

III PLAN DE ACCIÓN DE ESPAÑA 2017-2019 DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

EJE 5: FORMACIÓN

COMPROMISO 5.1. Formación de empleados públicos

Identificación de necesidades formativas

1. Introducción

Este documento constituye una propuesta para dar cumplimiento a la primera de las metas establecidas en el compromiso 5.1. del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España: identificación de necesidades formativas, como fase previa al diseño de la formación en Gobierno Abierto, en colaboración con representantes de la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto y de la sociedad civil.

Para la identificación de necesidades formativas en el ámbito de la AGE, se han llevado a cabo las siguientes acciones:

- Revisión de la oferta formativa reciente del INAP en materia de gobierno abierto.
- Revisión de los objetivos establecidos en el III Plan de Acción y de otros documentos de referencia sobre gobierno abierto.
- Consulta a las unidades de formación y recursos humanos de los organismos y Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado.
- Consulta a la Dirección General de Gobernanza Pública.

Una vez identificadas las principales necesidades, se ha distinguido entre competencias y conocimientos genéricos y especializados, en función de los objetivos perseguidos y de los diferentes colectivos destinatarios de la formación. Sin perjuicio de que deba concretarse a la hora de llevar a cabo la planificación correspondiente, se adelanta una propuesta de acciones para cada uno de esos conjuntos.

Se propone un enfoque múltiple, que se sintetiza en el siguiente esquema:



2. Necesidades formativas

2.1. Oferta formativa reciente del INAP

La programación de actividades formativas relacionadas con gobierno abierto recibió un especial impulso en el INAP coincidiendo con la vigencia del I Plan de Acción (2012-2014). Cabe señalar, no obstante, que si bien varios de los cursos incluían contenidos de mayor alcance sobre esta materia, el grueso de ellos ponían un especial énfasis en la transparencia, con el objetivo de reforzar los conocimientos y competencias de los empleados públicos tras la aprobación de la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Se siguió un doble enfoque. Por un lado, se elaboraron cursos específicos sobre “transparencia y gobierno abierto” en diferentes formatos: presenciales, virtuales tutorizados, y virtuales masivos sin tutorización. Por otro, se incorporaron contenidos sobre esta materia en otras acciones formativas de alcance más general, incluyendo los Másteres y los cursos selectivos gestionados por el INAP.

Así, entre 2014 y 2016 se impartieron 82 acciones formativas¹ específicas, con una carga total de 2.177 horas, en las que participaron 4.731 alumnos de los diferentes subgrupos y niveles.

Tabla 1: Formación específica en transparencia y gobierno abierto 2014-2016

AÑO	Nº DE ACCIONES	Nº DE HORAS	Nº DE ALUMNOS
2014	26	662	954
2015	26	788	1.613
2016	30	727	2.164

Fuente: INAP

Las principales cursos que se incluyeron en el plan de transparencia y gobierno abierto fueron:

- Transparencia y acceso a la información (curso masivo básico)
- Conflicto de intereses.
- Ética en la toma de decisiones.

¹ A efectos de este informe, se han identificado como acciones formativas cada una de las ediciones de un curso, aun cuando su contenido sea el mismo.

- Ética pública y buen gobierno.
- Evaluación de políticas públicas y transparencia.
- Gestión de archivos públicos y transparencia.
- Gestión de la información y transparencia.
- Herramientas para el tratamiento de información.
- Protección de datos y transparencia.
- Transparencia y gobierno abierto.
- La Ley de Transparencia y su desarrollo reglamentario. El portal de transparencia.
- La transparencia en la AGE, experiencia desarrollada y líneas de mejora.
- Transparencia y gobierno abierto: publicidad activa, derecho de acceso y planes de gobierno abierto. Gestión
- Aplicación GESAT y gestión de contenidos del portal de transparencia.
- Curso para los responsables de atención al ciudadano del 060.

