



Estudios Gerenciales

ISSN: 0123-5923

estgerencial@icesi.edu.co

Universidad ICESI

Colombia

JIMÉNEZ MEROÑO, SERGIO; SÁNCHEZ MEDERO, RUBÉN; SÁNCHEZ MEDERO, GEMA
LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: PROGRAMAS DE FORMACIÓN
PARA EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

Estudios Gerenciales, vol. 26, núm. 116, julio-septiembre, 2010, pp. 169-192

Universidad ICESI

Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21218552008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN¹

SERGIO JIMÉNEZ MEROÑO

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid, España.

Consultor especialista en Administración Pública, España.

sergio.jimenez.1@gmail.com

RUBÉN SÁNCHEZ MEDERO

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid, España.

Profesor Ayudante, Universidad Carlos III de Madrid, España.

rsmedero@polsoc.uc3m.es

GEMA SÁNCHEZ MEDERO^{*}

Doctora en Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid, España.

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid, España.

Dirigir correspondencia a: C/Francos Rodríguez, 64, 5º B, izq., 28039, Madrid, España.

gsmedero@cps.ucm.es

Fecha de recepción: 21-07-2009

Fecha de corrección: 05-05-2010

Fecha de aceptación: 23-07-2010

RESUMEN

La administración pública siempre ha mostrado cierta preocupación por la formación de sus empleados. Por eso a lo largo de este artículo se han analizado los planes de formación que en el 2004 llevaron a cabo cinco Institutos de Administración Pública españoles, aunque únicamente se ha hecho referencia a cinco variables: las características, la temporalización, los destinatarios, los requisitos y selección, y las materias de las acciones formativas. Así, utilizando el programa informático SPSS se cruzarán dichas variables para determinar qué camino está tomando la política formativa de estas instituciones y, por tanto, averiguar si ésta guarda algún tipo de relación con un intento de modernización y profesionalización, o si bien, por el contrario, se trata de una política programada sin un objetivo claro.

PALABRAS CLAVE

Formación, Institutos de Administración Pública, evaluación, modernización y empleados públicos.

Clasificación JEL: H83

¹ Financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de España.

* Autor para correspondencia.

ABSTRACT

Institutes of Public Administration in Spain: training programs for public employees

Public administration has always shown some concern about the training of public officials. This is the reason that this article provides a review of the training plans for 2004 at five Institutes of Public Administration in Spain, but only reference is made to the five following variables: characteristics, timing, target audience, requirements, and selection, and the subjects of the training activities. The SPSS software enabled us to correlate these variables and identify the current training policy of these institutions. In turn, it also allowed us to establish whether there is some sort of connection with an attempt of modernization and professionalization or this policy has been scheduled without a clear objective.

KEYWORDS

Training, institutes of public administration, evaluation, modernization, and public employees.

RESUMO

Os institutos de administração pública em Espanha: programas de formação para o pessoal ao serviço da administração

A administração pública sempre mostrou uma certa preocupação pela formação de seus empregados. Por isso ao longo deste artigo se analisaram os planos de formação que durante 2004 foram efetuados por cinco Institutos de Administração Pública espanhóis, embora apenas e se tenha feito referência a cinco variáveis: as características, a temporalização, os destinatários, os requisitos e seleção, e as matérias das ações formativas. Assim, graças ao programa informático SPSS poderemos cruzar essas variáveis, de maneira que podemos determinar que caminho está tomando a política formativa destas instituições e, portanto, averiguar se esta tem algum tipo de relação com uma tentativa de modernizar e profissionalizar, ou se, pelo contrário, se trata de uma política programada sem um objetivo claro.

PALAVRAS CHAVE

Formação, Institutos de Administração Pública, avaliação, modernização e empregados públicos.

