal contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la racionalización y la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Además, esta planificación estratégica de los recursos humanos contendrá, al menos, los criterios y las medidas necesarias para articular la oferta de empleo público, orientar los mecanismos de movilidad, los procesos de promoción interna, proponer los itinerarios formativos requeridos y establecer objetivos de desempeño para contar, en todo momento, con el talento necesario.

La Administración del Estado, con esta reforzada responsabilidad, deberá planificar y organizar las actividades formativas que permitan la adquisición y la acreditación de competencias, para dar respuesta a los requerimientos del puesto de trabajo actual, la cobertura de nuevos puestos y la promoción profesional.

Finalmente, esta planificación estratégica incluirá instrumentos de evaluación periódicos para ajustar las relaciones de puestos de trabajo al cumplimiento de los objetivos establecidos.

***1.3. Planificación por puestos y formación por Cuerpos***

La primera necesidad derivada de una planificación como la planteada por el anteproyecto de la ley de función pública de la Administración del Estado, es la ordenación del personal funcionario en cuerpos y escalas realmente operativos, al tiempo que se renueve el sistema de puestos que se estructura en las relaciones de puestos de trabajo como herramienta de organización. Es decir, hay que racionalizar el sistema de Cuerpos y Escalas actual para aprovechar mejor las relaciones de puesto de trabajo disponibles. ¿Es lógico que en una misma Administración coexistan Cuerpos con la misma titulación universitaria, adscritos a dos departamentos ministeriales diferentes? ¿La formación se debe planificar desde los puestos, con independencia del Cuerpo de quien los ocupe? ¿Y si el puesto está reservado a determinado Cuerpo? En este momento no hay una respuesta clara, pero sí podemos constatar la ineficiencia de convocatorias y ofertas formativas para Cuerpos y Escalas de titulación y funciones bastante cercanas entre sí.

La situación descrita tendrá notoria incidencia en la promoción interna vertical y horizontal y en el desarrollo de la carrera profesional del grupo B, para los que se exige estar en posesión del título de técnico de grado superior.

Además el anteproyecto de la ley de función pública prevé que los puestos de trabajo de la Administración del Estado sean desempeñados por personal funcionario al que corresponda, el ejercicio de las funciones que conlleven la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales (aquellas que materializan el ejercicio de autoridad en cuanto suponen la emanación de actuaciones administrativas obligatorias para sus destinatarios, con posibilidad de exigir su acatamiento en caso de incumplimiento). Esta previsión puede llegar a cuestionar la vigencia de algunos Cuerpos funcionariales, que tengan que reconducirse en un próximo futuro hacia una nueva modalidad de relación profesional, con la participación de otras entidades públicas (me refiero a las Agencias Estatales o a las Entidades Públicas Empresariales). Y todo ello será congruente con la planificación responsable de la formación.

***1.4. Evaluación del desempeño y formación***

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual anualmente se valora la conducta profesional y se mide el rendimiento o el logro de resultados de las empleadas y empleados públicos, con la finalidad de mejorar la productividad de las diferentes unidades y la calidad de los servicios públicos. Dicha evaluación partirá de la planificación estratégica y tendrá en cuenta los objetivos y resultados de cada unidad o centro directivo como marco de valoración objetiva y objetivable.

Con la evaluación del desempeño se contribuirá al desarrollo y promoción profesional de las empleadas y empleados públicos; a la adquisición de nuevas competencias profesionales, mediante la identificación de las necesidades de formación y capacitación de las empleadas y empleados públicos y a la innovación y mejora continua de los procedimientos.

Las empleadas y los empleados públicos deberán participar en las actividades formativas que la Administración del Estado defina como obligatorios para el perfeccionamiento y actualización de sus competencias o para la adquisición de otras nuevas, ya sea como consecuencia del proceso selectivo o del ingreso, de los resultados de la evaluación del desempeño individual, del cambio de puesto o de la necesidad de actualización por cambios del contexto o de las funciones atribuidas.

Se proveerá la adquisición y acreditación de competencias profesionales relevantes en función de las necesidades detectadas y, en su caso, conforme a catálogos y marcos de competencias, con arreglo a las pautas y criterios generales establecidos por los órganos competentes.

Los promotores de la formación deberán ofrecer actividades de adaptación al puesto de trabajo tras los cambios en el ámbito orgánico o funcional, que proporcionen la información y capacitación necesarias sobre objetivos, procedimientos desarrollados, organización del trabajo y cometidos que se puedan encomendar al personal.