El grueso de esta formación se llevó a cabo de manera virtual y tuvo muy buena acogida. Solo en 2016, se recibieron 6.399 solicitudes para participar en cursos en formato *online*, de las que 1.912 pudieron ser atendidas. Por tanto, **existe una importante demanda a la que sigue siendo necesario hacer frente.**

En lo que respecta a los cursos selectivos, se incluyeron módulos de entre 8 y 30 horas, en función de los diferentes cuerpos, en los que trabajaron los siguientes objetivos de aprendizaje:

- Interiorizar los fines perseguidos con el modelo de gobierno abierto, basado en la **transparencia y el derecho de acceso a la información pública**, siendo capaces de realizar propuestas para promover la publicidad activa y de aplicar adecuadamente la normativa que regula las restricciones en el derecho de acceso.
- Interiorizar los **deberes ético-jurídicos que deben orientar los procesos de toma de decisiones de los empleados públicos**, siendo capaces de identificar las actuaciones que supongan vulneración de normas penales, infracciones administrativas o de otro tipo, y de proponer la solución más adecuada a cada caso, mediante técnicas disciplinarias, la elaboración de códigos de conducta u otras medidas.
- Identificar los factores, circunstancias y actores que intervienen en una **gestión pública basada en los principios de transparencia, gobierno abierto y lucha contra la corrupción.**

2.2. Nuevas necesidades estratégicas

Si bien el III Plan de Acción sigue otorgando un peso destacado a la transparencia y el acceso a la información, pone un mayor énfasis en la participación, en la colaboración y en la rendición de cuentas.

Por este motivo, la nueva oferta formativa ha de aprovechar la experiencia del periodo anterior, pero debe ser coherente con los objetivos generales del III Plan:

- Potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil procurando que las acciones de Gobierno Abierto respondan a necesidades reales de los ciudadanos.
- Asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de Administración (estatal, autonómica y local) que propicien iniciativas conjuntas de Gobierno abierto acordes con la realidad del Estado Español.

- Fortalecer los cimientos del Gobierno Abierto y sentar bases que permitan la adopción de medidas más allá del Tercer Plan.

Necesidades genéricas

La primera necesidad detectada en este sentido implica **que los empleados públicos y la ciudadanía entiendan qué es el gobierno abierto**, no sólo en términos conceptuales, sino también en lo que respecta a su traducción práctica.

A este respecto, el informe de la OCDE “Open Government. The global context and the way forward” (2016) pone de manifiesto que uno de los principales desafíos para la implementación de iniciativas de gobierno abierto tiene que ver con la falta o la insuficiencia de concienciación entre los empleados públicos sobre los beneficios que supondrían las reformas. Subraya, por ello, la **necesidad de diseñar acciones que incrementen el conocimiento, las competencias y la sensibilización del personal al servicio de las Administraciones públicas sobre lo que supone el gobierno abierto**. No se trata únicamente de incrementar la oferta formativa, sino que **debe promoverse un cambio en la cultura y los valores de las organizaciones públicas en consonancia con los principios del gobierno abierto**. Para ello, es fundamental que la formación se traduzca en un aprendizaje práctico que redunde en una transformación activa de las pautas y modelos de trabajo, incluyendo en las acciones formativas espacios para la reflexión y la propuesta de mejoras concretas.

El desarrollo de las capacidades de los empleados públicos para la incorporación efectiva de los principios del gobierno abierto requiere, por tanto, **actualizar los marcos de competencias y las metodologías formativas**, pero también implica una revisión de **los procesos selectivos** y, en última instancia, de las descripciones de las funciones y puestos de trabajo y de los méritos que deben acreditarse para la carrera profesional.

Además, hay que tener en cuenta **el importante papel que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) están desempeñando** en la transformación de la sociedad y de la propia Administración pública, no solo desde el punto de vista de la automatización de procesos y la eficiencia, sino también en lo que respecta a nuevas formas de interacción, participación y rendición de cuentas; al acceso y tratamiento de la información para la toma de decisiones; a la prestación de bienes y servicios públicos; a la innovación en la forma de hacer frente a los retos; y, en general, a “nuevos ecosistemas de gobernanza” para la creación de valor público.

Por otro lado, los avances en materia de gobierno abierto contribuyen también a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Aunque estos elementos se contemplan ya en el III Plan de Acción y en las líneas estratégicas en las que el INAP viene trabajando, exceden el alcance de un plan de formación. No obstante, son factores clave del contexto en el que este se enmarca que deben tenerse en cuenta tanto para la detección de las necesidades como para el diseño de las acciones formativas.

Necesidades de carácter específico

El propio III Plan de Acción, contiene 20 medidas, estructuradas en torno a 5 grandes ejes: Colaboración, Participación, Transparencia, Rendición de cuentas y Formación, de las que se deducen una serie de ámbitos en los que se requieren acciones formativas específicas:

- Normativa sobre transparencia, incluyendo el futuro reglamento y los cambios en el Portal de transparencia.