INTRODUCCIÓN

Este artículo ha sido realizado sobre la base de los primeros resultados de una investigación titulada: “Los Institutos de Administración Pública en España: evaluación y metaevaluación de su actividad formativa e investigadora (1999-2005)”, iniciada por un grupo de profesores de distintas universidades españolas² y financiada dentro del marco de I+D del Ministerio de Ciencia y Tecnología de España,³ aunque aquí sólo se hace referencia a los programa de formación que desarrollaron los Institutos, Escuelas y Centros de Administración Pública (IECAP) en el año 2004. Evidentemente, dado que existe un gran número de instituciones de este tipo, se optó por realizar una selección de ellas, analizando únicamente los planes formativos del 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) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). De esta manera, se hará una radiografía sobre el panorama de la formación de los empleados públicos en España, y se determinará cómo se programan las acciones formativas, a qué actores se dirigen éstas y por qué, qué fines y objetivos persiguen, las diferencias y las similitudes que se producen entre los distintos planes seleccionados, los mecanismos de coordinación y colla-

boración, si es que existen, entre los IECAP, las fortalezas y debilidades, y la incidencia que estos programas han podido tener en la nueva gestión pública.

I. LA FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

La preocupación por la formación de los empleados públicos no es algo nuevo, es una cuestión que afecta a los distintos organismos que tienen competencias en la materia dentro de la administración pública española. Téngase en cuenta que la formación se ha convertido en un elemento esencial para poder hacer frente a los cambios que se producen 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.), pero sobre todo para poder dar respuesta a las nuevas demandas que proceden de la ciudadanía (Pérez, 2003). No se debe olvidar que la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañada de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia (García, 2007). De ahí que la nueva gestión pública se encuentre en la búsqueda de una nueva administración que venga a satisfacer las necesidades reales de los ciu-

2 El director del proyecto fue el Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Dr. Rafael Bañón i Martínez, y el equipo estuvo compuesto por los siguientes profesores e investigadores: Dña. Verónica Viñas (UC3M), Dr. Jaione Mondragón (UPV), Dr. Javier Pinazos (UV), D. Sergio Jiménez Meroño (UCM), Dra. Gema Sánchez Medero (UCM), D. Rubén Sánchez Medero (UC3M), Dra. Margarita Pérez (UGR) y Dr. Miguel Anxo Bastos Boubeta (USC).

3 N° de ref. SEJ2005-07190/CPOL.

danos al menor coste posible. Pero no recibe únicamente este impulso, también son los propios empleados públicos los que están demandando la posibilidad de adquirir nuevas herramientas que les permitan hacer frente a sus funciones, especialmente las nuevas, y seguir progresando en la carrera administrativa. Así pues, se podría decir que la formación no sólo contribuye a mejorar la calidad del trabajo y, por tanto, la calidad de los servicios públicos, sino que además permite a los empleados públicos cumplir con sus expectativas vitales y profesionales.

En todo caso, como consecuencia de la importancia que han adquirido las acciones formativas, las distintas administraciones y organismos públicos han programado algún tipo de actuación a este respecto. España, por ejemplo, cuenta con tres niveles administrativos, y cada uno de ellos ha desarrollado programas formativos para el personal público a través de sus Institutos, Escuelas y Centros de Administración Pública. A nivel de la administración general del Estado, tres centros, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y la Escuela Diplomática, desempeñan un papel destacado en cuanto a formación se refiere. Además, 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. En lo autonómico, cada Comunidad Autónoma tiene la capacidad necesaria para elaborar y ejecutar sus propias estrategias e

iniciativas, con lo cual casi todas ellas han creado sus propios centros de formación de funcionarios a imagen y semejanza del INAP, aunque eso sí, con un grado de desarrollo muy distinto, según los recursos, capacidades asignadas y orientación dada. En cuanto a la administración local, por su enorme variedad y dispersión, difícilmente puede 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 distintos que producen una diferenciación entre la formación de unos empleados y otros.

2. 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 (Olías, 2005). Si a esto se añaden una serie de factores como los cambios tecnológicos, las nuevas demandas de los ciudadanos o las nuevas medidas de gestión, se tienen las causas que llevan a cuestio-

nar los tradicionales parámetros de la administración pública. Esto obliga a que las administraciones tengan que 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 (Arenilla, 1996). Pero también la adaptación de las propuestas de modernización a las características específicas de cada organización tiene un efecto, porque no todas las unidades son iguales y persiguen funciones y fines diferentes (Bañón, 1993); 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 necesarios 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 ad-

ministrativa, 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 inviable, con lo que sería imposible mejorar la calidad de la prestación de los servicios a los ciudadanos (Bañón, 1993). Esto implica que la voluntad de los dirigentes debe estar unida a condiciones grupales propicias para su aplicación, 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; Canales, 1996). 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.

