

## **Preprint: Análisis de los planes de formación permanente del empleado público: Un estudio de caso**

### **Preprint: Analysis of the public Administration's continuous training programmes. A study case**

### **Preprint: Análise dos programas de formação permanente da Administração Pública: um estudo de caso**

Juan Ramón Rodríguez Fernández  
Universidad de León  
León, España  
jrodrf@unileon.es  
<https://orcid.org/0000-0003-3399-5318>

Enrique-Javier Díez-Gutiérrez  
Universidad de León  
León, España  
ejdieg@unileon.es  
<https://orcid.org/0000-0003-3399-5318>

**Resumen: Introducción.** Este artículo es un estudio de caso que analiza en profundidad el modelo de planificación de la formación que desarrolla el Instituto Asturiano de Administración Pública Adolfo Posada, del Norte de España y las implicaciones que puede tener este tipo de diseño formativo para el desarrollo de la formación permanente de los empleados públicos en las administraciones.

**Metodología.** La metodología de investigación utilizada es de corte cualitativo, utilizando como instrumentos de investigación el análisis documental de materiales y bibliografía, así como entrevistas a profesionales participantes. **Resultados.** Los resultados obtenidos se han agrupado en torno a las categorías analíticas que se han delimitado durante el proceso de investigación: rol docente, contenidos, materiales y recursos, objetivos educativos y metodologías didácticas empleadas.

Preprint: Análisis de los planes de formación permanente del empleado público: Un estudio de caso

Se ha constatado que el modelo de planificación de la formación empleado es el que responde a las características del denominado modelo tecnológico. **Conclusiones.** Ante las limitaciones que este modelo tiene para fomentar la transferibilidad de la formación al puesto de trabajo y para potenciar la participación activa del empleado a lo largo de todo el proceso de planificación y ejecución de la formación, se propone en la parte final de este artículo una serie de principios alternativos para la organización de la formación en las administraciones públicas.

**Palabras clave:** Formación Permanente; Planificación Formativa; Diseño por Competencias; Estudio de Casos; Administración Pública.

**Abstract: Introduction.** This paper aims to study the model of permanent training at a Public Administration in the Northern Spain. **Methodology.** The research strategy and the methodological tools are rooted in the qualitative tradition. The research strategy deployed was a case study and the main tools to collect information were interviews, document analysis and bibliographical revision of the scientific literature. This research was guided by the following analytical categories: teacher role, didactic methodologies, objectives, contents and pedagogical materials. **Results.** One of the main results of this case study research was to confirm that the training planning model followed the principles of the technological model. This training technological model has some limitations regarding participants active participation or transferability of the training. **Conclusions.** In order to overcome this limitations, the last part of the paper proposes some alternative principles for training planning at public administrations

**Key words:** Continuous training; Skills model; Case study; Public Administration.

**Resumo: Introdução.** Este artigo é um estudo de caso que analisa em profundidade o modelo de planificação da formação desenvolvido pelo Instituto Asturiano de Administração Pública Adolfo Posada, do Norte de Espanha e as implicações que este tipo de desenho formativo pode ter para o desenvolvimento da formação permanente de funcionários públicos nas administrações.

**Metodologia.** A metodologia de pesquisa utilizada é de natureza qualitativa, tendo como instrumentos de pesquisa a análise documental de materiais e bibliografia, bem como entrevistas com os profissionais participantes.

**Resultados.** Os resultados obtidos foram agrupados em torno das categorias analíticas que foram delimitadas durante o processo de pesquisa: papel docente, conteúdos, materiais e recursos, objetivos educacionais e metodologias didáticas utilizadas. Verificou-se que o modelo de planeamento da formação utilizado é aquele que responde às características do denominado modelo tecnológico. **Conclusões.** Dadas as limitações que este modelo possui para promover a transferibilidade da formação para o posto de trabalho e potenciar a participação ativa do trabalhador ao longo do processo de planificação e execução da formação, é proposto na parte final deste artigo uma série de princípios alternativos para a organização da formação nas administrações públicas.

**Palavras-chave:** Formação Permanente; Planeamento formativo; Design por Competências; Estudo de casos; Administração pública.

## Introducción

La formación continua y permanente es un derecho y una herramienta fundamental en el desarrollo profesional del empleado público (Blanco, 2017). A su vez, desde la perspectiva de las administraciones públicas, la actualización

profesional permanente de sus empleados es una necesidad imprescindible (Navarrete, 2020) para dar respuesta a las cambiantes necesidades de la sociedad, así como para desempeñar de manera eficaz el mandato de servir los intereses del conjunto de la ciudadanía (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2019).

La formación permanente del empleado público en España es gestionada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y por los 18 Institutos Autonómicos de Administración Pública (incluido el de Ceuta), que son los organismos encargados de diseñar, ejecutar y evaluar estos planes de formación. Una muestra de la relevancia y el peso de esta formación en las administraciones públicas es el presupuesto que dedica el INAP a ello, y que fue de casi 65 millones de euros en el ejercicio del 2018 (INAP, 2019).

Este artículo tiene como objetivo analizar el modelo de formación asumido por el Instituto Asturiano de la Administración Pública Adolfo Posada (IAAP), apuntando sus características más importantes y señalando las principales limitaciones que éste tiene. El análisis en profundidad de uno de los 18 casos que forman la población objeto de estudio, consideramos que es suficientemente relevante, como para ser significativo y hacer aportaciones interesantes para ser tenidas en cuenta en la mejora y desarrollo de los demás Institutos de la red. La parte final de este artículo se dirige a proponer principios alternativos a la hora de organizar la formación en las administraciones públicas.

### **Racionalidades Educativas y Modelos de planificación de la formación**

Para establecer el marco teórico de la investigación necesitamos situar el contexto en el que se produce la planificación de la formación del empleado público en los Institutos de las Administraciones Públicas. Para ello se desarrollan

brevemente, en primer lugar, las tres racionalidades o concepciones educativas en las que se pueden enmarcar la formación (técnica, práctica y crítica). A continuación, se concretan, los dos modelos de organización que se están desarrollando actualmente en la formación de los empleados públicos (tecnológico y cultural), que tienen importantes consecuencias a la hora de configurar los diferentes aspectos del currículo formativo (Del Campo, & Bonivento, 2016).

