

# **DIAGNOSIS DE NECESIDADES FORMATIVAS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS**

Barcelona, 2010



Generalitat de Catalunya  
**Escola d'Administració Pública  
de Catalunya**

**Diagnosis** de necesidades formativas en instituciones públicas. - (Herramientas para los recursos humanos; 8)  
Bibliografía  
ISBN 9788439385387  
I. Escuela de Administración Pública de Cataluña II. Colección: Herramientas para los recursos humanos; 8  
1. Funcionarios - formación permanente  
352/354:377

**Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España**

**Libertad para:**

copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra

**Con las siguientes condiciones:**

**Reconocimiento.** Deben reconocerse los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadador (pero no de una forma que sugiera que se apoya o se presta apoyo parara el uso que se haga de la obra).

**No comercial.** No puede utilizarse esta obra para fines comerciales.

**Sin obras derivadas.** No se puedes alterar, transformar o generar una obra derivada de esta obra.

**Entendiendo que:**

**Renuncia** - se puede renunciar a alguna de estas condiciones si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor

**Otros derechos** - Los siguientes derechos no quedan afectados de ninguna manera por la licencia:

- Sus derechos de reparto justo o uso justo;
- Los derechos morales del autor;
- Derechos que otras personas pueden ostentar sobre la obra o sobre el uso que se hace de la misma, como por ejemplo derechos de publicidad o privacidad.

**Notice** - Cuando se reutilice o distribuya la obra, hay que dejar bien claro los términos de la licencia de obra  
Advertencia: Esto es un resumen del texto legal (la licencia completa) disponible en:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Edición electrónica en el apartado de «publicaciones» de la web de la Escuela: <http://www.eapc.cat/>

© 2010, Escola d'Administració Pública de Catalunya  
Segunda edición: diciembre de 2010  
ISBN: 978-84-393-8697-1  
Depósito legal: B.7056-2011

# Índice

Prólogo.....	5
Introducción.....	7
Parte I. Las bases del modelo de diagnosis de necesidades formativas en la Administración pública	
1.1. Consideraciones generales.....	9
1.2. Orientación y perspectiva.....	10
1.3. Técnicas y fuentes de información.....	15
1.3.1. Las fuentes documentales.....	16
1.3.2. Las fuentes personales.....	18
1.3.3. Técnica de entrevista.....	19
1.3.4. Técnica de cuestionario.....	21
1.3.5. Técnica de dinámica grupal.....	23
Parte II. Del modelo a la práctica	
2.1. El punto de partida.....	27
2.2. La elección del modelo.....	33
2.3. Obteniendo los <i>inputs</i> (1): la perspectiva prescriptiva.....	35
2.4. Obteniendo los <i>inputs</i> (2): la perspectiva participativa.....	40
2.5. Resultados e información.....	50
Bibliografía.....	58



## Prólogo

Me complace presentar el libro *Diagnosis de necesidades formativas en instituciones públicas*. Se trata de la primera obra editada en materia de formación dentro de nuestra colección «Eines per als recursos humans». La mejora en la capacitación y formación de los empleados públicos es una actividad estratégica para conseguir instituciones públicas potentes, las cuales representan uno de los elementos más esenciales de cualquier sociedad desarrollada. Nuestro sistema de función pública es meritocrático; sin embargo, a diferencia del modelo anglosajón, se basa en la formación dentro de la Administración y en la polivalencia. Eso implica, por una parte, que nuestro sistema de selección de nuevos funcionarios valora más sus potencialidades que sus conocimientos técnicos y su posible pericia profesional. Es la propia Administración la que en su formación de entrada y formación permanente tiene que aportar a sus empleados los conocimientos y competencias profesionales. Por otra parte, la carrera de buena parte de las personas funcionarias puede consistir en ocupar puestos de trabajo muy diferentes. Utilizando la terminología actual, una persona funcionaria no tiene que verse limitada por su ámbito funcional de acceso, pues debe poder pasar de un ámbito a otro en función de sus competencias e intereses profesionales. Estos dos rasgos básicos de nuestro sistema de función pública determinan que la política en materia de formación de nuestras instituciones tenga un extraordinario relieve. Puede decirse que el rendimiento institucional de nuestra función pública depende en gran medida de las estrategias de formación.