3. 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 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 sociales que tienen una naturaleza externa a la propia administración, las cuales 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, y 3) el que el nuevo discurso de la ciudadanía y de las relaciones del Estado y la sociedad, transforman el paradigma de la ética pública y del comportamiento de los miembros de la administración en el desempeño de sus actividades.

4. METODOLOGÍA

En un primer momento se lleva a cabo una revisión bibliográfica y un análisis de los estudios existentes relacionados con la temática aquí abordada. En segundo lugar, se recaban los planes de formación que en 2004 habían elaborado y ejecutado cada uno de los cinco institutos seleccionados. Para ello, se toma contacto con cada uno de los responsables de formación de los distintos institutos para conseguir que facilitasen los mismos. En tercer lugar, se confecciona un cuestionario semi-estructurado que gire 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 es averiguar si los distintos institutos siguen alguna pauta a la hora de programar sus acciones formativas, es decir, si obedecen a las propias necesidades de los organismos y empleados públicos; además de conocer cuál es la calidad

de esas acciones y si se lleva a cabo algún tipo de evaluación del impacto que pueda servir como punto de reflexión para futuras programaciones formativas. Para ello se efectúan distintas entrevistas entre los máximos responsables políticos y técnicos de los cinco institutos anteriormente mencionados, por considerar que eran los únicos que pueden dar una verdadera perspectiva sobre la programación, desarrollo y evaluación de los planes formativos. Así, los miembros del equipo investigador entrevistan, 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. Para el estudio se realizan aproximadamente quince entrevistas, cuyo contenido fue clasificado en virtud de los tres ejes anteriormente citados.

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

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, seminarios y conferencias suponen una oferta complementaria para la formación del personal de las administraciones públicas. La cuestión es 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 hace referencia a los contenidos de las acciones formativas; según 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.

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.

Destinatarios de la acción

- Perfil del alumnado: se distingue entre el personal funcionarial, el laboral, el interino y el eventual. El análisis de esta variable permite conocer el modelo de carrera que predomina en cada uno de los centros.

- Grupo: la clasificación de las acciones se discrimina 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 procura hacer extensivos a la totalidad de la organización.
- 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 permitan interactuar y colaborar con administraciones públicas de otros países, especialmente de la Unión Europea.

Requisitos y selección del alumnado

- Especialización: la exigencia de este requisito, es decir, estar adscrito a un departamento, 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 se descubren cuáles son los aspectos destinados a una mejora directa en lo que se refiere a funciones concretas.

Materia de la acción

Dado el gran número de oferta formativa, únicamente se analizarán los contenidos que se creen están más relacionados con el objeto de estudio. Así, se clasifica 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 permitan 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: son las que tienden 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 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, se cruzan mediante un tratamiento estadístico las distintas variables para dar cumplimiento al objetivo principal de la investigación, 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 participación en la modernización de las administraciones públicas.

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

Como ya se ha referenciado, los ciudadanos están demandando actualmente gobiernos que hagan más y cuesten menos (Sainz y Martínez, 2003). 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: primero, que la administración deje de articular soluciones fijas para cada tipo de problema que se le plantea (Román, 2002); segundo, que haga suyo el empleo de las nuevas tecnologías para la prestación de los servicios; y tercero, que

se produzca un cambio en la política de recursos humanos, estableciendo una nueva cultura administrativa donde la eficacia y la eficiencia sean conceptos claves; 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 este estudio haya centrado su atención en los planes de formación que han desarrollado cada uno de los institutos seleccionados. Su análisis permite hacer una fotografía de la política formativa de las administraciones públicas españolas, 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.

En la Tabla 1 se puede 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. Al fijarse un poco más, se comprobará 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. Sólo 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.

Al analizar por modalidad de la formación, se comprueba un dato bastante significativo (ver Tabla 2): el 90% de las acciones programadas se impartieron utilizando la modalidad presencial, 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).