Siguiendo a Grundy (1991) y a Carr, & Kemmis (1988) para aunar los principios de los intereses del saber humano (Habermas, 1986) con los fundamentos de la praxis y la acción educativa y formativa, podemos diferenciar tres concepciones a la hora de entender el fenómeno educativo, su práctica y el rol docente, así como el diseño y planificación curricular o la investigación educativa. Es decir, tres racionalidades o paradigmas educativos diferentes (Valdés, & Turra, 2017).

La racionalidad educativa técnica tiene una orientación básica hacia el control y la posterior explotación técnica del conocimiento. Se basa en el paradigma positivista, priorizando lo cuantificable, lo exacto frente a lo indefinido, lo preciso frente a lo indeterminado. El interés técnico se define como un "...interés fundamental por el control del ambiente mediante la acción de acuerdo con reglas basadas en leyes con fundamento empírico" (Grundy, 1991, p. 8). En el campo formativo, supone un intento de control de las condiciones de enseñanza y una intencionalidad de prescribir la práctica docente. Su pretensión es la de descubrir las leyes y presupuestos que regulan los procesos educativos, desarrollando teorías que expliquen los fenómenos de la enseñanza para, posteriormente y a través de investigaciones aplicadas, poner a prueba dichas teorías y comprobar su eficacia práctica. La formación de profesionales se convierte en una imposición de contenidos que no consideran los contextos ni entornos culturales y territoriales de los estudiantes.

La racionalidad educativa práctica se apoya en el interés práctico, "...un interés fundamental por comprender el medio mediante la interacción, basado en una interpretación consensuada del significado" (Grundy, 1991, p. 9). Desde la perspectiva práctica el trabajo educativo se entiende como un proceso en el que los participantes interactúan con el fin de comprender, dar sentido y llegar a una interpretación consensuada de la realidad en la que se trabaja (Valdés & Turra, 2017). La reflexión acerca de la práctica formativa -al considerar su contexto de realización y las condiciones concretas en que se desarrolla el trabajo del formadores el eje central de esta racionalidad. El *Humanities Curriculum Project* de John Elliot y de Lawrence Stenhouse es un ejemplo de actuaciones educativas informadas por este interés.

Por último, la racionalidad educativa crítico-emancipatoria se relaciona con el paradigma crítico-dialéctico que se centra en la emancipación del ser humano y en la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria. Para Habermas (1986) supone una alternativa superadora de las anteriores, al considerar que el interés técnico no puede lograr la libertad y emancipación de la persona, pues cuestiona explícitamente las influencias ideológicas que configuran la realidad. Desde este planteamiento, la formación debe desvelar las falsedades de la ideología dominante y las estructuras sociales que generan las desigualdades y problemáticas sociales. Convirtiéndose en una formación contrahegemónica.

A partir de este marco de la Teoría de los Intereses, en el ámbito de la formación del empleado público se pueden señalar dos grandes modalidades teóricas a la hora de planificar la formación según el interés en el que se basen: el modelo tecnológico y el modelo cultural.

La organización bajo un enfoque tecnológico es aquel tipo de planificación, orientada por el interés técnico, que se caracteriza por un diseño secuencial y lineal,

donde en el proceso de organización cada fase se divide en una serie de tareas que son realizadas por un determinado departamento o sección de la organización. En este modelo, el papel del alumnado es meramente pasivo, limitándose a la participación en acciones formativas y teniendo muy poco peso en las decisiones a tomar dentro del proceso de planificación de la formación. Este tipo de enfoque en la organización y diseño de la formación se asientan en las aportaciones del Modelo por Competencias o Cualificaciones Profesionales y de la Gestión por Procesos. En el ámbito de la Administración Pública es el enfoque más habitual a la hora de planificar y poner en marcha la formación del empleado público.

En los modelos de organización bajo un enfoque cultural se podrían encuadrar aquellas actuaciones formativas informadas por los intereses práctico o crítico, según el mayor o menor énfasis que se haga en los aspectos ideológicos de los contenidos curriculares a trabajar en las acciones formativas, y según la consideración explícita en cuanto a la naturaleza política de las instituciones formativas. El diseño en estas planificaciones es más flexible y circular, interaccionando los diferentes elementos de la planificación durante todo el proceso y evitando una separación estricta entre los procesos de reflexión/planificación, ejecución y evaluación, como ocurre en los modelos técnicos. Un posible diseño de la planificación de la formación desde el planteamiento cultural es mediante el establecimiento de *grupos de mejora*, *comunidades de prácticas* o *ecosistemas de aprendizaje* (Álvarez Arregui, & Rodríguez Martín, 2017) que asuman un funcionamiento similar al de los círculos en espiral de investigación-acción (Carr, & Kemmis, 1988). Este diseño de los planes de formación facilita la participación activa de los destinatarios en el propio proceso de diseño y a su vez se caracteriza por su naturaleza emergente respecto a las características y circunstancias propias de cada organización (Navarrete, 2020).

La asunción de un modelo u otro de organización de la formación tiene

importantes consecuencias a la hora de configurar los diferentes aspectos del currículo formativo. Así, por ejemplo, en la [Tabla 1](#) se muestran las relaciones existentes entre intereses constitutivos, modelos de organización de la formación y elementos curriculares.

**Tabla 1.** Las relaciones entre los intereses constitutivos, modelos de organización de la formación y diferentes elementos del currículo.

