

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN DICTADOS POR LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN ESPAÑA (1999/2005)

SERGIO JIMÉNEZ MEROÑO (sergio.jimenez.1@gmail.com)
Universidad Complutense de Madrid

RUBÉN SÁNCHEZ MEDERO (rsemedero@polsoc.uc3m.es)
Universidad Carlos III de Madrid

GEMA SÁNCHEZ MEDERO (gsmedero@cps.ucm.es)
Universidad Complutense de Madrid

En este artículo, se analiza la política de formación de los funcionarios públicos que han desarrollado los Institutos de Administración Pública en España entre 1999 y 2005, esto con el fin de determinar las diferencias y las similitudes entre los distintos programas, identificar los mecanismos de coordinación y colaboración y, por último, determinar la incidencia que estos programas han tenido en la nueva gestión pública.

Palabras clave: Formación; Institutos de Administración Pública; empleados públicos; evaluación; modernización.

EVALUATION OF TRAINING PROGRAMS OFFERED TO CIVIL SERVANTS BY SPANISH PUBLIC ADMINISTRATION INSTITUTES (1999-2005)

This article analyzes training policy for public servants developed by Spanish Public Administration Institutes between 1999 and 2005. The objective is to ascertain differences and similarities between the various programs, to identify coordination and cooperation mechanisms, and to determine the impact that these programs have had on new public management.

Keywords: Training; Public Administration Institutes; Public Servants; Evaluation; Modernization

INTRODUCCIÓN¹

La formación de los empleados públicos es, como no podía ser de otra manera, una preocupación central de los distintos organismos que tienen competencias en la materia dentro de la Administración Pública española. No podemos pasar por alto el valor estratégico de la formación, que la configura como un elemento esencial para hacer frente a los cambios que se están produciendo en el entorno (el impacto de las nuevas tecnologías, los cambios en la producción, la mundialización y la apertura hacia el exterior, las modificaciones en las formas de vida y de la organización social, etc.), principalmente, por las nuevas demandas procedentes de la ciudadanía y de los empleados públicos, que se ven ante la necesidad de tener nuevas herramientas para poder hacer frente a sus funciones y seguir prosperando en la carrera administrativa. De manera que la formación no solo contribuye a mejorar la calidad del trabajo y, por tanto, aumentar la calidad de los servicios públicos, sino que además permite a los empleados públicos cumplir con sus expectativas vitales y profesionales. Así, la adaptación que obligan el mercado y la sociedad a las organizaciones y a sus recursos humanos hacen que la necesidad de adaptación permanente se transforme necesariamente en necesidad de aprendizaje permanente.

De este modo, las políticas de planificación y gestión de los recursos humanos en las organizaciones actuales se hallan inexcusablemente unidas a las políticas de formación. De ahí, que a lo largo de este artículo nos hayamos dedicado a analizar la política formativa que han desarrollado los Institutos de Administración Pública (IAP) en España. Y con tal fin, hemos seleccionado los programas que han elaborado y puesto en marcha entre 1999 y 2005 los siguientes institutos: el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), el Instituto Madrileño de Administración Pública (IMAP), el Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP-V), el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), el Instituto Gallego de Administración Pública (IGAP) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ya que mediante la presentación de estos casos, podre-

¹ Este artículo nace sobre la base de una ponencia que se presentó, con el título: “Los Institutos de Administración Pública en España: Programas de Formación para el Personal al Servicio de la Administración (1999/2005)”, en el IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración “Repensar la democracia: inclusión y diversidad”, celebrado en Málaga en septiembre de 2009.

mos determinar las diferencias y las similitudes que se han producido entre los distintos programas formativos seleccionados, los mecanismos de coordinación y colaboración, si es que existen entre los IAP, la incidencia que estos programas han podido tener en la nueva gestión pública, pero, sobre todo, los objetivos y estrategias que priman en cada uno de ellos. Eso sí, teniendo en consideración los cambios que se hayan podido producir a lo largo de estos años objeto de estudio, como consecuencia directa de los cambios de gobierno de distinto signo político.

1. LA FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Según Cassene (1989) la formación de los empleados públicos se orienta a una de estas tres finalidades: prepararlos profesionalmente, formarlos para que lleven a cabo la transformación de una administración obsoleta, o capacitarlos para formar parte de la clase dirigente del país. Aunque nosotros sólo vamos categorizar la formación de los empleados públicos en función de dos categorías: la formación para el inicio profesional y la formación para el ejercicio profesional.

a) Formación para el inicio profesional.

Normalmente, la formación de las personas que se incorporan a la función pública es de carácter básico o está centrada en aspectos concretos. Es verdad que el sistema selectivo mediante oposición confiere al futuro empleado cierta especialización en los asuntos públicos, pero carecen de lo que es más importante, y es que a pesar de su cualificación académica o sus conocimientos teóricos, carece de la formación práctica mínima para poder desempeñar su puesto de trabajo. Por esta razón, la formación inicial que debería recibir cualquier empleado público debería estar orientada precisamente hacia la adquisición de las destrezas necesarias para comenzar a desarrollar su trabajo en su puesto de trabajo y las unidades administrativas a los que se incorporan. Es decir, se trataría más de un modelo teórico-práctico similar al existente en Alemania².

² En este país se forma a los empleados públicos para el ejercicio de las distintas profesiones una vez que han alcanzado un nivel de formación que capacite para todas ellas, así, por ejemplo, en el ámbito jurídico, un jurista totalmente formado podría trabajar como funcionario, juez o en cualquier otra actividad jurídica. Pero no antes, de haber tenido un periodo de formación teórica de cuatro o cinco años en la Universidad, y una formación práctica, organizada por el Estado, que suele durar dos años y medio, en distintas oficinas o despachos, tanto públicos

b) Formación para el ejercicio profesional

Una vez que un empleado público se encuentra desarrollando las funciones de su puesto deben disponer de la posibilidad de continuar formándose dentro de la Administración Pública para adquirir una serie de herramientas que les permitan desempeñar su puesto de trabajo, adaptarse a los cambios se produce en su entorno y que suele recoger la administración, responder a las nuevas demandas de la ciudadanía y adquirir nuevas destrezas que les permitan progresar en su carrera profesional, obteniendo una motivación para el desempeño de sus funciones. Es por ello que las acciones formativas giran en torno a tres ejes: 1) dotar al personal de los recursos técnicos y cognitivos precisos para el desempeño de sus funciones cotidianas y la adquisición de nuevos contenidos; 2) incorporar a los procedimientos las experiencias de su personal, haciendo que la motivación y la capacitación de su capital humano aumenten respecto a los modelos tradicionales de la Administración Pública, y 3) integrar el nuevo discurso de la ciudadanía y de las relaciones del Estado y sociedad, para que incidan en la transformación del paradigma de la ética pública y del comportamiento de los miembros de la administración en el desempeño de sus actividades. Por tanto, parece evidente que la formación en la Administración, además de especializada, debe ser permanente, convirtiéndose esta fórmula en el método idóneo para elevar el nivel de profesionalización de sus empleados y, por tanto, su nivel de eficacia en la actuación.