Este último punto podría verse paliado o contrarrestado 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, sólo el INAP, IMAP

Tabla 1. Institutos/Tipos de cursos

INSTITUTOS*		TIPO DE CURSO			
		Curso	Jornadas	Seminario	Total
INAP	Recuento	131	6	24	161
	% de Instituto	81,40%	3,70%	14,90%	100,00%
IVAP	Recuento	11	4	0	15
	% de Instituto	73,30%	26,70%	0,00%	100,00%
IVAP-V	Recuento	63	0	2	65
	% de Instituto	96,90%	0,00%	3,10%	100,00%
IAAP	Recuento	96	16	0	112
	% de Instituto	85,70%	14,30%	0,00%	100,00%
IMAP	Recuento	208	0	1	209
	% de Instituto	99,50%	0,00%	0,50%	100,00%
Total	Recuento	509	26	27	562
	% de Instituto	90,60%	4,60%	4,80%	100,00%

* INAP, Instituto Nacional de Administración Pública; IVAP, Instituto Vasco de Administración Pública; IVAP-V, Instituto Valenciano de Administración Pública, IAAP, Instituto Andaluz de Administración Pública; IMAP, Instituto Madrileño de Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia en función de los programas de formación de cada uno de los institutos objeto de estudio.

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
INAP	Curso	117	79,60%	4	100,00%	0	0,00%	10	100,00%
	Jornadas	6	4,10%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Seminario	24	16,30%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
IVAP	Curso	7	63,60%	1	100,00%	0	0,00%	3	100,00%
	Jornadas	4	36,40%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Seminario	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
IVAP-V	Curso	63	96,90%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Jornadas	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Seminario	2	3,10%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
IAAP	Curso	96	85,70%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Jornadas	16	14,30%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Seminario	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
IMAP	Curso	205	99,50%	0	0,00%	0	0,00%	3	100,00%
	Jornadas	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Seminario	1	0,50%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%

*INAP, Instituto Nacional de Administración Pública; IVAP, Instituto Vasco de Administración Pública; IVAP-V, Instituto Valenciano de Administración Pública, IAAP, Instituto Andaluz de Administración Pública; IMAP, Instituto Madrileño de Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

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 se puede dilucidar la siguiente conclusión: sólo 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. Esto se reafirma con el desuso de los

cuursos semipresenciales, que consiste principalmente en la entrega de una serie de material formativo al alumnado que se verá complementado con unas cuantas clases presenciales.

Por otra parte, antes de ahondar 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 organi-

zación en un conjunto de elementos fundamentales para su acción; 2) los cursos avanzados 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 en 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, según lo indica la Tabla 3. Sólo el INAP rompe con esta tendencia, al optar 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 a una mayor profesionalización de los empleados públicos.

En cuanto a los contenidos, se ha 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.

Como se observa en la Tabla 4, 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 se deseche 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 adentro y para ello es de 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 el de legislación, obedecen a fines diferentes al de la propia reforma de la administración, aunque naturalmente en

Tabla 3. Instituto/Categoría

INSTITUTO*	Categoría								
	Selectivo		Básico		Avanzado		Habilitación		
	Recuento	% del N de la columna	Recuento	% del N de la columna	Recuento	% del N de la columna	Recuento	% del N de la columna	
Curso	2	100,00%	44	63,80%	84	95,50%	0	0,00%	
INAP	Jornadas	0	0,00%	4	5,80%	1	1,10%	0	0,00%
	Seminario	0	0,00%	21	30,40%	3	3,40%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Curso	0	0,00%	9	69,20%	2	100,00%	0	0,00%
IVAP	Jornadas	0	0,00%	4	30,80%	0	0,00%	0	0,00%
	Seminario	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Curso	0	0,00%	43	95,60%	20	100,00%	0	0,00%
IVAP-V	Jornadas	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Seminario	0	0,00%	2	4,40%	0	0,00%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Curso	4	100,00%	48	100,00%	14	93,30%	28	100,00%
IAAP	Jornadas	0	0,00%	0	0,00%	1	6,70%	0	0,00%
	Seminario	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Curso	3	100,00%	177	99,40%	28	100,00%	0	0,00%
IMAP	Jornadas	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	Seminario	0	0,00%	1	0,60%	0	0,00%	0	0,00%
	Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%

*INAP, Instituto Nacional de Administración Pública; IVAP, Instituto Vasco de Administración Pública; IVAP-V, Instituto Valenciano de Administración Pública, IAAP, Instituto Andaluz de Administración Pública; IMAP, Instituto Madrileño de Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

mayor o menor medida se encuentran relacionadas con ella.