- Publicidad activa.
- Datos abiertos y reutilización de información.
- Plataforma de contratación del Estado.
- Protección de datos.
- Estructuras y mecanismos de colaboración.
- Participación en planes y programas públicos, incluyendo la utilización de medios electrónicos.
- Preservación y apertura de archivos digitales.
- Principios y valores de gobierno abierto para colectivos que interactúan con el público, presencialmente o a través de redes sociales.
- Cooperación internacional.

2.3. Necesidades identificadas por los promotores de formación de la AGE

A lo largo de 2017 el INAP está llevando a cabo un exhaustivo proceso de detección de necesidades formativas de cara a la planificación de la formación para 2018 y 2019. En el marco del mismo, se ha incluido un cuestionario a los promotores de formación de la Administración General del Estado. Los resultados todavía se están procesando. No obstante, es posible adelantar una síntesis de las principales necesidades identificadas respecto a materias que, sin abordarlo directamente, facilitarían la implementación de los principios y valores del gobierno abierto.

- Tratamiento y protección de datos.
- Análisis de datos (*big data*, captura, análisis, tratamiento y difusión de la información).
- Gestión y análisis de redes sociales.
- Atención al público.
- Archivo y registro electrónicos.
- Gestión de proyectos.
- Herramientas de planificación.
- Comunicación interna y externa de las organizaciones públicas.
- Ética profesional.
- Aplicaciones tecnológicas para el procesamiento de información a nivel de usuario.
- Accesibilidad universal, incluyendo la remoción de barreras físicas y tecnológicas.
- Formación específica para profesionales TIC.

2.4. Necesidades detectadas durante la preparación del III Plan de Gobierno Abierto.

Durante el proceso de diseño del III Plan, se identificaron, en el ámbito de la AGE, necesidades formativas para una serie colectivos que debían ser objeto de intervención prioritaria, entre los que destacan los responsables del Gobierno Abierto y de las Unidades de Transparencia, así como de los Inspectores de Servicios, que, adecuadamente formados, podrían actuar como agentes divulgadores o formadores en los principios del gobierno abierto.

Asimismo, se detectó la necesidad de impartir una formación de carácter general sobre gobierno abierto dirigida a directivos y predirectivos, personal de las Secretarías Generales Técnicas, de los gabinetes de prensa, de las oficinas de información y registro, responsables de redes sociales y de gabinetes de prensa. Por otra parte, se consideró que la inclusión de formación en gobierno abierto en los cursos selectivos para los funcionarios de nuevo ingreso o de promoción interna podría tener un notable impacto en la difusión de los valores propios del gobierno abierto.

También se consideró de interés la celebración de jornadas para el intercambio de buenas prácticas en el ámbito de la formación en gobierno abierto.

3. Propuestas de acción a partir de las necesidades identificadas

En este apartado se plantea cómo abordar la relación entre necesidades, objetivos de la formación y destinatarios potenciales y se adelantan algunas propuestas de cara al diseño y ejecución de las acciones formativas concretas y al cumplimiento de las restantes metas establecidas en el compromiso 5.1. del III Plan de Acción.

En este documento se focaliza la atención en los cursos genéricos sobre gobierno abierto y en la formación especializada directamente relacionada con alguno de sus principios. La formación en materias mencionadas en el apartado 2.3 así como la incorporación de contenidos transversales en cursos de carácter general se abordarán en el marco de los correspondientes planes y convocatorias del INAP.

Se ha optado por privilegiar la formación virtual o semipresencial, ya que en varias ocasiones presenta varias ventajas sobre la presencial:

- Ya se viene utilizando de manera satisfactoria desde hace unos años para acciones formativas relacionadas con la transparencia.
- Permite llegar a un número mucho mayor de empleados públicos en un plazo de tiempo más ajustado con una menor inversión de recursos.
- Una vez que los materiales están producidos, es posible utilizarlos para replicar acciones formativas (p.ej. en varias ediciones, por parte de los promotores de formación de la AGE, por las Entidades Locales, o por los Institutos y Escuelas de Administración autonómicos), lo cual resulta más eficiente.
- Gran parte de los conocimientos y competencias pueden adquirirse mediante el trabajo virtual, apoyado con espacios colectivos mediante foros y comunidades virtuales. Cuando sea necesaria una interacción directa que facilite el diálogo, la reflexión conjunta y el establecimiento de redes de colaboración, se llevarán a cabo talleres, jornadas, coloquios, etc.