2. LA FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

En España cuando hablamos de empleados públicos no sólo estamos haciendo referencia a los que trabajan para el Estado, Comunidades Autónomas o Ayuntamientos en una oficina pública, como la mayoría tiende a pensar, sino también los médicos, los profesores, los pilotos, los meteorólogos, etc., es decir, todos aquél que desempeñe un puesto de trabajo dentro de la Administración, bien sea funcionario o personal laboral. Asimismo, como consecuencia de la importancia que ha adquirido la formación, se ha efectuado una diversificación de las actuaciones

como privados. Además al final de cada uno de estos periodos, el teórico y el práctico, el aspirante ha de superar unas pruebas o exámenes estatales.

que se están desarrollando en relación con esta materia desde las distintas administraciones y organismos públicos. Téngase en consideración que el Estado español cuenta con tres niveles administrativos, y en cada uno de ellos a través de sus Institutos, Escuelas y Centros de Administración Pública desarrollan programas formativos para el personal público. Por ejemplo, en la Administración General del Estado, tres centros, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y la Escuela Diplomática, tienen en mayor o menor medida un papel destacado en cuanto a formación se refiere. Y si esto no fuera suficiente, en ausencia de centros de formación especializada, son los propios ministerios, a través de sus órganos de gestión de recursos humanos, los que asumen directamente las funciones de selección y formación de los funcionarios de los cuerpos que les estén adscritos. A nivel autonómico, cada Comunidad Autónoma disfruta de la libertad necesaria para elaborar y ejecutar sus propias estrategias e iniciativas. Lo que ha permitido la proliferación de sus propios centros de formación de funcionarios a imagen y semejanza del INAP, aunque eso sí, con un nivel de desarrollo muy distinto, según los recursos y capacidades asignadas. En cuanto a la Administración local, dada su enorme variedad y dispersión difícilmente pueden ofrecer un panorama homogéneo en sus políticas de formación. Así, por un lado, el INAP asume funciones del extinto Instituto de Estudios de Administración Local, conservando la formación selectiva y continua de los cuerpos de funcionarios llamados de habilitación nacional (secretarios e interventores de Administración local) y, por otro, algunos ayuntamientos de gran tamaño han creado sus propios centros de formación de personal. Con lo cual, hay una multiplicidad de Institutos, Escuelas y Centros de Administración Pública (IECAP) responsables de la planificación, puesta en marcha y evaluación de los planes formativos, y por tanto, múltiples formativos con objetivos y prioridades distintas que producen una diferenciación entre la formación de unos empleados y otros.

3. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA FORMACIÓN COMO FACTOR ESENCIAL DE LA MISMA

Los procesos de reforma y modernización de la administración pública tienen su punto de partida en la crisis de legitimidad en la que se han visto sumidos los

Estados. Si a esto le añadimos una serie de factores como los cambios tecnológicos, las nuevas demandas de los ciudadanos, o las nuevas medidas de gestión, tenemos las causas que están llevando a cuestionar los tradicionales parámetros de la administración pública. Y esto está obligando a que las administraciones tengan que hacerse e integrar nuevos elementos, tales como, la incorporación de una nueva cultura administrativa, en la que el fin principal lo constituya el servicio al ciudadano, la mejora progresiva de los servicios públicos, la orientación hacia la obtención de los resultados, el enfoque gerencial, y la profesionalización y motivación de los empleados. Pero también la adaptación de las propuestas de modernización a las características específicas de cada organización, porque no todas las unidades son iguales y persiguen funciones y fines diferentes; la potenciación de las tecnologías de la información, poniendo especial énfasis en proyectos directamente ligados a las mejoras en servicios de relación directa con los ciudadanos; o la incorporación progresiva de nuevas técnicas de dirección y gestión (sistema de dirección por objetivos, sistemas de evaluación del desempeño y de resultados, etc.). Pero para que ello sea posible y la implantación de estos nuevos instrumentos tenga éxito y, por tanto, conlleve una modernización de la administración pública, son necesarias dos cosas, que los empleados públicos se impliquen en este proceso y no pongan ningún tipo de obstáculos (resistencia al cambio), y que los IECAP faciliten al personal de la administración pública los conocimientos y técnicas necesarias para que se materialicen los nuevos valores que deben imperar, es decir, una formación constante.

Así pues, resulta evidente que la formación es un vector fundamental en cualquier modernización administrativa, ya que los gobiernos pueden cambiar leyes o alterar normativas con bastante rapidez, pero conseguir que una organización y sus trabajadores experimenten esta transformación es una tarea mucho más compleja que requiere de unos programas formativos perfectamente planificados. Por tanto, es esencial el papel que la formación de los empleados públicos juega en todo el proceso de cambio de las organizaciones administrativas, porque sin unos recursos humanos decididos al cambio, motivados a la adaptación social del aparato administrativo, convenientemente formados en el espíritu de la nueva cultura de procedimientos, organización y resultados, la modernización de la administración pública sería sencillamente inviable, con lo que sería imposible mejorar la calidad de la prestación de los servicios a los ciudadanos. Porque de

poco sirve la voluntad de los dirigentes si no existen condiciones grupales propicias para aplicarlo, aunque tampoco es útil el aprendizaje grupal si la organización en su conjunto no se ha comprometido con el crecimiento personal y laboral de todos los grupos e individuos que la integran (Ahmed, Loh y Zairi, 1999). Por tanto, el cambio es fruto del consenso y la participación en el proceso de los recursos humanos que las integran, mientras las normas sólo sirven para establecer los marcos de actuación.

4. EL PAPEL DE LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El impacto de estos factores exógenos en el interior de la organización provoca una reorientación de sus acciones de formación. Se abandona el modelo imperante que sitúa a la formación como un mero instrumento de “reciclaje” de contenidos, en el mejor de los casos, para darle un sentido más moderno, entendiéndola como la capacitación permanente para la adquisición de conocimientos que posibiliten la prestación de un servicio mucho más profesionalizado y que está dirigido a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Por esto, la formulación de los planes formativos debe responder a las prioridades de la administración e incidir en la voluntad modernizadora de la organización. De ahí que los nuevos planes formativos deban formularse teniendo en cuenta una doble vertiente. Por un lado, las demandas que tienen una naturaleza externa a la propia administración. Unas demandas sociales que deben ser canalizadas a través de los diagnósticos realizados por los agentes sociales. Por otro, las demandas que se generarán en el propio seno de la administración por parte de los empleados públicos en función de sus necesidades e intereses, y de la organización en relación con sus líneas maestras de actuación. Así, con la armonización de todas estas demandas se construirán los ejes sobre los que se vertebrarán los planes formativos de los distintos IECAP, que en definitiva, son los encargados de la capacitación, investigación y asistencia en el sector público.

En todo caso, la función principal de los Institutos de Administraciones Públicas es la de transmitir, desarrollar y perfeccionar una serie de valores inherentes a un

buen desempeño del servicio público, dentro de los nuevos aires de la reforma administrativa. Sus actividades se podrían desgranar en tres vectores: 1) el que dota al personal de los recursos técnicos y cognitivos precisos para el desempeño de sus funciones cotidianas y para cubrir sus expectativas vitales y profesionales; 2) el que incorpora a sus procedimientos las experiencias de su personal, haciendo que la motivación y la capacitación de su capital humano aumenten respecto a los modelos tradicionales de la administración pública; 3) el que transforma el paradigma de la ética pública y del comportamiento de los miembros de la administración en el desempeño de sus actividades.