Otra cuestión es la manera como los institutos disponen los planes de formación. Normalmente son ellos mismos quienes planifican, elaboran e imparten las acciones formativas, y 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 hace mayoritariamente en colaboración de otros organismos. Llegados a este punto, se debe 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, se debe

Tabla 4. Institutos*/Materias

	INAP		IVAP		IVAP-V		IAAP		IMAP	
	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
Dirección	26	16,10%	0	0,00%	8	12,50%	5	6,00%	48	23,00%
Atención al ciudadano	15	9,30%	0	0,00%	3	4,70%	9	10,70%	7	3,30%
Presupuestación y contratación	31	19,30%	1	6,70%	1	1,60%	6	7,10%	14	6,70%
Idiomas	8	5,00%	1	6,70%	2	3,10%	6	7,10%	5	2,40%
Informática de gestión	16	9,90%	0	0,00%	16	25,00%	12	14,30%	0	0,00%
Informática aplicada	6	3,70%	4	26,70%	6	9,40%	7	8,30%	3	1,40%
Legislación	22	13,70%	3	20,00%	10	15,60%	14	16,70%	28	13,40%
Seguridad e higiene en el trabajo	4	2,50%	0	0,00%	4	6,30%	6	7,10%	43	20,60%
Otros	33	20,50%	6	40,00%	14	21,90%	19	22,60%	61	29,20%

* INAP, Instituto Nacional de Administración Pública; IVAP, Instituto Vasco de Administración Pública; IVAP-V, Instituto Valenciano de Administración Pública, IAAP, Instituto Andaluz de Administración Pública; IMAP, Instituto Madrileño de Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

Tabla 5. Instituto/Desarrollo

INSTITUTO*	DESARROLLO		
	Propio	Colaboración	Total
INAP	Recuento	14	147
	% de Instituto	8,70%	91,30%
IVAP	Recuento	14	1
	% de Instituto	93,30%	6,70%
IVAP-V	Recuento	65	0
	% de Instituto	100,00%	0,00%
IAAP	Recuento	112	0
	% de Instituto	100,00%	0,00%
IMAP	Recuento	208	1
	% de Instituto	99,50%	0,50%
Total	Recuento	413	149
	% de Instituto	73,50%	26,50%
			562
			100,00%

*INAP, Instituto Nacional de Administración Pública; IVAP, Instituto Vasco de Administración Pública; IVAP-V, Instituto Valenciano de Administración Pública, IAAP, Instituto Andaluz de Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

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 sólo son los cursos de presupuestación y contratación los que se encuentran más descentralizados, como indica la Tabla 6, pero también es digno de tener en cuenta los de dirección, con 17,4% de externalización, ya que es en éstos donde se forman los directivos que son la cabeza de la administración pública.

Otro hecho a tener en cuenta es que las acciones se dirigen mayoritariamente tanto para el personal laboral como para el funcionarial, solo el IVAP-V y el IAAP destinan la mayor parte de su oferta formativa al personal funcional, como se puede comprobar en la Tabla 7. Además, los datos que aporta la Tabla 8 co-

rroboran 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 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 se quiere decir, aunque pudiera resultar contradictorio, que pese a que existe una amplia oferta formativa abierta a todos los grupos, ésta sólo 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 6. Contenidos/Desarrollo

CONTENIDOS	DESARROLLO			
	Propio		Colaboración	
	Recuento	% del N de la columna	Recuento	% del N de la columna
Dirección	96	22,70%	26	17,40%
Atención al ciudadano	22	5,60%	15	10%
Presupuestación y Contratación	23	5,40%	31	20,80%
Idiomas	21	4,90%	1	0,60%
Informática de gestión	29	6,80%	15	10%
Informática aplicada	21	4,90%	5	3,20%
Legislación	55	13%	22	15,50%
Seguridad e higiene en el trabajo	53	12,50%	4	2,60%
Otros	102	24,20%	30	20%
TOTAL	422	100%	149	100%

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los institutos objeto de estudio.