***1.5. Conclusiones***

Concluimos con la reiteración de seis ideas que se han desarrollado en los párrafos precedentes:

1. Las inversiones en selección de personal o en la mejora de su formación, revierten en un plazo gradual de 10 años como mínimo. Por tanto, se forma para un horizonte considerable y prolongado de la vida laboral media de un trabajador. La planificación estratégica de la función pública en España tiene que incorporar los tiempos de maduración de la formación para que su reversión resulte eficaz.
2. Hay que reducir el desajuste entre el actual sistema educativo y los sistemas de acceso a la Administración Pública y sus modelos formativos.
3. Conforme se generalice la digitalización, se introduzcan más automatismos y se extiendan los usos de la inteligencia artificial, determinados perfiles tradicionales de las administraciones públicas iniciarán un proceso de contracción y redimensionamiento, que irá acompañado de un incremento cualitativo y cuantitativo de las profesiones STEM y otros perfiles emergentes.
4. La planificación estratégica de los recursos humanos de la Administración del Estado tendrá como objetivo principal contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la racionalización y la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles. La Administración del Estado deberá planificar y organizar las actividades formativas que permitan la adquisición y la acreditación de competencias, para dar respuesta a los requerimientos del puesto de trabajo actual, la cobertura de nuevos puestos y la promoción profesional.
5. En congruencia con la planificación responsable de la formación, la vigencia de algunos Cuerpos funcionariales podría reconducirse en un próximo futuro hacia una nueva modalidad de relación profesional, con la participación de otras entidades públicas.
6. Con la evaluación del desempeño se contribuirá al desarrollo y promoción profesional de las empleadas y empleados públicos; a la adquisición de nuevas competencias profesionales, mediante la identificación de las necesidades de formación y capacitación de las empleadas y empleados públicos y a la innovación y mejora continua de los procedimientos. Las empleadas y los empleados públicos deberán participar en las actividades formativas que se definan como obligatorios para el perfeccionamiento y actualización de sus competencias, o para la adquisición de otras nuevas.

Ponencia 4.

## LA CONEXIÓN ESTRATÉGICA DEL APRENDIZAJE DE LOS EMPLEADOS Y EMPLEADAS PÚBLICAS EN EL INAP

**Israel Pastor Sainz-Pardo**

subdirector de Aprendizaje

Instituto Nacional de Administración Pública

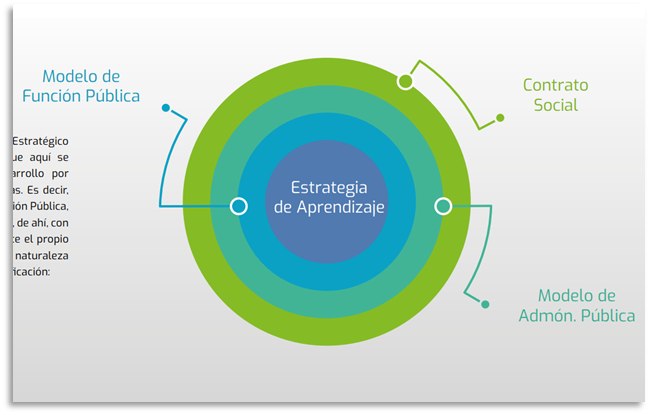
|  |  |
| --- | --- |
|  | **Metodologías y Estrategias para la nueva gestión del conocimiento colectivo y la promoción de la cultura de Aprendizaje.** |
| **X** | **El nuevo sentido del Aprendizaje y de la formación en las organizaciones** |
|  | **Gestión del talento y de la inteligencia colectiva en las organizaciones.** |
| **X** | **Redes corporativas para la promoción de la cultura de Aprendizaje e inteligencia colectiva en las organizaciones.** |
| **X** | **Aprendizaje social y colaborativo en la gestión del conocimiento colectivo.** |
| **X** | **Gestión del Aprendizaje formal e informal en las organizaciones.** |
| **X** | **El rol de los directivos en los nuevos escenarios** |

**Resumen**

Este artículo completa la descripción de las capas de a cebolla de los tres precedentes. Su objetivo consiste en mostrar la necesaria conexión estratégica con los modelos sistémicos (o variables independientes) de la política de formación de las administraciones públicas (el contrato social, la administración y la función públicas), así como con toda la Comunidad de Aprendizaje. Esta labor se ha tratado de sistematizar y plasmar en la primera Estrategia de Aprendizaje del INAP 2023-2024, que presenta un valor de doble vertiente: organizar y mejorar los recursos aplicados a la política de formación de las administraciones públicas e incentivar la definición de competencias profesionales de los perfiles de empleados y empleadas públicas por sus correspondientes centros directivos.