5. METODOLOGÍA

En un primer momento, llevamos a cabo una revisión bibliográfica y un análisis de los estudios existentes relacionados con la temática aquí abordada. En segundo lugar, recabados los planes de formación que en 2004 habían elaborado y ejecutado cada uno de los cinco Institutos seleccionados. Para ello, tomamos contacto con cada uno de los responsables de formación de los distintos Institutos para conseguir que nos facilitase los mismos.

En tercer lugar, confeccionamos un cuestionario semi-estructurado, que giraba en torno a tres ejes fundamentales: la programación, la evaluación de resultados y la evaluación del impacto de las acciones formativas llevadas a cabo. El objetivo era averiguar si los distintos Institutos seguían alguna pauta a la hora de programar sus acciones formativas, es decir, si obedecían a las necesidades propias de los organismos y empleados públicos; además de conocer cuál era la calidad de esas acciones y si se llevaba a cabo algún tipo de evaluación del impacto que pudiera servir como punto de reflexión para futuras programaciones formativas. Para ello, se efectuaron distintas entrevistas entre los máximos responsables políticos y técnicos de los cinco Institutos anteriormente mencionados por considerar que eran los únicos que nos podrían dar una verdadera perspectiva sobre la programación, desarrollo y evaluación de los planes formativos. Así, los miembros del equipo investigador entrevistaron, por un espacio de media hora, a los diferentes directores de los Institutos, a los responsables técnicos de la formación en los mismos, y a los directores generales de la función pública de las respectivas comunidades autónomas.

mas. En total, se realizaron aproximadamente 15 entrevistas, cuyo contenido fue clasificado en virtud de los tres ejes anteriormente citados.

En cuarto lugar, para poder realizar el análisis comparativo entre los distintos planes formativos, elaboramos una base de datos de los mismos tomando como referencia los siguientes aspectos:

1. Características de las acciones

- **Tipos de acción:** Los centros presentan una oferta diversificada en lo que se refiere a la categoría de sus acciones formativas. Si bien el núcleo duro son los cursos formativos, las jornadas, los seminarios y las conferencias suponen una oferta complementaria para la formación del personal de las administraciones públicas. La cuestión era determinar si la oferta formativa permite a los empleados públicos una mayor profundización de contenidos o simplemente son actividades complementarias.
- **Categoría:** En este apartado se hizo referencia a los contenidos de las acciones formativas, así dependiendo de su carácter se clasificaron en dos grandes grupos: básico y avanzado. Los programas básicos tienen un carácter más extensivo y obedecen a la voluntad de formar a la mayoría del personal de la organización en un conjunto de elementos fundamentales para su acción; y las acciones avanzadas, por su parte, tienen un carácter intensivo en lo que se refiere a su público objetivo, ya que tratan de perfeccionar el empleo de las técnicas o las herramientas que ya se emplean y que, por lo tanto, potencian la profesionalización de determinados sectores de la organización.

2. Temporalización de las acciones

- **Presencial:** Las que exigen la asistencia del alumnado.
- **Semipresenciales:** Las que combinan la modalidad asistencial y de trabajo en casa.
- **Distancia:** Las que se realizan desde casa sin ser necesaria la asistencia.
- **E-learning:** Las que utilizan como soporte las nuevas tecnologías.

3. Destinatarios de la acción

- Perfil del alumnado: Se ha distinguido entre el personal funcional, el laboral, el interino y el eventual. El análisis de esta variable nos ha permitido conocer el modelo de carrera que en cada uno de los centros predomina.
- Grupo: La clasificación de las acciones se ha discriminado en función de las distintas categorías de personal existentes en la administración pública, a fin de observar distintos aspectos. En primer lugar, averiguar cuáles son las acciones prioritarias que desarrolla cada administración para mejorar la formación de su personal. Y en segundo lugar, determinar cuáles son los contenidos que se concentran en cada grupo o grupos, y los aspectos que se procuran hacer extensivos a la totalidad de la organización.

4. Requisitos y selección del alumnado

- Especialización: La exigencia de este requisito, es decir, estar adscrito a un departamento nos ha ayudado a definir la importancia de la profesionalización y de la carrera en el plan formativo, y hacia dónde se dirige.
- Experiencia: Con el requerimiento de experiencia descubrimos cuáles son los aspectos destinados a contribuir a mejorar funciones concretas.

5. Materia de la acción: Dado el gran número de oferta formativa, únicamente nos hemos fijado en los contenidos que creíamos que estaban más relacionados con nuestro objeto de estudio. Así, clasificamos la misma en:

- Dirección: las acciones vinculadas con las técnicas de dirección pública.
- Atención al ciudadano y calidad de los servicios públicos: son aquellas que tienen como objetivo la mejora directa de los servicios públicos, labores de planificación, control de gestión, calidad o atención al público.
- Presupuestación y contratación pública: son aquellas dirigidas a la optimización de las herramientas que se emplean en la elaboración y control de los presupuestos y contratos públicos.
- Idiomas: son las acciones orientadas a formar a los empleados públicos en el uso de idiomas tanto nacionales, perfeccionando el empleo del idioma co-

oficial en las autonomías bilingües, como extranjeros (inglés y francés fundamentalmente) en un intento de dotar al personal de herramientas que les permita interactuar y colaborar con administraciones públicas de otros países, especialmente de la Unión Europea.

- **Informática de gestión:** son las que nacen con la vocación de extender el empleo de programas informáticos de gestión, tan necesarios para el desarrollo de sus actividades.
- **Informática aplicada:** es la que tiende a facilitar y perfeccionar el manejo y la creación de herramientas específicas para funciones concretas, como el tratamiento de datos o programas específicos de determinados organismos públicos.
- **Legislación:** son los destinados a actualizar o profundizar en todas aquellas legislaciones que estén relacionadas con la actividad administrativa.
- **Seguridad e higiene en el trabajo:** son las orientadas a mejorar la seguridad de los trabajadores, principalmente en la prevención de accidentes y las problemáticas laborales.
- **Otros:** aquí se clasifican todas las acciones que no se corresponden con ninguna de las categorías anteriormente mencionadas.

En quinto lugar, cruzamos, mediante un tratamiento estadístico, las distintas variables para dar cumplimiento a nuestro principal objetivo, realizar una radiografía de los planes de formación que han desarrollado cada uno de los Institutos objeto de estudio, y así poder detectar cuáles han sido sus prioridades formativas, sus semejanzas y diferencias, etc. En definitiva, sus fortalezas y debilidades a la hora de contribuir a mejorar la formación de los empleados públicos y su contribución en la modernización de las administraciones públicas.