Tabla 7. Instituto/Perfil

INSTITUTO*	PERFIL			
	funcionario	laboral	abierto	Total
INAP Recuento	67	1	93	161
% de Instituto	41,60%	0,60%	57,80%	100,00%
IVAP Recuento	4	0	10	14
% de Instituto	26,70%	0,00%	66,70%	100,00%
IVAP-V Recuento	64	0	0	64
% de Instituto	100,00%	0,00%	0,00%	100,00%
IAAP Recuento	94	0	14	108
% de Instituto	87,00%	0,00%	13,00%	100,00%
IMAP Recuento	10	1	198	209
% de Instituto	4,80%	0,50%	94,70%	100,00%

* INAP, Instituto Nacional de Administración Pública; IVAP, Instituto Vasco de Administración Pública; IVAP-V, Instituto Valenciano de Administración Pública, IAAP, Instituto Andaluz de Administración Pública; IMAP, Instituto Madrileño de Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

Tabla 8. Tipo/Grupo*

Tipo de curso	Grupo										Total
	A	B	C	D	E	AB	ABC	ABCD	BC	CD	
Curso Recuento	63	19	33	14	8	132	4	9	9	44	167
% de tipo de curso	12,50%	3,80%	6,60%	2,80%	1,60%	26,30%	0,80%	1,80%	1,80%	8,80%	33,30%
Jornadas Recuento	2	0	0	0	0	3	0	0	1	0	20
% de tipo de curso	7,70%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11,50%	0,00%	0,00%	3,80%	0,00%	76,90%
Seminario Recuento	15	0	0	0	0	1	0	0	0	0	11
% de tipo de curso	55,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,70%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	40,70%
Total Recuento	80	19	33	14	8	136	4	9	10	44	198
% de tipo de curso	14,40%	3,40%	5,90%	2,50%	1,40%	24,50%	0,70%	1,60%	1,80%	7,90%	35,70%

*Los puestos en la administración en España se clasifican en 30 niveles y cada funcionario adquiere un nivel, en un primer momento, en función de la oposición a la que se haya presentado, y luego van ascendiendo, según el desempeño, de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. En el Grupo E se ubican los funcionarios con nivel mínimo 7 y máximo 14; en el Grupo D aquellos con un nivel mínimo de 9 y uno máximo de 18; en el Grupo C aquellos con un nivel mínimo de 11 y uno máximo de 22; en el Grupo B aquellos con un nivel mínimo de 16 y uno máximo de 26; y finalmente en el Grupo A se ubican aquellos con un nivel mínimo de 20 y que alcanzan el máximo nivel, que es el 30.

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

Si se profundiza un poco más, centrándose en su contenido, se puede ver que hay una serie de acciones formativas que tienen como público objetivo unos grupos determinados, según 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 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 categorías C, D y E. No es de extrañar esta delimitación de contenidos por grupos, evidentemente un funcionario perteneciente al gru-

Tabla 9. Contenidos/Grupos

CURSO	GRUPO		A		B		C		D		E		AB		ABC		ABCD		BC		CD		TODOS	
	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila	Recuento la fila	Porcentaje de Recuento la fila
Dirección	28	32,60%	0	0,00%	1	1,20%	2	2,30%	0	0,00%	40	46,50%	0	0,00%	0	0,00%	3	3,50%	7	8,10%	5	5,80%		
Atención al ciudadano	2	6,10%	0	0,00%	5	15,20%	2	6,10%	0	0,00%	6	18,20%	0	0,00%	1	3,00%	3	9,10%	1	3,00%	13	39,40%		
Presupuestación y contabilidad	16	30,20%	5	9,40%	2	3,80%	0	0,00%	0	0,00%	15	28,30%	2	3,80%	0	0,00%	1	1,90%	5	9,40%	7	13,20%		
Idiomas	1	4,50%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	9,10%	19	86,40%		
Informática de gestión	0	0,00%	0	0,00%	3	6,80%	0	0,00%	0	0,00%	2	4,50%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	39	88,60%		
Informática aplicada	5	20,00%	0	0,00%	3	12,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	12,00%	1	4,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	4,00%	12	48,00%		
Legislación	8	10,40%	1	1,30%	5	6,50%	2	2,60%	0	0,00%	24	31,20%	1	1,30%	1	1,30%	13	16,90%	21	27,30%				
Seguridad e higiene en el trabajo	0	0,00%	0	0,00%	1	1,80%	0	0,00%	1	1,80%	3	5,30%	0	0,00%	3	5,30%	0	0,00%	1	1,80%	48	84,20%		
Otros	20	15,40%	8	6,20%	2	1,50%	2	1,50%	1	0,80%	43	33,10%	0	0,00%	4	3,10%	2	1,50%	14	10,80%	34	26,20%		

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

po E no va a desempeñar funciones directivas, éstas suelen recaer en los grupos A y B que serán los encargados de liderar cualquier proceso que pretenda iniciarse 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.