**Introducción**

Las tres ponencias anteriores han ido deshojando las capas de la cebolla, lo que permite ahora desvelar en toda su esencia el núcleo de esta ponencia. La primera capa nos mostraba la situación, quizás la más incierta y amplia, además de alejada del núcleo, del contrato social. La segunda, un paso más cerca, nos hablaba del modelo de administración pública como variable independiente en la que se inserta tanto el modelo de función pública como una política de aprendizaje conectada.



En consecuencia, el punto de partida sería la existencia de una política pública formativa orientada al empleo público que realizan las unidades de formación distribuidos por el sistema. Algunos podrían argumentar la existencia de un verdadero sistema de formación de las administraciones públicas, pero en nuestro caso preferimos verlo como una comunidad en la que existe una pluralidad de miembros con competencias propias en ámbitos propios. Destacan las escuelas e institutos autonómicos, la FEMP y otros centros de formación con personalidad jurídica propia en cada ámbito interadministrativo. A ello habría que sumarles los roles que, a modo de “anatomía”, podríamos describir: los prescriptores de aspectos conceptuales para el Aprendizaje y el desarrollo profesionales; los programadores y gestores, que suelen coincidir con los actores administrativos antes mencionados. A estos hay que añadir las personas que colaboran en la docencia con cada uno de los promotores de la formación, así como otros roles de transmisión del conocimiento. Y, por último, aunque ni mucho menos, con menor importancia, las personas que participan en las actividades y que generalmente tienen como objetivo obtener una certificación o un diploma para impulsar su carrera, aunque cada vez más a menudo observamos que también desean mejorar su aprendizaje y desarrollar sus competencias profesionales. En esta categoría tendríamos también todas aquellas personas que desdeñan la participación en actividades formativas bien por desinterés o desmotivación bien por falta de tiempo o posibilidades reales de hacerlo. Y como decíamos al principio, todo esto viene condicionado por los modelos de función pública de referencia de cada colectivo profesional de cada administración. Finalmente, tratando de repensar tanto a los “para qués” como a los “para quiénes”, el contrato social al que todos servimos.

Una captura de pantalla de una computadora

Descripción generada automáticamente

**Situación de partida**

Pues bien, cabría argumentar que, puesto que no se trata de un conjunto de actores natural, sino que deben crearse, establecerse, describirse y reunirse en torno a una política que debe formularse, partimos de la presunción observada de que existe una desconexión de partida entre todos ellos.

En consecuencia, el desafío es doble: por un lado, conectar hacia arriba deshojando las capas de la cebolla, y hacia todas partes, conectando todos los miembros de la Comunidad de Aprendizaje.

Desde el punto de vista del enfoque de la actividad desarrollada en los últimos años, la apuesta por la formación por competencias es clara en el INAP, dentro de lo que Horton denominó el “movimiento competencial”. Un enfoque lógico y coherente con ello consistiría en la necesidad de establecer unos comportamientos deseados, lo que debería vincularse con unas funciones descritas previamente. A partir de ese punto, sería más sencillo establecer objetivos de las organizaciones y, complementariamente, los objetivos de aprendizaje. Y se trata de una conexión que permite el doble sentido: cuanto mejor definidas estén esas competencias, más fácil y con más precisión debería la política formativa definir los objetivos de aprendizaje para adquirir las competencias, como describe Virginio Gallardo. Pero la definición de las funciones y las competencias no depende de la política formativa, sino de los centros directivos.

El planteamiento es sencillo de enunciar: ¿cabe mejorar la política pública formativa del INAP mediante la referencia a las capas superiores? ¿Es decir, es posible que la conexión estratégica o sistémica de la política formativa contribuya a que, a su vez, la función pública logre mejor sus objetivos, la administración pública sirva mejor al interés general suscrito en el contrato social? ¿Puede, por lo tanto, la política de Aprendizaje de los empelados y empeladas públicas mejorar la situación del sistema político en España y afrontar mejor sus retos contemporáneos y futuros?

La respuesta debe ser afirmativa si queremos proporcionar una motivación adicional a la programación y gestión de los programas de Aprendizaje. La duda, más bien, estaría en cómo y con qué intensidad. El camino de la conexión estratégica es largo e inestable y sus aportaciones difusas. Por eso, la respuesta debe ser estratégica y, por lo tanto, debe intentarse con menos tacticismo que planteamientos a largo plazo.