	<b>Organización de la Formación</b>	<b>Racionalidad educativa (tipo de relación entre T<sup>a</sup> y P<sup>a</sup>)</b>	<b>Perspectiva de formación/rol docente</b>	<b>Metodologías didácticas</b>	<b>Evaluación del participante</b>	<b>Papel del alumnado en el proceso</b>
<b>Interés Técnico</b>	Modelo Técnico (diseño positivista)	Instrumental, relación jerárquica entre T <sup>a</sup> →P <sup>a</sup> .	Académica/ Técnica, docente como experto en conocimientos y/o experto en técnicas.	Expositivas, entrenamiento en habilidades, procesamiento de la información, etc.	Mediante exámenes orientados a la memorización de contenidos y/o al dominio de técnicas; y dirigidos a la emisión de un certificado.	Pasivo, es un mero cliente de la formación. Poca capacidad para intervenir y tomar decisiones de peso en la planificación de la formación.
<b>Interés Práctico</b>	Modelo Cultural (i-a)	Práctica, relación bidireccional entre T <sup>a</sup> ↔P <sup>a</sup>	Práctica reflexiva, docente como cooperador y facilitador del diálogo.	Seminarios, grupos de trabajo, basados en teorías sociocognitivas (Piaget, Ausubel)	Mediante informes y portfolios, orientados a favorecer la comprensión y reflexión del participante.	Participa de manera directa tanto en el desarrollo de las acciones formativas como en su planificación.
<b>Interés Crítico</b>	Modelo Cultural (i-a-p) (i-a crítica)	Praxis informada políticamente, relación dialéctica entre T <sup>a</sup> y P <sup>a</sup> .	Crítica emancipatoria, docente implicado con el grupo y sus problemas	Seminarios, grupos de trabajo, basadas en teorías socioculturales (Vygotsky, Freire)	Igual	Igual, pero con mayor implicación.

**Nota:** Elaboración propia.



## Metodología de investigación

El estudio de caso es un método cualitativo de investigación que ha ido cobrando relevancia en el ámbito de las ciencias sociales debido a su capacidad para ofrecer información sobre complejos fenómenos sociales en su contexto natural. Tiene un carácter multidisciplinar (Domínguez et al., 2018), pudiéndose emplear en una diversidad de situaciones y en donde cabe el uso de diferentes y variadas técnicas de recogida y análisis de información. Por ello, se la ha definido como un *término paraguas* con una naturaleza interpretativa, cualitativa y dirigida a concentrarse en el estudio intensivo de un objeto, evento o contexto concreto. Es decir, "...una familia de métodos y técnicas de investigación que tienen en común el que van a centrarse todos ellos en el estudio en profundidad de un determinado ejemplo o caso" (Martínez Bonafé, 1988, p. 58).

Esta investigación se encuadra dentro de los estudios de caso de tipo instrumental (Stake, 1998), puesto que el caso seleccionado resulta un ejemplo representativo de las instituciones encargadas de desarrollar la formación permanente del empleado público. El Instituto Asturiano de Administración Pública Adolfo Posada fue premiado en el 2008 y 2010 por el Instituto Nacional de Administración Pública como uno de los centros más innovadores y avanzados, siendo un referente para el resto de Institutos de Administración Pública en España (Moreno Molina, 2011) y el responsable de la formación y selección de los empleados públicos de la administración central de España.

En cuanto al proceso de investigación desarrollado se han seguido las tres fases o pasos señalados en los estudios de casos por Pérez Serrano (1994): Una

*fase preactiva*, en donde se explicitan las preconcepciones del investigador, los objetivos pretendidos, las referencias teóricas asumidas, la planificación temporal y material para la investigación, etc. Una *fase interactiva*, correspondiente al trabajo de campo y al empleo de las técnicas seleccionadas para la recogida de información. Y, por último, una *fase postactiva*, en la que se ha redactado el informe etnográfico, que se ha puesto en conocimiento y debatido con la comunidad que conforma el estudio de caso, dando lugar a una reflexión crítica sobre los resultados obtenidos preliminarmente.

A diferencia de las técnicas y metodologías positivistas, que buscan un tipo de conocimiento cuantitativo, medible y basado en la validez, fiabilidad y objetividad, el estudio de casos está orientado a la producción de conocimiento profundo sobre un determinado fenómeno, conocimiento que podrá generalizarse a otras situaciones según la mayor o menor similitud de éstas con el caso estudiado (Marzo & Herrería, 2017; Soto & Escribano, 2019).

Por lo tanto, el estudio de caso es un procedimiento de investigación que reúne las condiciones necesarias de rigurosidad y de credibilidad para generar conocimiento científico válido. Por todo ello, con esta finalidad de comprensión profunda y de construcción de un conocimiento de tipo ideográfico, los instrumentos empleados para la recogida y análisis de información fueron: entrevistas semiestructuradas a profesionales del servicio de formación, análisis documental de documentos internos (memorias, informes, estudios, etc.) y una exhaustiva revisión bibliográfica.

### **Descripción del caso objeto de investigación**

El Instituto Asturiano de Administración Pública Adolfo Posada (IAAP) es una  
Preprint: Análisis de los planes de formación permanente del empleado público: Un estudio de caso

institución pública española con dos funciones: la planificación, desarrollo y evaluación de los planes de formación del empleado público y la organización de las pruebas selectivas para el acceso a la función pública (IAAP, 2013). Para el desarrollo de estas funciones, el IAAP se estructura en dos departamentos completamente independientes y con jefaturas y personal laboral diferente: el Servicio de formación y el Servicio de selección de personal. El objeto de esta investigación son los procesos y tareas desarrolladas en el Servicio de formación.

El organigrama del Servicio de Formación se estructura en las áreas de Programación, Evaluación y Gestión (IAAP, 2018). Las dos primeras conformadas por profesionales del campo de la psicología y de la pedagogía y la última por personal público con perfil administrativo. Las principales funciones de estas tres áreas son: por parte del Área de Programación, la planificación estratégica de la formación, su ejecución, el seguimiento de las acciones formativas, la valoración del coste económico de cada acción formativa, la revisión de los contenidos y materiales de las acciones formativas, el informe final del desarrollo de la acción formativa y la propuesta de selección del profesorado. En cuanto al Área de Evaluación, su función principal es la participación en los procesos de detección de necesidades formativas y de propuestas de mejora e innovación. Por último, el Área de Gestión se encarga de la tramitación administrativa de todo el proceso y la gestión de los espacios, aulas y recursos didácticos del IAAP.