6. LOS PLANES DE FORMACIÓN DE LOS ORGANISMOS OBJETO DE ESTUDIO

Como ya nos hemos referido, los ciudadanos están demandando actualmente gobiernos que hagan más y cuesten menos (Sainz y Martínez, 2003: 1). Para satisfacer estas nuevas demandas es necesario proceder a una profunda reforma de la administración pública, que permita prestar más servicios, mejor y más rápidos. Pero esta superprofesionalización del Estado requiere principalmente tres cuestiones: primera, que la administración deje de articular soluciones fijas para cada tipo de problema que se le plantea; segunda, que haga suyas el empleo de las nuevas tecnologías para la prestación de los servicios; y tercera, y más importante, que se produzca un cambio en la política de recursos humanos, estableciendo una nueva cultura administrativa donde la eficacia y la eficiencia sean conceptos clave. Pero estos cambios no son posibles si no se modifican los planes de formación existentes en la administración pública. Los programas deben diseñarse con arreglo a las demandas de los ciudadanos y a las necesidades propias de cada departamento o institución, convirtiéndose éstos en elementos fundamentales para lograr la transformación de la organización. De ahí que nuestro estudio haya centrado su atención en los planes de formación que han desarrollado cada uno de los Institutos seleccionados. Su análisis nos permite hacer una fotografía de la política formativa de la Administración Pública española, además de comprobar hasta qué punto los distintos organismos están apostando por la modernización y, por tanto, por la inclusión de nuevos procedimientos a la hora de prestar sus servicios.

Si observamos la Tabla 1, podremos ver que de los cinco Institutos objeto de estudio, el que mayor programación de cursos tiene es el IMAP, seguido del INAP, IAAP, IVAP-V, e IVAP. Si nos fijamos un poco más, podremos comprobar que no existen grandes diferencias entre los Institutos a la hora de decantarse por el formato de la acción, el “curso” es el que parece prevalecer sobre los demás. Solo en el caso del IVAP, los “cursos”, no llegan a sobrepasar el 80%, ya que dan cierta importancia a las jornadas que suponen el 26,7% de la programación formativa. El IAAP, también complementa su oferta formativa con la organización de una serie de jornadas, en cambio el INAP lo hace con los seminarios. Por el contrario, el IMAP, deja en desuso cualquier otro tipo, y concentra en éstos casi toda su

formación, con un 99,5%. Indudablemente de los tres tipos, solamente los cursos permiten desarrollar un contenido más amplio y profundo de conocimientos, de ahí que los distintos Institutos hayan optado mayoritariamente por esta clase de formación.

Tabla 1
Institutos/Tipos de Cursos

		Curso	Jornada	Seminario	Conferencia	Total
Instituto	IAAP	1480	50	8	1	1539
	IMAP	3339	17	11	0	3367
	EGAP	843	191	33	15	1082
	IVAP-V	3056	86	50	2	3194
	IVAP	740	11	22	0	773
	INAP	1994	74	9	32	2109
Total		11452	429	133	50	12064

Fuente: Elaboración propia.

Si ahora nos adentramos en la modalidad de la formación podemos encontrar-nos con un dato bastante significativo, el 90% de las acciones programadas se impartieron utilizando la vieja fórmula de “presenciales”, lo que ocasiona para las instituciones un mayor gasto en profesorado y en organización. Sin embargo, este modelo presenta varios aspectos a tener en cuenta. La presencialidad supone un filtro para el acceso a las acciones, ya que requiere de disponibilidad de tiempo del personal de la organización. A esto hay que sumarle otro hecho, tanto en el INAP como en las CCAA pluriprovinciales, es decir, las áreas en las que hay una mayor dispersión geográfica entre los empleados públicos, supone un aumento de costes para éstos (en concepto de desplazamientos), así como para sus organizaciones (en el coste de enviar a sus empleados a puntos lejanos) y/o el propio centro de formación (que en muchos casos opta por hacer varias ediciones en zonas más próximas para los grandes grupos de empleados).

Cuestión ésta que se podría ver paliada o contrarrestada con la programación de acciones *e-learning*, aunque también hay que reconocer que no todo el mundo está familiarizado con este tipo de técnicas informáticas. En todo caso, solo el

INAP, IMAP e IVAP, parecen haberse atrevido a programar acciones *e-learning*. Pero si el empleo de la red en la formación es casi inexistente, los cursos a distancia son nulos, con lo cual podemos dilucidar la siguiente conclusión: solo los empleados que realmente cuentan con disponibilidad de tiempo y de cercanía pueden beneficiarse de la formación que les proporciona el Instituto de Administración Pública de su respectiva comunidad autónoma. Cosa que se ve reafirmada con el desuso de los cursos semipresenciales, que consiste principalmente en la entrega de una serie de material formativo al alumnado que se verá complementado con unas cuantas clases presenciales.

Tabla 2
Instituto/Modalidad

Institutos	Modalidad										
	Presencial		Semipresencial		Distancia		E-learning				
	Recuento	% del N de la columna	Recuento	% del N de la columna	Recuento	% del N de la columna	Recuento	% del N de la columna	Recuento	% del N de la columna	
INAP	Curso	117	79,6%	4	100,0%	0	,0%	10	100,0%		
	Jornadas	6	4,1%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Seminario	24	16,3%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Conferencias	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
IVAP	Curso	7	63,6%	1	100,0%	0	,0%	3	100,0%		
	Jornadas	4	36,4%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Seminario	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Conferencias	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
IVAP-V	Curso	63	96,9%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Jornadas	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Seminario	2	3,1%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Conferencias	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
IAAP	Curso	96	85,7%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Jornadas	16	14,3%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Seminario	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Conferencias	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
IMAP	Curso	205	99,5%	0	,0%	0	,0%	3	100,0%		
	Jornadas	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Seminario	1	,5%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		
	Conferencias	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%		

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, antes de adentrarnos en el análisis de la categoría de las acciones formativas habría que mencionar lo siguiente: 1) Los programas básicos tienen un carácter más extensivo y obedecen a la voluntad de formar a la mayoría del personal de la organización en un conjunto de elementos fundamentales para su acción; 2) Los cursos avanzados, por su parte, tienen un carácter intensivo en lo que se refiere a su público objetivo, ya que tratan de perfeccionar el empleo de las técnicas o las herramientas que ya se emplean y que, por lo tanto, potencian la profesionalización de determinados sectores de la organización; 3) Los cursos selectivos, fundamentales para la dotación de herramientas para el desempeño de las labores cotidianas de los empleados públicos, así como para la socialización de los empleados públicos, en la mayoría de los casos, no se incluyen en el plan general de formación que se publica en los medios oficiales, y 4) Los cursos de habilitación tratan de potenciar el reciclaje y la promoción interna de los empleados, siendo fundamental para la carrera profesional en el sector público.

Ahora bien, teniendo en cuenta esto, habría que decir que la mayoría de los cursos que se celebran son de conocimientos básicos. Sólo el INAP rompe con esta tendencia, optando por la formación avanzada, que tiene como objetivo la profesionalización de determinados sectores de la organización. Lo mismo ocurre con los seminarios, las jornadas y las conferencias, su carácter básico permite instruir a la mayoría del personal de la organización en un conjunto de elementos fundamentales para su función. Esto significa que los planes de formación están orientados principalmente a la instrucción sobre cuestiones fundamentales, y sólo en determinados casos ofrecen herramientas que tiendan hacia una mayor profesionalización de los empleados públicos.