Debemos plantearnos otra pregunta clave, dejando ahora de lado uno de los indicadores más comunes, como es el porcentaje ejecución presupuestaria, muy especialmente en el ámbito de los planes financiados con los fondos de formación para el empleo de las administraciones públicas (FEDAP), como muestran sus [balances anuales](https://www.inap.es/en/informes-de-evaluacion). Se trata del impacto real en las personas y en las organizaciones donde es también relevante realizar una conexión estratégica para averiguar cómo influyen los objetivos de aprendizaje en las prescripciones de las organizaciones y sus centros directivos.

**Respuesta INAP para los años 2023 y 2024**

Para el INAP el reto no consiste en disponer de un número alto y de calidad de actividades formativas. En los últimos años se ha programado una media de más de 250 ediciones al año de las actividades formativas de los antiguos “planes anuales de formación”. Su experiencia y la de sus equipos en la programación y gestión de este tipo de oferta viene de largo. Sin embargo, existía margen de mejora en la conexión estratégica de un listado que habitualmente se venía publicando en el BOE en forma de resolución por la que se aprobaba y publicaba el plan anual de formación, en el mejor de los casos en diciembre del año anterior. Tanto el formato como el planteamiento ofrecían oportunidades de mejora.

Por este motivo, la respuesta del INAP propone dar un salto cualitativo y pasar de programar anualmente a diseñar un conjunto de ejes competenciales estratégicos. Para ello, además, será necesario hacerlo de manera conjunta con otros promotores de la formación. De hecho, esa conexión estratégica debe comenzar por definir conceptualmente, y en la realidad también el concepto de Comunidad de Aprendizaje. Se trata de un conjunto de actores prexistentes en el ámbito de la formación de los empleados y empleadas públicas, a partir de la posición central del INAP en el “sistema de formación”. La definición de roles descritos anteriormente en la “anatomía de una desconexión” sirve precisamente para conectarlos y expresar la existencia de una verdadera política formativa en las administraciones y, en este caso más concretamente, en la Administración General del Estado.

Pues bien, a partir de la Comunidad de Aprendizaje, y la definición de los cinco ejes competenciales estratégicos que muestra el grafico siguiente, el planteamiento de las actividades formativas que el INAP puede realizar debe ser congruente con la definición de los perfiles profesionales que fomenten los centros directivos responsables. Destacan los de la Dirección General de Función Pública para el ámbito más general y común y la Secretaría General de Administración Digital para los perfiles TIC.

Una captura de pantalla de una computadora

Descripción generada automáticamenteCabe destacar el hecho de que se trata de una conexión llena de posibilidades de ida y vuelta: de ida por lo ya expresado para una política de formación conectada estratégicamente. Y de vuelta porque los centros directivos verán y comprenderán la necesidad de definir sus competencias a partir de las funciones y comportamientos esperados. Es decir, el enfoque por competencias atravesará toda la organización, lo que podría hacer, a su vez, de la Estrategia de Aprendizaje núcleo de la modernización y mejora constante de las administraciones.

Pues bien, la respuesta concreta del INAP a lo largo de 2022 ha consistido en formular una política formativa basada en una conexión estratégica. De ahí surge para los próximos dos años, coincidiendo con el preexistente tercer [Plan Estratégico del INAP 2021-2024](https://www.inap.es/en/plan-estrategico-del-inap), la primera [Estrategia de Aprendizaje del INAP 2023-2024](https://www.inap.es/en/estrategias-de-aprendizaje). Quizás, su mayor virtud es servir de documento de trabajo que establece las bases de la conexión estratégica ya expresada, consciente no obstante de que se trata de un camino de largo recorrido, junto a darse a conocer y reorganizar y unificar los recursos públicos vinculados a la política.

Además, permite establecer proyectos tan potentes como el de la Escuela de Alta Direccion de Pública del Estado para 2024, como evolución del rebautizado Programa de Aprendizaje Directivo, que antes era además solo un subprograma. Permite potenciar el programa de Innovación Docente, verdadero basamento para la calidad de la docencia y el Aprendizaje, así como establecer y proyectar por vez primera el nuevo programa Internacional Aprendizaje, con gran proyección tradicional en Latinoamérica.

Asimismo, platea un cambio en la manera de abordar la programación. El INAP, ahora dentro de su Estrategia bienal, definirá con arreglo a los parámetros marcados en ella los [programas anuales de actividades](https://www.inap.es/en/programas-anuales-de-actividades).