El área de Programación, en colaboración con el área de evaluación, son los responsables de poner en marcha y evaluar las acciones formativas que van a dar cuerpo al plan anual de formación para el personal público. Este plan se desarrolla fundamentalmente a través de dos líneas formativas (IAAP, 2016):

- Formación en Competencias Generales: útiles para el conjunto del personal público, con un carácter multidisciplinar y que tienen un carácter transversal.

Dirigidas al desarrollo personal y social del empleado público y vinculadas al desarrollo y a la mejora general de la calidad en el funcionamiento de la administración pública. Se trata de acciones formativas dirigidas al conjunto del personal público y para poder acceder a estas acciones formativas es necesario ser seleccionado durante el proceso de selección, puesto que las plazas son limitadas.

- **Formación en Competencias Específicas:** Se trata de acciones formativas diseñadas para la consecución de competencias específicamente orientadas al desarrollo profesional. Son competencias concretas y ligadas a cada uno de los diferentes perfiles profesionales que componen los puestos de trabajo de la administración pública (sanidad, atención social, justicia, administración, agricultura, informática, etc.). Estas acciones formativas son diseñadas de manera conjunta y coordinada entre el Servicio de formación y los representantes designados en cada uno de los departamentos que integran la administración pública. Asimismo, y a diferencia de la línea anterior, es una línea formativa dirigida al 100% de los destinatarios y abierta durante todo el año.

Las acciones formativas que integran estas líneas de formación pueden asumir diferentes modalidades. Como se puede apreciar en la [Tabla 2](#), las más habituales son *presencial* (se desarrolla en las instalaciones del IAAP), *teleformación* (entorno formativo virtual diseñado y gestionado por el propio instituto) y *semipresencial* (combina acciones formativas presenciales y en la plataforma virtual), pudiéndose catalogar como blended-learning ([Álvarez Arregui et al., 2011](#)).

**Tabla 2.** Acciones formativas desarrolladas en 2018.

	<b>Cursos</b>	<b>Ediciones</b>	<b>Participantes</b>	<b>Modalidad presencial</b>	<b>Modalidad no presencial</b>
<b>Formación general</b>	197	400	14092	72,00%	28,00%
<b>Formación específica</b>	832	832	23841	20,00%	80,00%
<b>Totales</b>	695	1232	37933		

**Nota:** Elaboración propia. Memoria IAAP, 2018.

Desde el año 2004, al IAAP se le encomienda la tarea de poner en marcha un modelo de formación por competencias para todo el empleado público de la administración del Principado de Asturias (IAAP, 2004). Siguiendo a Gairín Sallán (2011), por competencia profesional se puede entender la capacidad integral para realizar con eficacia las tareas específicas del puesto de trabajo. Esta capacidad engloba, tanto conocimientos de naturaleza específica propios de las funciones del puesto de trabajo, como las habilidades, capacidades personales y actitudes del trabajador. Por ello, el objetivo tanto de la formación general como de la formación específica del empleado público es el desarrollar a) las capacidades concretas que vaya a requerir el puesto de trabajo que desempeñe la persona, y b) las habilidades globales y transversales que contribuyan al desarrollo personal del trabajador y sean a su vez funcionales para el funcionamiento de la administración pública.

En la [Tabla 3](#) se muestra la estructuración que el Servicio de formación hace en cuanto a los diferentes procesos de trabajo y sus correspondientes equipos responsables:

**Tabla 3.** Procesos estratégicos, operativos y de apoyo

Procesos estratégicos	Definición del marco general y líneas estratégicas de formación	Definición de las líneas formativas	Diseño de los planes de formación	Ejecución y seguimiento de las acciones formativas	Evaluación
Equipos responsables	Equipo de Programación.  Equipo de Evaluación.  Jefatura y Dirección del IAAP	Equipo de Programación	Equipo de Programación	Equipo de Programación.  Equipo de gestión	Equipo de Evaluación  Equipo de Programación
Procesos operativos	Análisis de necesidades formativas	Desarrollo y ejecución del programa formativo en las modalidades específica y general	Evaluación de la formación	Innovación	
Equipos responsables	Equipo de Evaluación.	Equipo de Programación	Equipo de Evaluación	Equipo de Programación.  Equipo de Evaluación	
Procesos de apoyo	Programa de formación interna del personal del IAAP	Soporte logístico, recursos materiales y tecnológicos	Gestión de los canales de información y difusión de la información de la oferta de formación	Elaboración de materiales, protocolos y guías.	Gestión y archivo de normativa y legislación.
Equipos responsables	Equipo de Programación	Equipo de Gestión	Equipo de Gestión	Equipo de Programación  Equipo de Evaluación	Equipo de gestión

**Nota:** Elaboración propia

## Resultados del análisis del modelo de formación del IAAP

El IAAP sigue el modelo por competencias a la hora de definir su programa formativo. Este modelo, heredero de los planteamientos de los años 70, denominado *pedagogía por objetivos*, imprime una determinada concepción a la hora de entender una serie de elementos centrales en el currículo educativo-formativo.

Las categorías analíticas que se siguen en el análisis del modelo de formación del IAAP son las siguientes: Rol docente, metodologías, actividades y contenidos didáctico, diseño y planificación de la formación y evaluación, como se puede ver en la [Tabla 4](#).

**Tabla 4.** Categorías analíticas del modelo de formación del IAAP

Categorías de análisis	Descripción
Rol docente	Concepción sobre la función docente y relación con alumnado
Metodologías y actividades didácticas	Concepción y características
Contenidos, materiales y objetivos formativos	Procedencia, sentido y status teórico.
Diseño y planificación de la formación	Toma de decisiones y relaciones entre las fases que componen el diseño de la formación
Evaluación de las acciones formativas	Fin y sentido de la evaluación. Instrumentos empleados.