No obstante, en una primera fase se llevarán a cabo también diferentes acciones presenciales vinculadas a la formación de formadores.

FORMACIÓN DE FORMADORES

Se incluyen actividades enfocadas a la formación de formadores y de divulgadores del gobierno abierto, que vayan a participar en actividades formativas de carácter general destinadas a empleados públicos, en jornadas de puertas abiertas en las Administraciones Públicas, o en actividades escolares en colaboración con las Administraciones Educativas

NECESIDAD 1	OBJETIVOS	POSIBLES ACCIONES	DESTINATARIOS
La AGE debe contar con personas que puedan actuar como difusores y formadores en gobierno abierto.	Ampliar el alcance de la formación en materia de gobierno abierto. Asegurar que los mensajes que se transmiten son adecuados en cuanto a contenido y metodología.	Curso de formación de formadores en materia de gobierno abierto. Curso para divulgadores del gobierno abierto.	Funcionarios del subgrupo A1 y personal laboral equivalente interesados en colaborar en acciones formativas sobre gobierno abierto. Participantes en el programa <i>Back to School</i> .

FORMACIÓN GENERAL SOBRE GOBIERNO ABIERTO

Se incluyen actuaciones de carácter general o básico sobre gobierno abierto, destinadas a amplios colectivos sociales y a empleados públicos de diferentes subgrupos y niveles.

NECESIDAD 1	OBJETIVOS	POSIBLES ACCIONES	DESTINATARIOS
Los empleados públicos, los cargos electos y la ciudadanía en general deben conocer y comprender las bases conceptuales, valores, herramientas y estrategias del gobierno abierto.	Contar con profesionales que tomen conciencia de lo que implican los principios del gobierno y los impulsen y fomenten para generar un cambio en la cultura administrativa y en las relaciones con los ciudadanos.	Curso masivo virtual sobre gobierno abierto. Talleres presenciales. Espacios colaborativos en red: comunidad virtual de gobierno abierto en la red social del INAP. Seminarios, jornadas y conversatorios. Revisión y actualización de contenidos de los cursos selectivos. Revisión y actualización de contenidos de los cursos para personal directivo	Empleados públicos en general, ciudadanos y cargos electos. Funcionarios de nuevo ingreso en los cuerpos generales de la AGE cuya selección corresponde al INAP. Directivos y predirectivos

El curso masivo permite llegar a un amplio número de empleados públicos de diferentes subgrupos y niveles en cualquier parte del territorio español de una manera muy eficiente. Podría establecerse su superación como requisito previo para participar en otras acciones formativas más específicas.

A la finalización del curso, los empleados públicos estarían capacitados para:

O.A.1. Describir los conceptos básicos sobre gobierno abierto.

O.A.2. Identificar los principales contenidos del III Plan de Acción para el Gobierno Abierto para el periodo 2017-2019.

Con el fin de ampliar los recursos para el autoaprendizaje, podrían elaborarse guías, tutoriales y otros productos similares.

Tanto el curso masivo como los recursos adicionales podrían aprovecharse para contribuir también al compromiso 5.2 “Sensibilización y formación de la sociedad civil”.

NECESIDAD 2	OBJETIVOS	POSIBLES ACCIONES	DESTINATARIOS
Los cargos electos y los empleados públicos han de ser capaces de trasladar a su día a día los principios del gobierno abierto.	Facilitar el intercambio de experiencias y promover iniciativas concretas sobre gobierno abierto.	Talleres presenciales. Espacios colaborativos en red: comunidad virtual de gobierno abierto en la red social del INAP. Seminarios, jornadas y conversatorios.	Cargos electos y empleados públicos con conocimientos en materia de gobierno abierto, incluidos directivos y predirectivos.

FORMACIÓN ESPECÍFICA SOBRE PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO

Incluye actividades formativas que inciden específicamente sobre uno o varios de los principios del gobierno abierto. Esta formación está enfocada a desarrollar competencias en colectivos cuyo ámbito de actividad sectorial tiene especificidades que requieren una orientación más especializada de la formación para favorecer la aplicación de los valores del gobierno abierto en su desempeño.

NECESIDAD 1	OBJETIVOS	POSIBLES ACCIONES	DESTINATARIOS
Los empleados públicos han de conocer y saber utilizar los medios disponibles para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas .	Incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en los procedimientos administrativos.	Curso virtual sobre la plataforma de contratación del Estado. Curso virtual sobre transparencia en la gestión de subvenciones. Curso virtual sobre transparencia.	Empleados públicos destinados en unidades de contratación. Empleados públicos destinados en unidades que gestionen subvenciones. Empleados públicos en general.