Tabla 3
Instituto/Categoría

		Básico	Avanzado	Total
Instituto	IAAP	658	880	1539
	IMAP	3155	214	3369
	EGAP	904	174	1078
	IVAP-V	2982	198	3180
	IVAP	733	35	768
	INAP	818	1290	2109
Total		9250	2791	12043

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los contenidos, hemos decidido clasificarlos de la siguiente manera: dirección, atención al ciudadano, presupuestación y contratación, idiomas, informática de gestión, informática aplicada, legislación, seguridad e higiene en el trabajo, y otros. Esta última denominación hace referencia a un grupo diverso de cursos que por su escasa frecuencia no pueden constituirse en una categoría específica.

Tabla 4
Institutos/Materias

		Dirección	Atención ciudadana	Presupuestos y contratación	Idiomas	Informática Gestión	Informática Aplicada	Legislación	Seguridad e Higiene	Otros
Instituto	IAAP	182	90	176	21	103	101	333	117	418
	IMAP	317	88	275	67	16	187	379	324	1709
	EGAP	69	51	88	42	54	128	305	53	302
	IVAP-V	187	62	70	94	53	685	323	173	1518
	IVAP	60	19	21	17	41	132	102	44	333
	INAP	350	88	211	45	455	175	388	84	313
Total		1165	398	841	286	722	1408	1830	795	4593

Fuente: Elaboración propia.

Atendiéndonos a la información que nos aporta la Tabla 4, en el cómputo global los cursos de dirección, es decir, los que guardan relación con las técnicas de dirección pública, son los que tienen mayor presencia, siempre y cuando desechemos la categoría de otros, seguidos de los de legislación, seguridad e higiene en el trabajo, presupuestación y contratación, informática de gestión, atención al ciudadano, informática de aplicación e idioma. No obstante, no resultan extraños estos resultados, dado que se presupone que los cursos de dirección, atención a la ciudadanía y presupuestación y contratación están orientados *a priori* hacia la modernización de la Administración Pública. Esta sólo puede ser impulsada con éxito desde dentro, y para ello, es vital importancia instaurar una nueva cultura organizativa que inunde a la organización de nuevos valores y patrones de conducta, pero esto no se consigue si no se produce un adecuado reciclaje del personal al servicio de la administración. Por tanto, el papel que la formación juega en todo este proceso es esencial. En cambio, las acciones de seguridad e higiene en el trabajo y la legislación, obedecen más bien a otros fines, que al de la propia reforma de la administración, aunque naturalmente en mayor o menor medida se encuentra relacionada con ella.

Tabla 5
Instituto/Desarrollo

INSTITUTO		Desarrollo		
		Propio	Colaboración	Total
INAP	Recuento	14	147	161
	% de INSTITUTO	8,7%	91,3%	100,0%
IVAP	Recuento	14	1	15
	% de INSTITUTO	93,3%	6,7%	100,0%
IVAP-V	Recuento	65	0	65
	% de INSTITUTO	100,0%	,0%	100,0%
IAAP	Recuento	112	0	112
	% de INSTITUTO	100,0%	,0%	100,0%
IMAP	Recuento	208	1	209
	% de INSTITUTO	99,5%	,5%	100,0%
Total	Recuento	413	149	562
	% de INSTITUTO	73,5%	26,5%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Otra cuestión es la manera en la que los Institutos imparten los planes de formación. Normalmente son ellos mismos quienes planifican, elaboran e imparten las acciones formativas, por tanto, la titularidad de los mismos recae en ellos. La formación del personal al servicio de la administración se gestiona de forma centralizada, con la única excepción del INAP, que lo hacen mayoritariamente en colaboración de otros organismos. Llegados a este punto, debemos decir que los datos que muestra la Tabla 5 sobre el IMAP no reflejan el gran número de acciones que esta institución lleva a cabo con otras entidades y organizaciones. En todo caso, la centralización prima sobre la descentralización, aunque cada día son más los organismos que colaboran con los Institutos para desarrollar los planes de formación. En este sentido, debemos mencionar que las centrales sindicales, las universidades y otro tipo de entidades, han firmado acuerdos con los tres niveles de la administración para participar en los programas de formación. Aunque de momento solo son los cursos de prespuestación y contratación los que se encuentran más descentralizados, como indica la Tabla 6, pero también son dignos de tener en cuenta los de dirección, con 17,4% de externalización, ya que al fin y al cabo son éstos los que forman a los directivos que son la cabeza de la administración pública.

Tabla 6
Contenidos/Desarrollo

Contenidos	Desarrollo			
	Propio		Colaboración	
	Recuento	% del N de la columna	Recuento	% del N de la columna
Dirección	96	22,7%	26	17,4%
Atención al ciudadano	22	5,6%	15	10%
Presupuestación y contratación	23	5,4%	31	20,8%
Idiomas	21	4,9%	1	0,6%
Informática de gestión	29	6,8%	15	10%
Informática aplicada	21	4,9%	5	3,2%
Legislación	55	13%	22	15,5%
Seguridad e higiene en el trabajo	53	12,5%	4	2,6%
Otros	102	24,2%	30	20%
TOTAL	422	100%	149	100%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7
Instituto/Perfil

INSTITUTO		Perfil			
		funcionario	laboral	abierto	Total
INAP	Recuento	67	1	93	161
	% de INSTITUTO	41,6%	,6%	57,8%	100,0%
IVAP	Recuento	4	0	10	14
	% de INSTITUTO	26,7%	,0%	66,7%	100,0%
IVAP-V	Recuento	64	0	0	64
	% de INSTITUTO	100,0%	,0%	,0%	100,0%
IAAP	Recuento	94	0	14	108
	% de INSTITUTO	87,0%	,0%	13,0%	100,0%
IMAP	Recuento	10	1	198	209
	% de INSTITUTO	4,8%	,5%	94,7%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Otro hecho a tener en cuenta es que las acciones se dirigen mayoritariamente tanto para el personal laboral como para el funcional, solo el IVAP-V y el IAAP destinan la mayor parte de su oferta formativa al personal funcional, como podemos comprobar en la tabla 7. Además, los datos que nos aporta la tabla 8 corroboran esta afirmación, ya que de los 502 cursos que se han celebrado, 167 han estado abiertos a todo tipo de personal, 132 a los funcionarios pertenecientes a los cuerpos funcionariales AB, 63 a los del A, 44 a los del CD, y 33 a los de C. Estas cifras nos señalan que la mayoría de la oferta ha estado dirigida a cualquier persona que trabaje en la administración con independencia de su categoría o situación laboral; por contra, el 42,6% y el 19,8% de la misma está reservada exclusivamente a los grupos A y B, y C, D y E, respectivamente. Con esto queremos decir, aunque pudiera resultar contradictorio, que pese a que existe una amplia oferta formativa abierta a todos los grupos, esta solo representa el 35% sobre el total, mientras que la de los grupos A y B y la de los grupos C, D y E, alcanza la cifra del 42,3%, y 17,7%, respectivamente.