**Nota:** Elaboración propia

En el modelo por competencias, adoptado por el IAAP, el papel del docente

se ubica en las denominadas tradiciones de formación docente académica y/o de la eficacia social (Liston y Zeichner, 1997). Son tradiciones que enfatizan la idea del docente como experto conocedor de la estructura disciplinar y académica que imparte o como técnico experto en las habilidades y competencias centrales que integran la disciplina y/o materia impartida. En ambas perspectivas, el docente aparece como protagonista y en el centro de la actividad educativa.

El perfil de docente que aparece sobresalientemente en las acciones formativas puestas en marcha por el IAAP se ajusta a esta imagen. Como se refiere en las entrevistas, los criterios fundamentales que se usan para seleccionar a los ponentes son la excelencia académica, la experiencia profesional en la temática, el conocimiento de la administración pública y su habilidad didáctica.

Como muestra la ficha de trabajo anexo ponentes, se trata de docentes que puedan acreditar un conocimiento profundo y exhaustivo del corpus teórico y/o de las competencias profesionales que integran la temática del curso para el que son propuestos y que tienen capacidad de transmitirlos de manera adecuada. A estos criterios fundamentales hay que añadir el criterio de la objetividad y de la neutralidad, que garanticen la transparencia en el proceso de selección de los docentes. Este es un criterio fundamental a la hora de obtener el visto bueno del responsable del área de formación y es que de manera periódica se realiza una comisión de valoración de la idoneidad de los ponentes propuestos, en la que participan profesionales de los tres equipos que componen el Servicio de formación.

En este discurso de la formación de profesionales, lo que prima en la labor docente es la adecuada transmisión y práctica de contenidos y destrezas de carácter específico, legitimados por el ámbito científico y por el ámbito laboral. Es posible plantear, siguiendo a [Blanco \(1994\)](#), la analogía de la formación como la de una *dieta de alimentación* en la que el formador, cual nutricionista, es el encargado



de seleccionar aquellos contenidos, aquellas *píldoras formativas* más pertinentes para el desarrollo de las competencias profesionales del alumnado.

En cuanto a los objetivos, los contenidos y los materiales que más frecuentemente encontramos vemos que los objetivos aparecen formulados como los resultados predeterminados que se espera conseguir en los participantes mediante la puesta en práctica de las actividades de aprendizaje, con una orientación a la adquisición de habilidades laborales y personales funcionales para la administración pública (IAAP, 2018).

Siguiendo esta lógica, la selección de los contenidos curriculares viene dada por dos criterios: por un lado, por la propia lógica del cuerpo teórico de la temática del curso a impartir. En donde el ponente realiza una selección curricular de los contenidos que él considera más importantes según el tipo, la duración del curso y los destinatarios. Y por otro lado, por la finalidad educativa del curso, al priorizar aquellos contenidos que tengan una mayor cercanía con la práctica profesional.

Es posible señalar entonces, que los objetivos aparecen como los elementos curriculares que guían la acción formativa al establecer unos resultados predeterminados e intencionales que se espera sean aprendidos por los sujetos participantes en el curso. Por tanto, funcionan como el patrón a través del cual se medirá la eficacia y la calidad de la acción educativa mediante el establecimiento de procedimientos de evaluación final. Bajo esta concepción tecnológica del curriculum, los objetivos tienen un papel central a la hora de planificar y organizar la acción educativa, como señala Eisner (1988, p. 257): “Primero, porque proponen las metas hacia las que se dirige el curriculum. Segundo, porque una vez establecidas claramente, facilitan la selección y organización del contenido. Tercero, porque una vez especificados en términos de comportamiento y contenido, hacen posible evaluar los resultados del currículum.”

En cuanto a la selección de los materiales didácticos ésta viene dada, por tanto, por el cumplimiento del criterio de facilitar al profesor la exposición de los contenidos, la consecución de los objetivos del curso, y a que los participantes practiquen y lleven a la práctica las tareas y las técnicas profesionales propias de la temática objeto de la acción formativa. Así, los medios didácticos más habituales son el proyector, la pizarra digital, ejercicios y tareas basados en el lápiz y papel, aplicaciones informáticas que repliquen los procesos y habilidades que se quieren transmitir, etc. Es decir, materiales con potencial *eficacia* a la hora de conseguir los objetivos educativos explícitos del curso. Como vemos hay una relación directa y lineal entre objetivos, contenidos y materiales, relación prefigurada por el docente del curso.

De forma relacionada con esta concepción en cuanto a los materiales y al rol docente, las metodologías y las actividades de enseñanza que predominan están relacionadas con el objetivo básico del mismo: formar en competencias profesionales y personales. Así, se trata de metodologías basadas en la explicación de contenidos teóricos y en la exposición de técnicas de trabajo. Son metodologías herederas de la *enseñanza tradicional*, con una clara orientación individual, dirigidas a la adquisición de conocimientos y de técnicas de trabajo por parte del alumnado, y en donde los aspectos deliberativos o el aprendizaje por descubrimiento no son aspectos expresamente buscados en la acción educativa. Se trata de metodologías de enseñanza fuertemente basadas en la *transmisión de contenidos*, los cuales pueden tomar la forma de contenidos teóricos o bien la de técnicas de trabajo profesional. En ambos casos la acción educativa proviene del formador, el cual apoyándose en unos determinados recursos didácticos transmite unos contenidos al alumnado. Bajo esta perspectiva metodológica lo más importante es que esa transmisión de contenidos sea lo más clara y cristalina posible, de modo que estos lleguen al alumnado en su forma más precisa y pura. El papel del alumnado en esta

concepción tecnológica de la educación se caracteriza por el de ser fundamentalmente un agente receptor del conocimiento, el cual de forma más o menos pasiva va asimilando los contenidos teóricos o procedimentales, expuestos por el ponente. Como afirma [Feito \(2010\)](#): "...el conocimiento existe fuera de la conciencia humana, de tal modo que el aprendizaje se reduce a la absorción y la memorización de aquel por parte de unos estudiantes a los que se considera maleables" (p. 382). Para esta tarea, el formador se servirá de las actividades y metodologías de aprendizaje programadas previamente al desarrollo de la acción formativa.