La Escuela de Administración Pública de Cataluña desarrolla un amplio conjunto de vectores formativos: formación básica, formación estratégica, formación a medida, másteres, etc. Su formación cada vez está más orientada al aprovechamiento y a la mejora, con la utilización de nuevos mecanismos de aprendizaje que van más allá de la clase magistral (formación a distancia, *coaching* y, más recientemente, la utilización de entornos colaborativos). Sin embargo, sea cual sea el tipo de formación y/o canal formativo, topamos siempre con dos grandes problemas conceptuales

y metodológicos: la detección de necesidades formativas y la evaluación de la formación. Son las dos dimensiones clave de cara a una buena estrategia en formación. Se trata de responder a las preguntas: ¿cuáles son los déficits de conocimientos y habilidades de los profesionales de un determinado ámbito de gestión para conseguir la máxima eficacia y eficiencia institucional en el marco de un proceso de mejora continuada? ¿Cuál ha sido el resultado de una determinada estrategia formativa y cómo ha influido en el rendimiento institucional?

La dimensión de la detección de necesidades es, seguramente, el aspecto más vidrioso de todo el ciclo formativo. En la práctica se confunden percepciones subjetivas de los propios profesionales y de sus superiores, con debilidades organizativas más objetivas pero difíciles de definir. Tradicionalmente, la detección de necesidades es más producto de la intuición de los especialistas en materia de formación que de una sistemática de carácter científico. Este manual afronta este reto y su objetivo es aportar criterios conceptuales e instrumentos metodológicos orientados a conseguir un mayor rigor en la detección de las necesidades formativas. Es obvio que esta función todavía se mueve en dimensiones subjetivas vinculadas al modelo prueba/error, pero creo, sinceramente, que contribuye a que las pruebas que realizamos tengan más rigor y, así, las posibilidades de error sean menores.

Finalmente, cabe destacar que este libro es una aportación de todo el personal técnico y de mando de la EAPC. Ha sido una tarea colectiva. En todo caso hay que dar las gracias en especial a Sylvia Alonso y Joana Martínez, que han sido sus autoras y han aportado su gran conocimiento teórico y, sobre todo, empírico a esta materia. También quiero agradecer a Águeda Quiroga su contribución, ya que ella ha sido la editora, en el sentido anglosajón del término, de este manual.

**Carles Ramió Matas**

Director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña

# Introducción

Esta obra tiene como objetivo reflexionar sobre las necesidades formativas en organizaciones públicas. La idea surge a partir de una investigación inicial en la que se revisaron textos teóricos y aproximaciones prácticas a las principales instituciones de formación, de ámbito nacional e internacional. Esta investigación mostró la complejidad del lenguaje y la falta de criterios homogéneos sobre los aprendizajes profesionales. El vocabulario que se utiliza para identificar y definir los conceptos es tan diverso como los autores e instituciones que se consultaron. En general, tanto las instituciones públicas como las privadas no cuentan con un modelo real de detección de necesidades estructurado y sistemático. En el mejor de los casos encontramos esquemas más o menos formalizados de preferencias por determinadas técnicas de investigación, habitualmente aplicadas a la detección de necesidades formativas.

Con este libro, la Escuela de Administración Pública de Cataluña se propone contribuir a la discusión, con la definición y caracterización de su modelo de detección, y compartir el conocimiento y la experiencia con que ha construido este modelo. Las instituciones formativas en el ámbito público tienen clara la voluntad de diseñar planes de formación que generen oportunidades reales de aprendizaje, que consigan implicar a las personas en la incorporación de comportamientos y conocimientos que mejoren el servicio público. Pero diseñar planes y estrategias de formación aplicable implica conocer muy bien los objetivos, potencialidades y particularidades de la organización a la que se destina el proyecto. Destinar esfuerzos a intensificar y diversificar el proceso de detección de necesidades formativas es un reto que tienen que asumir las personas responsables de favorecer el aprendizaje dentro de las organizaciones.

La obra se estructura en dos partes. En la primera se presentan los fundamentos y principales características de las aproximaciones más frecuentes en la detección de necesidades formativas en las organizaciones públicas y, en particular, se describe y fundamenta el modelo de abordaje propuesto por la EAPC. A grandes rasgos, se trata de una aproximación

flexible, que promueve la detección de las necesidades formativas a partir del análisis de la discrepancia entre las competencias actuales del personal y las competencias ideales, con la aplicación, cuando sea posible, de una orientación que resalte los puntos fuertes sobre los débiles, considerando tanto la visión oficial de objetivos institucionales y la discrepancia en materia de formación como los puntos de vista y percepciones de sus trabajadores y trabajadoras. La segunda parte del libro se centra en averiguar los aspectos centrales que es preciso tener en cuenta al llevar a la práctica la aproximación propuesta por la EAPC, con la inclusión de herramientas clave de planificación y control del proyecto.