Tabla 8
Tipo/Grupo

	TIPO DE CURSO	Grupo											Total	
		A	B	C	D	E	AB	ABC	ABCD	BC	CD	todos		
Curso	Recuento	63	19	33	14	8	132	4	9	9	9	44	167	502
	% de TIPO DE CURSO	12,5%	3,8%	6,6%	2,8%	1,6%	26,3%	,8%	1,8%	1,8%	1,8%	8,8%	33,3%	100,0%
Jornadas	Recuento	2	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0	20	26
	% de TIPO DE CURSO	7,7%	,0%	,0%	,0%	,0%	11,5%	,0%	,0%	,0%	3,8%	,0%	76,9%	100,0%
Seminario	Recuento	15	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	11	27
	% de TIPO DE CURSO	55,6%	,0%	,0%	,0%	,0%	3,7%	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	40,7%	100,0%
Total	Recuento	80	19	33	14	8	136	4	9	9	10	44	198	555
	% de TIPO DE CURSO	14,4%	3,4%	5,9%	2,5%	1,4%	24,5%	,7%	1,6%	1,6%	1,8%	7,9%	35,7%	100,0%

Fuente: Elaboración propia.

Si profundizamos un poco más y nos centramos en su contenido, podremos ver que hay una serie de acciones formativas que tienen como público objetivo unos grupos determinados, según nos reflejan los datos obtenidos a través de la Tabla 9. Por ejemplo, los de “dirección”, están destinados a los cuerpos A y B, y en la que apenas tienen presencia los funcionarios del D y del E, lo mismo ocurre con los de “presupuestación y contratación”; o el caso contrario, los de “atención al ciudadano”, que principalmente están predestinados para los funcionarios de categoría C, D, y E. No es de extrañar esta delimitación de contenidos por grupos, evidentemente un funcionario perteneciente al grupo E no va a desempeñar funciones directivas, estas suelen recaer en los grupos A y B que serán los encargados de liderar cualquier proceso que se pretenda iniciar dentro de la organización. Aunque con la excepción de estas salvedades, la mayoría de la oferta de formación está abierta a todos los empleados al servicio de la administración pública.

Ahora si observamos cómo se distribuyen los contenidos por Institutos podremos establecer gracias a la Tabla 10 cuáles van ser las líneas de actuación de los planes estratégicos de cada uno de ellos. Empecemos por el IMAP, éste se decanta claramente por las acciones de carácter directivo, legislativo, de seguridad e higiene en el trabajo, y de presupuestación y contratación. Por lo tanto, su plan formativo está orientado a potenciar la carrera administrativa, reforzar las labores de gestión y evaluación, y mejorar las condiciones de trabajo y de los servicios. El INAP, lo hace por las acciones relacionadas con la atención al ciudadano, presupuestación y contratación, idiomas, en menor medida, por la informática aplicada y de gestión, y la legislación. Así, podríamos afirmar que su eje de acción se vertebra en función de mejorar los servicios públicos, optimizar los procedimientos de gestión, establecer relaciones de cooperación y colaboración con los Institutos de otros país de la U.E. o latinoamericanos y, por supuesto, por la formación del personal a cargo de la Administración General del Estado. El IAAP da prioridad a las acciones de informática tanto aplicada como de gestión, a las de atención al ciudadano, a las de idiomas, a las de legislación, y en menor medida, las de presupuestación y contratación, y las de seguridad e higiene en el trabajo. Así, su objetivo principal no es otro que impulsar la modernización de su administración a través del continuo reciclaje de su personal, del empleo de nuevas tecnologías

y protocolos que rehúnden en la calidad, y de la constante colaboración con otras instituciones. De todos los Institutos que son objeto de estudio, el IVAP, es el que cuenta con mayor diversidad de contenidos, no se han especializado en ninguna área específica, como han podido hacer en mayor o menor medida sus homólogos, por lo tanto, la diversificación es su punto de referencia. El IVAP-V también ha decidido planificar una programación formativa que aborde todo tipo de contenido, sin potenciar especialmente ninguno de ellos, pero a diferencia del anterior, tocando cada una de las temáticas que consideran necesarias para fortalecer la prestación del servicio y propiciar la carrera administrativa.

Tabla 9
Contenidos/Grupos

Cursos	Grupo														todos							
	A		B		C		D		E		AB		ABC			ABCD		BC		CD		
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila		Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	
Dirección	28	32,6%	0	,0%	1	1,2%	2	2,3%	0	,0%	40	46,5%	0	,0%	0	,0%	3	3,5%	7	8,1%	5	5,8%
Atención al ciudadano	2	6,1%	0	,0%	5	15,2%	2	6,1%	0	,0%	6	18,2%	0	,0%	1	3,0%	3	9,1%	1	3,0%	13	39,4%
Presupuestación y contratación	16	30,2%	5	9,4%	2	3,8%	0	,0%	0	,0%	15	28,3%	2	3,8%	0	,0%	1	1,9%	5	9,4%	7	13,2%
Idiomas	1	4,5%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	2	9,1%	19	86,4%
Informática de gestión	0	,0%	0	,0%	3	6,8%	0	,0%	0	,0%	2	4,5%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%	39	88,6%
Informática aplicada	5	20,0%	0	,0%	3	12,0%	0	,0%	0	,0%	3	12,0%	1	4,0%	0	,0%	0	,0%	1	4,0%	12	48,0%
Legislación	8	10,4%	1	1,3%	5	6,5%	2	2,6%	0	,0%	24	31,2%	1	1,3%	1	1,3%	1	1,3%	13	16,9%	21	27,3%
Seguridad e higiene en el trabajo	0	,0%	0	,0%	1	1,8%	0	,0%	1	1,8%	3	5,3%	0	,0%	3	5,3%	0	,0%	1	1,8%	48	84,2%
Otros	20	15,4%	8	6,2%	2	1,5%	2	1,5%	1	,8%	43	33,1%	0	,0%	4	3,1%	2	1,5%	14	10,8%	34	26,2%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10
Contenidos/Instituto

CONTENIDOS	INAP		IVAP		IVAP- V		IAAP		IMAP	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Dirección	26	29,9%	0	,0%	8	9,2%	5	5,7%	48	55,2%
Atención al ciudadano	15	44,1%	0	,0%	3	8,8%	9	26,5%	7	20,6%
Presupuestación y contratación	31	58,5%	1	1,9%	1	1,9%	6	11,3%	14	26,4%
Idiomas	8	36,4%	1	4,5%	2	9,1%	6	27,3%	5	22,7%
Informática de gestión	16	36,4%	0	,0%	16	36,4%	12	27,3%	0	,0%
Informática aplicada	6	23,1%	4	15,4%	6	23,1%	7	26,9%	3	11,5%
Legislación	22	28,6%	3	3,9%	10	13,0%	14	18,2%	28	36,4%
Seguridad e higiene en el trabajo	4	7,0%	0	,0%	4	7,0%	6	10,5%	43	75,4%
Otros	33	24,8%	6	4,5%	14	10,5%	19	14,3%	61	45,9%

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario mencionar también que dentro de los planes de formación que cada una de las instituciones lleva a cabo, existen acciones que establecen un filtro más, al propio de pertenecer a un grupo o categoría. Algunas acciones formativas exigen una especialización y prueba previa, otras no piden especialización pero sí requieren prueba, y otras simplemente solicitan al alumno la especialización. Dentro de esta complicada galimatía, hay que decir que la tónica general de la programación de formación de los cinco Institutos objeto de estudio es como refleja la Tabla 11, el libre acceso a la misma, sin necesidad de especialización o realización de prueba alguna. Las acciones que se encuentran en este parámetro son 317, que vienen a representar el 57% sobre el total de los ofertados. Ahora bien, hay 76 que solo instan a una especialización, 37 que lo hacen a una prueba y una especialización, y 16 que lo hacen únicamente a una prueba, lo que viene a representar el 13,6%, el 6,6%, y el 2,8%, respectivamente. Con esto queremos decir, que el criterio de selección del alumnado es principalmente el de la categoría o grupo, las otras barreras que se han puesto apenas suponen el 20%.