En este sentido, revisando las memorias editadas por el IAAP se aprecia una primacía de las actividades formativas de tipo individual dirigidas a la adquisición de contenidos y competencias, sobre otras actividades que enfatizan la reflexión grupal por parte del alumnado, el fomento del aprendizaje colaborativo o la deliberación acerca de problemas y cuestiones relevantes que afecten a la práctica profesional de los propios alumnos participantes.

En este modelo por competencias el papel del alumnado en la organización y selección de los contenidos, así como en el proceso de establecimiento de las finalidades educativas es limitado, asumiendo un rol de cliente-destinatario, acorde con los planteamientos del modelo de gestión por procesos. En la racionalidad educativa técnica, un buen alumno es el resultado del correcto desarrollo de la acción formativa, desarrollo que aparece guiado por los objetivos, contenidos, actividades de aprendizaje... Elementos curriculares establecidos previamente por el ponente o por los técnicos de formación del IAAP en coordinación con los colaboradores de formación. Siguiendo la analogía de la construcción de una vivienda, [Grundy \(1991\)](#) reflexiona sobre el papel del alumnado en la determinación de las finalidades educativas en los siguientes términos: "Es obvio que, en el proceso de construcción, los materiales con los que se trabaja carecen de poder

para determinar su propia actividad. De igual modo, cuando en el ambiente de aprendizaje prima un interés técnico, el alumno carece, en la práctica, de poder para determinar sus objetivos de aprendizaje". (Grundy, 1991, pp. 52-53).

La participación activa del alumnado se entiende una vez que la acción formativa ha finalizado, en donde cumplimenta un cuestionario de evaluación sobre el desarrollo del curso. Un formulario anónimo, de carácter cuantitativo y dirigido a obtener la valoración de la satisfacción sobre el ponente y el curso. En la evaluación del docente los ítems de evaluación se dirigen directamente a medir cuantitativamente el grado de conocimientos teóricos del docente, su habilidad expositiva y su capacidad para emplear medios didácticos acortos. Es decir, un cuestionario que nos indique si estamos ante un buen docente desde el punto de vista de las tradiciones de formación docente Académicas y Técnicas.

## Discusión y conclusiones

La implantación y desarrollo del modelo tecnológico de planificación de la formación tiene una serie de consecuencias que se reflejan en los siguientes aspectos críticos:

- a) *La complejidad de detectar las verdaderas necesidades laborales del trabajador.* La propia naturaleza de los planteamientos técnicos (agentes externos encargados de la detección de necesidades, poca descentralización en cuanto a la gestión organizativa de la formación, limitada participación del empleado público en la planificación de la formación y la relación jerárquica entre Teoría-Práctica) no favorece el descubrimiento de las necesidades formativas reales del trabajador. Por el contrario, dificulta generar una verdadera cultura de participación formativa entre los trabajadores, limitando

ésta a la elección de un número determinado de cursos en la variedad de acciones formativas de un catálogo y a cumplimentar un cuestionario con peticiones de cursos para futuros planes formativos. El establecimiento de la figura del coordinador de formación como lazo entre el IAAP y los respectivos departamentos de la administración pública, se dirige a la superación de estas limitaciones. Sin embargo, es una figura con un rol complejo cuya eficacia está muy relacionada con aspectos internos del funcionamiento de departamento al que pertenece (grado de conocimiento de su departamento, relaciones laborales conflictivas dentro del departamento, competitividad entre los diferentes perfiles profesionales que integran tal departamento, etc.), los cuales a veces pueden dificultar su acceso al conocimiento de las necesidades formativas reales del departamento al que pertenece.

- b) *Metodologías didácticas expositivas y con poca participación activa del alumnado: la clase magistral.* Como consecuencia de la concepción subyacente de docente, de las propias características de la oferta formativa (grupos grandes de asistentes al curso, limitación horaria, etc.) y del propio sentido/finalidad de la formación, las acciones formativas tienden a ser expositivas, muy centradas en la transmisión de contenidos conceptuales y con una escasa y pobre participación de los asistentes. Este tipo de formación puede ser útil para determinados temas, por ejemplo, para informar/actualizar sobre nuevas normativas, leyes, etc. que afecten a las funciones y contenidos de la labor profesional; pero tiene limitaciones cuando nos planteamos objetivos más ambiciosos como puedan ser los de potenciar la reflexión sobre la propia práctica y/o el aumentar el impacto de la formación en el ámbito laboral. Ante esta limitación el IAAP Adolfo Posada, ha comenzado en los últimos años a poner en marcha acciones formativas basadas en metodologías y racionalidades diferentes a la tecnológica, como las *prácticas reflexivas* o las *comunidades de prácticas*, que buscan generar

grupos de trabajo para reflexionar sobre sus prácticas profesionales concretas y a partir de ahí elaborar propuestas de intervención y de formación ajustadas a sus circunstancias laborales concretas.

- c) *La dificultad de establecer las competencias necesarias para cada puesto y la consiguiente derivación de contenidos y objetivos formativos.* La lógica subyacente a este tipo de planteamientos se basa en que el trabajo desempeñado por una persona, por un equipo o por un departamento puede primero estandarizarse y luego ser definido y parcelado en una serie de procesos, los cuales a su vez se descomponen en una serie de tareas con su respectivo personal responsable. Una vez realizada esta definición y disección se establecen unos estándares de calidad y un listado de indicadores, habitualmente cuantitativos, que nos informarán sobre el buen o mal funcionamiento de estos procesos y de sus tareas. El presupuesto de poder establecer las destrezas/habilidades/competencias necesarias en cada puesto de trabajo y a partir de ahí derivar directamente objetivos y contenidos formativos resulta problemático a la hora de llevarlo a la realidad. Como muestran las perspectivas práctica y crítica (Schön, 1992), en el terreno educativo y por extensión en el social, los ámbitos de la Teoría y de la Práctica no están relacionados unidireccional y linealmente como plantean los modelos tecnológicos de planificación de la formación, sino de forma mucho más compleja, bidireccional y abierta a las influencias ideológicas. La asunción de que es posible parcelar las competencias necesarias en un puesto de trabajo y a partir de ahí diseñar propuestas formativas puede ser viable en aquellas profesiones caracterizadas por tareas muy concretas, mecanizadas e instrumentales. Sin embargo, es mucho más problemático en aquellas otras donde las tareas no sean tan unívocamente claras y explícitas. Donald Schön expresa esta dificultad brillantemente: “En la variopinta topografía de la práctica profesional existen unas tierras altas y firmes desde