Éste no es un estudio de carácter universitario donde se dibuje un panorama actualizado de corrientes bibliográficas nacionales e internacionales, sino un documento que recoge una serie de reflexiones sistematizadas sobre su práctica. Una parte importante de la reflexión proviene de la experiencia de intercambio de ideas con profesionales e instituciones de la Administración pública con los que la Escuela ha establecido relaciones de colaboración a lo largo de estos años y a quienes hay que reconocer y agradecer sus aportaciones. Las autoras agradecen también especialmente la contribución de Lluís Casado, Francisco Elejabarrieta, Francesc Imbernon, Carme Ledesma y Pilar Pineda, por su inspiración y ayuda para referenciar los conceptos técnicos mediante los cuales se representó la experiencia práctica de la EAPC en este ámbito.



# Las bases del modelo de diagnóstico de necesidades formativas en la Administración pública

# 1

## 1.1. Consideraciones generales

La detección de las necesidades formativas de una organización es un proceso formal de investigación, tratamiento y análisis de datos que se pone en marcha con el objetivo de disponer de información sustantiva para diseñar una estrategia de formación que resulte útil a las personas que integran la organización, para la adquisición de las competencias necesarias a fin de alcanzar los objetivos organizacionales y para el desarrollo profesional.

Se trata de una aproximación interrogativa a las personas que componen la organización, con la utilización de las técnicas más frecuentes en investigación social, complementada con un análisis documental de los fondos de la institución, imprescindible para obtener el contexto necesario y la vinculación con sus objetivos estratégicos.

La finalidad del proceso es conocer la **discrepancia** entre las competencias actuales de las personas en su ejercicio profesional y las competencias consideradas ideales para un ejercicio óptimo. Esta diferencia o discrepancia constituye la **necesidad formativa**. La aparente simplicidad de esta definición esconde aspectos más complejos, algunos de los cuales se tratarán en este documento. En particular se pondrá el énfasis en la orientación de la detección y la perspectiva desde la que se percibe la discrepancia.

Es importante recordar que el proceso de detección de necesidades formativas tiene como misión dar apoyo efectivo al diseño de planes de formación que aseguren el impacto y la mejora continuada de la organización; por lo tanto, se tiene que privilegiar la aplicabilidad por encima de la complejidad técnica. La intención de las personas que diseñan planes de formación

no es la investigación social, sino la obtención de resultados concretos, como la generación de nuevos comportamientos que aporten soluciones a la manera en que prestan sus servicios las administraciones públicas. En este sentido, la EAPC propone un modelo flexible, amparado en el rigor de las técnicas de investigación social pero decididamente orientado a la aplicabilidad, de forma que se inviertan los recursos estrictamente necesarios en el proceso de detección.

## 1.2. Orientación y perspectiva

El modelo de detección de necesidades formativas de la EAPC se constituye a partir de la interacción de dos ejes de análisis: la orientación del plan y la perspectiva de análisis aplicado.

En el marco de la detección de necesidades formativas se denomina **orientación** a la posición desde la que se valora la situación inicial de la organización. Así, al valorar este estado inicial se puede hacer énfasis en las carencias de las personas y de la organización o, por el contrario, pueden destacarse sus puntos fuertes. En el primer caso se habla de una orientación hacia la carencia, quizás la aplicada con mayor frecuencia. El segundo caso se denomina orientación apreciativa y, aunque tiene un menor grado de difusión, presenta potencialidades que hacen muy atractiva su aplicación.

El axioma fundamental en la orientación **hacia la carencia** es suponer que las personas tienen carencias formativas que deben ser satisfechas para llegar a la situación de conocimiento que desea la organización. Otra versión de esta orientación es la que propone aproximarse al conocimiento de la organización a partir de la identificación de problemas o de incidentes críticos. Ambas formas de mirar la organización comparten el hecho de partir de una óptica negativa e identificar lo que no funciona con la intención de cambiarlo. Sin embargo, tal como señala Hammond (1996), este punto de partida, aun siendo la orientación generalizada en las organizaciones y contar con su fundamento, limita













































































