Tabla 11
Pruebas/Tipo

TIPO	Pruebas selectivas							
	Sí				no			
	Exige Especialización				Exige Especialización			
	Sí		No		Sí		no	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Curso	37	69,8%	16	30,2%	76	19,3%	317	80,7%
Jornadas	0	,0%	3	100,0%	2	9,5%	19	90,5%
Seminario	0	,0%	0	,0%	3	12,0%	22	88,0%
Conferencias	0	,0%	0	,0%	0	,0%	0	,0%

Fuente: Elaboración propia.

Aunque son insignificantes, habría que ver en qué contenidos predominan este tipo de criterios (barreras), para darnos una idea sobre el verdadero alcance de los mismos. Según la Tabla 12, son principalmente las acciones relacionadas con

temas de informática los que demandan algún tipo de experiencia en el manejo de ordenadores y programas, llegando en algunos casos a convocar una prueba. También ciertas acciones de dirección reclaman a su alumnado una experiencia en la materia antes de realizarlos. En cualquier caso, son solo unos pocos dentro de la amplia programación de formación de los Institutos, Escuelas y Centros de Administración Pública (IECAP).

Tabla 12
Pruebas/Contenidos

TIPO	Pruebas selectivas							
	sí				no			
	Exige Especialización				Exige Especialización			
	Sí		no		sí		no	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Dirección	3	75,0%	1	25,0%	11	18,0%	50	82,0%
Atención al ciudadano	2	66,7%	1	33,3%	3	10,7%	25	89,3%
Presupuestación y contratación	0	,0%	0	,0%	2	4,9%	39	95,1%
Idiomas	0	,0%	2	100,0%	2	10,0%	18	90,0%
Informática de gestión	0	,0%	0	,0%	30	71,4%	12	28,6%
Informática aplicada	2	28,6%	5	71,4%	6	35,3%	11	64,7%
Legislación	0	,0%	3	100,0%	2	2,9%	66	97,1%
Seguridad e higiene en el trabajo	0	,0%	0	,0%	4	7,4%	50	92,6%
Otros	2	22,2%	7	77,8%	21	19,4%	87	80,6%

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Los resultados que aquí se presentan son los de una investigación que está resultando pionera en España, dado que hasta ahora nadie había puesto el foco de atención sobre los programas formativos de los empleados públicos desde este punto de vista. La mayoría de los estudios relacionados se han dedicado a analizar la normativa existente que hace mención a este respecto, evaluar las acciones formativas, pero desde una perspectiva de usuarios, describir las actividades formativas fijándose en la promoción y carreras administrativas o las necesidades del personal, estudiar cómo aplicar las técnicas formativas para logra el éxito, etc. De ahí, que el valor de este estudio haya residido en su planteamiento.

Dicho esto, habría que advertir que de la investigación aquí efectuada se puede concluir lo siguiente:

1º. En cuanto al mapa de los planes formativos de los empleados públicos, cabe señalar lo siguiente:

- La mayoría de las acciones formativas que se programan adoptan la forma de “cursos”, lo que permite desarrollar con una mayor profundización los distintos contenidos. Aunque esta acción prioritaria se ve complementada con una oferta variada y más accesible de jornadas y seminarios, que permite un reciclaje continuo en temas relacionados, principalmente, con la mejora de las administraciones públicas y los cambios en el marco jurídico y normativo.
- La modalidad de las acciones formativas es, en la mayoría de los casos, presencial, en detrimento de acciones semi-presenciales, y, especialmente en el caso del e-learning, en el que el sector público aún dista mucho de las organizaciones privadas, que ya éstas ofrecen un 25% de sus acciones formativas por este medio.
- Los contenidos de las acciones formativas son diversificados y poco homogéneos. El INAP desarrolla acciones de un profundo contenido técnico y especialización, lo que supone una apuesta por la profesionalización de los empleados públicos a los que se dirigen. En el caso de Andalucía y Valencia, la mayoría de las acciones se centran en el empleo de herramientas informáticas (especialmente ofimática) y en reformas de normativa para la función pública. En el País Vasco destaca que, aparte de haber un mayor porcentaje de

cursos on-line, existe un núcleo más numeroso de formación en herramientas informáticas específicas de la administración pública. En cambio en el IMAP predominan los cursos de dirección y normativos.

- Los programas de formación parecen estar abiertos a todo el personal al servicio de la Administración Pública. Además, la mayoría de las acciones formativas no exigen ningún tipo de experiencia o especialización. El único proceso de selección existente parece ser la petición por parte de los interesados, y sólo cuando el número de peticiones supera al de plazas se produce algún tipo de procedimiento selectivo.

2º. La programación de las acciones formativas no obedece, con la excepción del IVAP-V, a ningún criterio específico, salvo tal vez la demanda o la moda. Sólo el Instituto valenciano efectúa, según las entrevistas realizadas, una evaluación de necesidades y de impacto de las acciones formativas. Mientras que en el resto de los IECAP no se produce este tipo de evaluaciones y, por tanto, no se miden estos parámetros tan necesarios para una buena acción formativa. Además, si a esto le unimos la falta de coordinación y de comunicación existente entre los distintos Institutos, nos encontramos con unos planes de formación carentes de cierta homogeneidad y coherencia, con lo cual difícilmente responde a la exigencia de una administración modernizadora. Así, las acciones formativas parecen haberse olvidado de su carácter principal como motor del cambio personal y desarrollo de la organización, es decir, se ha centrado más en aspectos que tendrán unos resultados más cortoplacistas que innovadores y generadores de una nueva cultura que, a medio-largo plazo, favorezca el crecimiento y desarrollo de los recursos humanos en aras de una administración mucho más eficaz, eficiente y ágil.

3º. Las acciones formativas se dirigen, aunque en un principio todo podría indicar lo contrario, a los cuerpos superiores de la administración. Además, si observamos los contenidos de las acciones en función de sus destinatarios, podemos concluir que existe una división que se afianza en función de la estructura organizativa del personal, es decir, las acciones de dirección y de normativa se ofertan principalmente a los empleados de los cuerpos A y B, como los de atención al ciudadano y de apoyo, a los de los cuerpos C, D y E. Por ende, hay una mayor oferta para los cuerpos A y B, lo que significa que los programas formativos tienden a primar la modernización desde los puestos más elevados de la administración. Estrate-

gia que es correcta, si se tiene en cuenta que donde primero hay que arrancar el compromiso de esta transformación es en la cúspide de la organización, pero no se puede descuidar al resto de los empleados, no obviemos que son todos los empleados los que deben poner en marcha todo este proceso. Por tanto, la modernización implica un cambio en todos los niveles.