las que se divisa un pantano. En las tierras altas, los problemas fáciles de controlar se solucionan por medio de la aplicación de la teoría y la técnica con base en la investigación. En las tierras bajas del pantano, los problemas confusos y pocos claros se resisten a una solución técnica.” (Schön, 1992, p. 17).

Así, se plantea las situaciones laborales como instrumentales, estáticas y sin ninguna conexión con los fenómenos éticos, morales e ideológicos, que influyen directa e indirectamente en el contexto laboral. Es decir, este modelo en última instancia contribuye a secuestrar la posibilidad de que el trabajador pueda reflexionar ética e ideológicamente sobre su praxis laboral. Este es el mayor peligro de las concepciones técnicas, el carácter homogeneizador y despolitizador con el que impregnan la realidad laboral. Bajo estas circunstancias, el impacto de la formación tanto en el ámbito laboral como en ámbito intelectual de la persona se ve muy reducido, especialmente cuando hablamos de profesiones que implican tareas más complejas que las meramente instrumentales (Schön, 1992).

### **Propuestas de mejora para la formación permanente del empleado público**

Partiendo de las necesidades formativas propias de toda administración pública planteo una serie de alternativas, a modo de *principios de procedimiento*, que pueden contribuir a reorientar la planificación y la organización de la formación en el ámbito público hacia espacios más adecuados de cara a dar respuesta al complejo mundo de las necesidades formativas en el mundo laboral.

#### **Principio 1:**

*Favorecer la participación del trabajador en las diferentes fases de planificación de la formación.* La concepción subyacente del trabajador/alumnado como cliente receptor-consumidor de formación no parece la más adecuada para fomentar una verdadera implicación en el proceso de planificación de la formación. La participación no puede verse reducida a que en un determinado momento del año se le ofrezca al trabajador la posibilidad de cumplimentar un cuestionario on-line en el que detalle cuáles creo que son sus necesidades formativas.

En ese sentido, se han mostrado muy eficaces las actuaciones que implican la construcción de *grupos internos de mejora* (Moreno Andrés et al., 2010), en los cuales en un proceso continuado los propios trabajadores puedan reflexionar sobre cuáles son las principales necesidades formativas en sus puestos de trabajo. Grupos que pueden permitir el desarrollo de círculos de investigación-acción dirigidos no únicamente a la detección de las necesidades formativas más útiles para la administración, sino también para otras cuestiones y necesidades relacionadas con aspectos culturales, políticos o ideológicos relevantes para el desarrollo profesional.

## **Principio 2:**

*Descentralización de los aspectos organizativos de la formación.* Desde planteamientos que traten de superar la visión tecnocrática, no parece posible mantener la idea de un organismo central encargado de organizar y desarrollar en todas sus fases los planes de formación de una administración. Por ello, sería necesario impulsar que desde cada departamento de la administración se estableciese una estructura organizativa que se encargara de planificar, diseñar y evaluar la formación en su respectiva área. Proceso y tareas en las cuales estarían



asesorados por el IAAP Adolfo Posada, entidad que podría asumir un rol de asesoramiento técnico externo en cuanto a la puesta en marcha de los planes de formación de cada departamento, sin excluir la realización de acciones formativas que por su naturaleza pudieran ser útiles y necesarias para el conjunto del personal de la administración pública.

### **Principio 3:**

*Establecimiento de grupos de trabajo y de acciones formativas estables en el tiempo.* Parece oportuno no centrarse únicamente en los cursos presenciales (o a distancia) y en la clase magistral como opción formativa básica, que, a modo de píldoras formativas, traten de dar una respuesta puntual en cuanto a las necesidades formativas del empleado público. Sino que parece más adecuado potenciar actuaciones formativas tales como seminarios o incluso grupos de trabajo estables en el tiempo, que puedan funcionar bajo una metodología de investigación-acción. Este tipo de actuaciones favorecerían la reflexión del trabajador/a sobre los propios contenidos del curso y la relación de estos con su trabajo, potenciando por ello el impacto y la transferencia de la formación en el ámbito laboral.

El propio IAAP ha comenzado en los últimos años a moverse en esa dirección con el desarrollo de acciones formativas basadas en la colaboración entre trabajadores, en la interacción grupal y en la superación de metodologías didácticas expositivas, como por ejemplo los ecosistemas de aprendizaje ([Álvarez Arregui, & Rodríguez Martín, 2017](#)).

### **Principio 4:**

Preprint: Análisis de los planes de formación permanente del empleado público: Un estudio de caso

*El rol docente.* A la hora de establecer los criterios para la selección de docente (s) para las acciones formativas se debería considerar no únicamente el grado de conocimientos sobre la materia, sino también la capacidad para dinamizar reflexivamente grupos pequeños de trabajo, para coordinar las diferentes fases de trabajo investigador de un grupo, etc. Desde esta perspectiva, la figura del docente más adecuada no es tanto la de un técnico experto y externo al departamento del personal al que se dirige el curso -con el fin de garantizar la imparcialidad y el carácter técnico-, sino precisamente la una persona con un conocimiento profundo de las circunstancias, de las prácticas, de las rutinas y de las lógicas propias del contexto laboral al que pertenecen los destinatarios. La figura del docente que se relaciona de forma más cercana con estas ideas son las señaladas en las tradiciones de formación del profesional reflexivo (Schön, 1992) y con el crítico-transformador (Giroux, 1993). De nuevo, el IAAP ha comenzado a dar pasos en esta dirección incluyendo figuras formativas diferentes a la clásica del ponente experto externo, como por ejemplo la formación interna, la formación personalizada en el puesto de trabajo o el proyecto senior iniciativas formativas que establecen los espacios adecuados para que los trabajadores pueden compartir aquellos conocimientos, saberes y/o experiencias con otros compañeros y trabajadores.