NECESIDAD 2	OBJETIVOS	POSIBLES ACCIONES	DESTINATARIOS
Ha de generarse una cultura administrativa que refuerce los valores de la ética pública	Fomentar la integridad en el ejercicio de responsabilidades públicas.	Curso virtual sobre transparencia y mecanismos de control de la corrupción en los procesos de licitación pública. Curso virtual de prevención del fraude, ética y control en las Administraciones públicas. Curso virtual de buen gobierno y conflicto de intereses.	Empleados públicos destinados en unidades de contratación y en la IGAE. Empleados públicos en general. Funcionarios pertenecientes a los subgrupos A1 y A2 y personal laboral equivalente.

NECESIDAD 3	OBJETIVOS	POSIBLES ACCIONES	DESTINATARIOS
Los empleados públicos han de saber aplicar fórmulas de colaboración con diferentes colectivos sociales en la provisión de bienes y servicios públicos.	Aprovechar diferentes recursos sociales para mejorar la provisión de bienes y servicios y la creación de valor público.	Curso virtual sobre colaboración público-privada	Empleados públicos del subgrupo A1 que ejerzan funciones directivas y predirectivas

NECESIDAD 4	OBJETIVOS	POSIBLES ACCIONES	DESTINATARIOS
Los empleados públicos que tienen una relación directa con los ciudadanos deben incorporar los valores de gobierno abierto a su interacción con ellos.	Mejorar la atención al público y la comunicación con los ciudadanos.	Curso virtual sobre aplicación de los valores del gobierno abierto en la atención a los ciudadanos. Curso virtual sobre aplicación de los valores del gobierno abierto en la asistencia en materia de registro.	Empleados públicos destinados en oficinas de atención e información Empleados públicos destinados en oficinas de asistencia en materia de registro.

NECESIDAD 5	OBJETIVOS	POSIBLES ACCIONES	DESTINATARIOS
Los empleados públicos implicados en la utilización de redes sociales de la Administración deben conocer su potencial para favorecer la participación y han de ser capaces de manejarlas con soltura y deben ser conscientes de sus ventajas y riesgos potenciales.	Mejorar la comunicación con los ciudadanos.	Curso virtual sobre participación a través de las redes sociales en la Administración pública	Empleados públicos que manejen redes sociales corporativas.

NECESIDAD 6	OBJETIVOS	POSIBLES ACCIONES	DESTINATARIOS
Los empleados públicos han de conocer las estructuras y los mecanismos de participación de los ciudadanos y de sus organizaciones representativas para escucharles e incorporarles de manera activa en los procesos de elaboración de normas y en el diseño, ejecución y evaluación de planes y programas.	Fomentar la participación de la ciudadanía en las estructuras y procesos existentes, así como en los planes y programas públicos.	Curso sobre estructuras y mecanismos de participación	Responsables de Secretarías Generales Técnicas, de unidades de planificación y otros colectivos.

Para el diseño de varias de las acciones formativas en respuesta a la necesidad 6 resulta oportuno tener en cuenta los resultados y recomendaciones del diagnóstico sobre la participación en planes y programas públicos en el ámbito de la AGE previsto en el III Plan de Acción.

4. Colaboración con otros actores institucionales

Esta propuesta será objeto de información y debate en el seno de los espacios de participación previstos en el III Plan de Gobierno Abierto, con representantes de los tres niveles de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil, con el fin de completar el diagnóstico de necesidades y, sobre la base del mismo y a partir del intercambio de buenas prácticas, diseñar acciones formativas sobre gobierno abierto.

Con el fin de fomentar un mejor aprovechamiento de los recursos, el INAP podrá poner a disposición de las Entidades Locales y de los Institutos y Escuelas de Formación de las Comunidades Autónomas los cursos virtuales que produzca. Para fomentar el intercambio de experiencias y de conocimiento, se podrá crear, en la comunidad virtual de formación, una subcomunidad sobre formación en gobierno abierto.

En colaboración con la Dirección General de Gobernanza Pública, el INAP contribuirá a la formación de empleados públicos latinoamericanos y al intercambio de experiencias en materia de gobierno abierto en el seno de la Comunidad Iberoamericana.