Además, el hecho de que la mayoría de las acciones formativas sean presenciales, limita el acceso a las mismas sobre todo en los Institutos que abarcan una amplia extensión geográfica, dado que la asistencia se encuentra condicionada por la posibilidad de desplazarse al centro en el que se imparte el curso, o bien, por su repetición en distintas sedes provinciales. En todo caso, simplemente con este hecho podemos concluir que las actividades formativas no están abiertas realmente a todo personal público, sino aquél que cuente con la casuística necesaria.

4°. No existen unos objetivos ni fines claros, dado que la programación como acabamos de ver no se realiza, en la mayoría de las ocasiones, siguiendo ningún criterio ni necesidad concreta. Por tanto, difícilmente se pueda decir que esté incidiendo de forma directa y predeterminada en la implantación de una nueva gestión pública, y por tanto, de la modernización de la administración pública. Además, los empleados públicos suelen seleccionar las acciones formativas a realizar en función de sus expectativas de carrera, más que de cualquier otra cosa.

5°. No existe ningún tipo de mecanismo de coordinación ni de colaboración. Las entrevistas así no lo han verificado. Además, la existencia de esa diversidad en la oferta formativa implica que no existe ni comunicación ni colaboración entre los distintos organismos. La asimetría entre los contenidos dificulta, al mismo tiempo, la cooperación entre los funcionarios de distintas administraciones a la hora de abordar temas específicos o técnicos, afectando especialmente a la implantación de nuevas tecnologías, y por tanto, a la Administración Única. Se echa así en falta, la figura de un coordinador de formación que dinamice y adecue al personal a las necesidades concretas de cada uno de los organismos y unidades administrativas.

6°. Otro punto débil que hemos detectado en la política formativa es la escasa versatilidad, ya que en muchos de los casos se reduce a una puesta al día en el uso de unos nuevos procedimientos y herramientas, es decir, parece que no se asume el papel de la formación como elemento clave y estratégico del cambio integral de

las personas (actitudes, motivación e implicación del funcionario en su puesto de trabajo), y con el desempeño de las tareas que realizan.

7º. Todos los programas formativos se dirigen a todo el personal público de una manera global. Esto en parte tiene un efecto contradictorio. En principio, puede ayudar a que todo el espíritu modernizador impregne a todos los empleados públicos. Pero por el contrario se corre el riesgo de que también se pierda y se diluya, ya que la formación también debe producirse de forma vertical, es decir, implicando a todos los miembros de un mismo departamento, sección para que aprendan a debatir, solucionar problemas, enfrentarse a nuevas funciones, etc. Tal vez, por eso, sería necesario que hubiera acciones formativas que estuvieran destinadas a unidades específicas, motivando e incentivando a que todos sus miembros participen en la misma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla Sáez, Manuel (1996). “La modernización de las Administraciones Públicas como decisión conformadora”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* N°7/8 pp. 125-138.
- Ballart, Xavier (1996). “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”, en Joan Subirats y Joaquim Brugé (coordinadores), *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: MAP.
- Bañón i Martínez, Rafael y Carrillo, Ernesto (1994). *Evaluación de la calidad de los servicios públicos*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Gestión de Calidad de las Administraciones Públicas, Santiago de Compostela.
- Bañón i Martínez, Rafael y Carrillo, Ernesto (1995). “Evaluación de la calidad de los servicios públicos”, Bañón, R.; Halachmi, A.; y Bouckaert, G. (editores), *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Santiago de Compostela: EGAP.
- Bañón i Martínez, Rafael (1993). “La modernización de la administración pública española. Balance y perspectivas”, *Revista Política y Sociedad*, N°13, pp. 9-20.
- Bañón i Martínez, Rafael (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ed. Díaz de Santos.
- Bañón i Martínez, Rafael y Carrillo, Ernesto (1997). “La legitimidad de la Administración Pública”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (ed.), *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

- Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (2001). “La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)” *Revista Reforma y Democracia* N° 19, pp. 1-35.
- Beltrán, M. (2000). *La acción pública en un régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Beltrán, M. (1977). “La formación y los empleados públicos”. *REIS* N° 77/78, pp. 51-68.
- Canales Aliende, José Manuel (1996). “El futuro del Empleo Público: La dialéctica entre lo institucional y lo organizativo”, *Actualidad Administrativa*, N° 7.
- Canales Aliende, José Manuel (2002). *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. Servicio de Publicaciones Universidad de Alicante.
- Cassese, S. (1989). “A che cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici?”, *Politica del Diritto*, Vol. XX, N°3.
- Corte-Real, I. (1999). “Formación de la administración Pública: Desafíos y perspectivas”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, N° 2: pp. 107-116.
- Echevarria, K. (1992). *La administración pública en la era del management*. España: ESADE. Tesis doctoral inédita. Universidad de Deusto.
- Gore, Albert (1993). *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos: de los trámites burocráticos a los resultados* / Informe del National Performance Review. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.
- Hughes, Owen (1996). “La Nueva Gestión Pública”, en Joan Subirats y Joaquim Brugé (coordinadores), *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: MAP.
- Inglehart, Ronald (1999). *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Kooiman, Jan (1993). “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity”, Kooiman, Jan (editor), *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Longo, Francisco (1999). “Política y gerencia pública en los Gobiernos Locales”, en *El Gobierno local y el modelo Gerencial*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- MAP (1990). *Reflexiones para la modernización del Estado*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Mendoza, X. (1989). *L'actualitat de la formació a les administracions públiques*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

- Muñoz Machado, A. (1999). *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*. Madrid: Ed. Díaz de Santos.
- OCDE (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: MAP.
- Oliás De Lima, Blanca (2005). “Servicios públicos y gobernanza”, en *Revista Sistema* N° 184/185, pp. 125-139.
- Paredes, A. (1995). *Guía per l'evaluació de la formació*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Pérez, C. P. Jorge (2003). *El papel estratégico de los institutos de administración pública en la formación y actualización de recursos humanos de alto nivel para la función pública local: el caso del Estado de Quintana Roo (México)*. Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Ramió, Carles (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos, Barcelona.
- Rodríguez Fernández, A. (1995). *Los recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Sáinz Moreno, Fernando y Martínez Herrán, Gloria (2003). *Formación y reforma administrativa: el papel de los institutos de formación en la reforma administrativa*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Viciano Rodríguez, Emilio (2007). *La formación profesional continua como herramienta básica ante los nuevos retos del Estatuto Básico del Empleado Público*. Workpaper. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- VV.AA. (1993), *Modernización administrativa y formación*. Madrid: INAP.

El artículo fue recibido en julio de 2010 y aprobado para su publicación el 15 de diciembre de 2010.