## **Bibliografía**

Álvarez Arregui, R., Rodríguez Martín, A., & Ribeiro Gonzalvez, F. (2011). Ecosistemas de formación blended learning para emprender y colaborar en la universidad. Valoración de los estudiantes sobre los recursos. *Teoría de la Educación. Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*, 12(1), 7-24. <https://www.redalyc.org/pdf/2010/201022649002.pdf>

Álvarez Arregui, E., & Rodríguez Martín, A. (2017). Ecosistemas de formación y competencia mediática: Valoración internacional sobre su implementación en la educación superior. *Comunicar*, 25(51), 105-114.  
<https://doi.org/10.3916/C51-2017-10>

Blanco Arias, N. C. (2017). *Análisis del plan nacional de formación de empleados públicos para el desarrollo de competencias*. Universidad Complutense de Madrid.

Blanco, N. (1994). Los contenidos del curriculum. En J.F. Angulo Rasco, & N. Blanco (Coords.), *Teoría y desarrollo del currículum*. (pp. 233-263). Aljibe

Carr, W., & Kemmis, S. (1988). *Teoría crítica de la enseñanza: la investigación-acción en la formación del profesorado*. Martínez Roca.

Del Campo García, E., & Bonivento, J. H. (2016). Talento para lo público: analizando los sistemas de formación y capacitación de funcionarios públicos en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (64), 165-192.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357544807006>

Domínguez Garrido, M. C., Medina Domínguez M. D., & Medina Rivilla, A. M. (2018). Estudio de caso: método y reto para la investigación educativa. En *Metodología de investigación para la educación y la diversidad* (pp. 85-131). Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Eisner, E. (1988). Los objetivos educativos: ¿Ayuda o estorbo? En J. Gimeno Sacristán, & A. Pérez Gómez (Eds.), *La enseñanza: su teoría y su práctica*. (pp. 251-256). Akal.

Feito Alonso, R. (2010). El sentido del curriculum en la enseñanza obligatoria. En J.

Gimeno Sacristán (Comp.), *Saberes e incertidumbres sobre el curriculum* (pp. 375-398). Morata.

Gairín Sallán, J. (2011). Formación de profesores basada en competencias. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 63(1), 93-108. <https://cutt.ly/7fyP1cK>

Giroux, H. (1993). *Teoría y Resistencia en educación*. Siglo XXI.

Grundy, S. (1991) *Producto o praxis del currículo*. Morata.

Habermas, J. (1986). *Conocimiento e interés*. Taurus.

IAAP (2004). *Memoria de actividades del 2004*. Instituto Asturiano de Administración Pública. Gobierno de Principado de Asturias.

IAAP (2013). *Memoria de actividades del 2013*. Instituto Asturiano de Administración Pública. Gobierno de Principado de Asturias.

IAAP (2016). *Memoria de actividades del 2016*. Instituto Asturiano de Administración Pública. Gobierno de Principado de Asturias.

IAAP (2018). *Memoria de actividades del 2018*. Instituto Asturiano de Administración Pública. Gobierno de Principado de Asturias.

INAP (2019). *Plan Estratégico General del Instituto Nacional de Administración Pública 2017-2020. Informe de seguimiento 2018*. INAP. Gobierno de España.

Liston, D., & Zeichner, K. (1997). *Formación del profesorado y condiciones sociales de la escolarización*. Morata.

Martínez Bonafé, J. (1988). El estudio de caso en la investigación educativa. *Revista Preprint: Análisis de los planes de formación permanente del empleado público: Un estudio de caso*

*Investigación en la Escuela*, 6, 41-50. URL O DOI?

Marzo Vanegas, S. L., & Herrería Vanega, S. G. (2017). El estudio de caso como método de enseñanza y modalidad de investigación para los trabajos de titulación. *Revista Publicando*, 4(11(1), 398-409. <https://cutt.ly/dfyAg7b>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2019). *Memoria de actividades del INAP del 2018*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.es/documents/10136/1687400/MemorialNAP2019.pdf/aef231e6-cf88-9f4c-109a-35a77e1e5a68>

Moreno, M., Quesada Pallares, L. & Pineda I Herrero, P. (2010). El grupo de trabajo como método innovador de formación del profesorado para potenciar la transferencia del aprendizaje. *Revista Española de Pedagogía*, 246 (mayo-agosto), 281-296. <https://cutt.ly/mfyAER>

Moreno Molina, A. M. (2011) (Dir.). *Boletín de Función Pública del INAP*. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://cutt.ly/ktTzeyW>

Navarrete Ibáñez, E. M. (2020). Cuestiones actuales y desafíos en la formación del personal empleado público. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, (1), 58-68. <https://cutt.ly/pfyAHDY>

Pérez Serrano, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. La Muralla.

Schön, D. (1992) *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Paidós.

Soto Ramírez, E. R., & Escribano Hervis, E. (2019). El método estudio de caso y su Preprint: Análisis de los planes de formación permanente del empleado público: Un estudio de

significado en la investigación educativa. En D.M.

Arzola(Coord.), *Procesos formativos en la investigación educativa: Diálogos, reflexiones, convergencias y divergencias* (pp. 203-222). Red de Investigadores Educativos Chihuahua.

<https://rediech.org/inicio/images/k2/libro-2019-arzola-11.pdf>

Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Morata.

Vadés Vera, M., & Turra Díaz, O. (2017). Racionalidades curriculares en la formación del profesorado de historia en Chile. *Diálogo andino*, (53), 23-32.

<https://orcid.org/10.4067/S0719-26812017000200023>