[El de 2023](https://www.inap.es/documents/2115499/0/Programa+de+Actividades+2023.pdf/9edb0691-584e-c301-affa-72481e84332f) es ya el primero que se ha realizado conforme a este planteamiento, coherente con la conexión estratégica ya realizada. De ese modo, recoge la información básica de todas aquellas que se han previsto realizar por cada programa de Aprendizaje en un año con la correspondiente vinculación presupuestaria. Además, muestra el eje o ejes competenciales estratégicos en los que se inscribe, la fuente de financiación que se hace y la previsión del semestre de su convocatoria, junto con el número de ediciones que se realizarán. Posteriormente cada convocatoria establecerá sus condiciones específicas y los detalles más concretos para la participación en cada actividad. De ese modo se irán desplegando las casi 250 actividades programadas para 2023. El gráfico siguiente sistematiza este planteamiento.

Diagrama

Descripción generada automáticamente

**La respuesta transversal**

Una dimensión relevante en la Estrategia de Aprendizaje conectada que se plantea es la que dibujan los tres planes transversales del INAP:

* I Plan de formación del INAP en Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y Agenda 2030 2022 – 2025.
* II Plan de Formación en Gobierno Abierto del INAP 2021-2024.
* II Plan de Formación en Igualdad y no Discriminación 2023-2024 (en elaboración).

Por su propia naturaleza y el contenido de las actividades en ellos programadas, su alcance es transversal y apela al eje competencial estratégico número 1, principios y valores de la administración, por lo que forma parte del ADN funcionarial o del servicio público en una democracia avanzada como la española. Por eso, parece relevante impulsar la formación en estas materias. Además, en este caso, la conexión estratégica y sistémica “hacia arriba” es más clara porque existe una legislación o decisiones políticas recientes específicas de estas materias, de modo que la orientación estratégica y su conexión con la agenda política es directa, hecho más difícil de encontrar en otras *policy areas* y funciones de Estado.

**Una visión de futuro**

Acabamos de conocer el Anteproyecto de ley de función pública de la administración del Estado. Se trata de un texto que, mediando toda la tramitación que exige hasta su promulgación como ley, marcará la pauta para la política de aprendizaje en nuestra administración. El título VII se denomina “Aprendizaje, formación continua y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales”.

Además de las posibles prescripciones legales que acabamos de ver, es relevante subrayar que el margen que deja para que esta última capa de la cebolla se desvele como una herramienta conectada estratégicamente es aún amplia. En concreto estoy pensando en el espacio que abriría la entrada en vigor del artículo 107 del Anteproyecto: “corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública, como Centro General de Aprendizaje **establecer pautas y criterios comunes para la planificación estratégica de la política de formación y aprendizaje** en la Administración del Estado, así como para el diseño de actividades y procesos formativos, incluyendo la realización de estudios de necesidades y análisis de prospectiva y el desarrollo de marcos y catálogos de competencias que tengan carácter transversal o aborden materias referidas al funcionamiento de los servicios comunes de la Administración del Estado”. He ahí un camino abierto para que el INAP no solo sea un proveedor de actividades formativas (“cursos” en la jerga más tradicional), sino un *policy maker* en toda l extensión del rol. Con ello, un importante incremento de la responsabilidad, y visibilidad de este organismo al que, por cierto, también se prescribe un futuro como Agencia.

**Conclusiones**

No cabe duda de que estamos solo al comienzo de un camino. El primer paso, no obstante, era complejo porque entrañaba la definición de conceptos que, aunque en muchas ocasiones ya estaban presentes en la actividad del INAP, era preciso conectar y plasmar en documento de trabajo bien comunicado. Creemos que esto nos permite hablar con propiedad de la política de formación del INAP, que nace de la Comunidad de Aprendizaje y a ella se dirige.

Realmente el comienzo se define como una multiconexión de todos los aspectos y actores que preexistían en la esfera pública formativa. De ese modo, la política de formación basada en competencias precisa que los centros directivos definan las funciones y comportamientos esperados. Para ello, se pueden beneficiar del impulso que la Estrategia de Aprendizaje les ofrece. Y de ahí los servicios y organización públicas se tendrían que ver necesariamente mejorados en cuanto a lo establecimiento de competencias que se trabajan desde el núcleo de la cebolla.

Y, por último, cabe subrayar el hecho de que la conexión estratégica no es un fenómeno homogéneo: existen áreas de las políticas públicas que cuentan con normas y decisiones gubernamentales en las que la política de formación debe aplicar sin mucha más mediación, como la de ODS, Gobierno Abierto, Igualdad, teletrabajo o competencias digitales, por citar las más conocidas.