Por otro lado, si se observa cómo se distribuyen los contenidos por institutos (ver Tabla 10) se puede establecer cuáles van a ser las líneas de actuación de los planes estratégicos de cada uno de ellos. Empezando 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, por su parte, 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, se podría afirmar que su eje de acción se vertebría en función de mejorar los servicios públicos, optimizar los procedimientos de gestión, establecer relaciones de cooperación y colaboración con los institutos de otros países de la Unión Europea 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 me-

nor 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 redunden en calidad, y de la constante colaboración con otras instituciones. De todos los institutos objeto de estudio, el IVAP es el que cuenta con mayor diversidad de contenidos, no se ha especializado en ninguna área específica, como han podido hacer en mayor o menor medida sus homólogos, y 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, toca cada una de las temáticas que considera necesarias para fortalecer la prestación del servicio y propiciar la carrera administrativa.

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. Algunos exigen una especialización y prueba previa, otros no piden especialización pero sí requieren prueba y otros simplemente solicitan al alumno la especialización. Dentro de este complicado galimatías 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

Tabla 10. Contenidos/Instituto*

CONTENIDOS	INAP			IVAP			IVAP-V			IAAP			IMAP		
	Recuento	% de la fila	Recuento												
Dirección	26	29,90%	0	0,00%	8	9,20%	5	5,70%	48	55,20%					
Atención al ciudadano	15	44,10%	0	0,00%	3	8,80%	9	26,50%	7	20,60%					
Presupuestación y contratación	31	58,50%	1	1,90%	1	1,90%	6	11,30%	14	26,40%					
Idiomas	8	36,40%	1	4,50%	2	9,10%	6	27,30%	5	22,70%					
Informática de gestión	16	36,40%	0	0,00%	16	36,40%	12	27,30%	0	0,00%					
Informática aplicada	6	23,10%	4	15,40%	6	23,10%	7	26,90%	3	11,50%					
Legislación	22	28,60%	3	3,90%	10	13,00%	14	18,20%	28	36,40%					
Seguridad e higiene en el trabajo	4	7,00%	0	0,00%	4	7,00%	6	10,50%	43	75,40%					
Otros	33	24,80%	6	4,50%	14	10,50%	19	14,30%	61	45,90%					

* INAP, Instituto Nacional de Administración Pública; IVAP, Instituto Vasco de Administración Pública; IVAP-V, Instituto Valenciano de Administración Pública; IAAP, Instituto Andaluz de Administración Pública; IMAP, Instituto Madrileño de Administración Pública.

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

Tabla 11. Pruebas/Tipo

TIPO	Pruebas selectivas							
	Sí				No			
	Exige especialización		No exige especialización		Exige especialización		No exige especialización	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Curso	37	69,80%	16	30,20%	76	19,30%	317	80,70%
Jornadas	0	0,00%	3	100,00%	2	9,50%	19	90,50%
Seminario	0	0,00%	0	0,00%	3	12,00%	22	88,00%
Conferencias	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

encuentran en este parámetro son 317 cursos, que representan el 57% sobre el total de las acciones formativas ofertadas y realizadas. Ahora bien, hay 76 cursos que sólo 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%, respectiva-

mente. Con esto se quiere 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%.

Aunque son insignificantes, habría que ver en qué contenidos predomina este tipo de criterios (barreras) y así determinar el verdadero alcance de los mismos. Según la Tabla 12, son

Tabla 12. Pruebas/Contenidos

TIPO	Pruebas selectivas							
	Sí				No			
	Exige especialización		No exige especialización		Exige especialización		No exige especialización	
	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila	Recuento	% de la fila
Dirección	3	75,00%	1	25,00%	11	18,00%	50	82,00%
Atención al ciudadano	2	66,70%	1	33,30%	3	10,70%	25	89,30%
Presupuestación y contratación	0	0,00%	0	0,00%	2	4,90%	39	95,10%
Idiomas	0	0,00%	2	100,00%	2	10,00%	18	90,00%
Informática de gestión	0	0,00%	0	0,00%	30	71,40%	12	28,60%
Informática aplicada	2	0,286%	5	71,40%	6	35,30%	11	64,70%
Legislación	0	0,00%	3	100,00%	2	2,90%	66	97,10%
Seguridad e higiene en el trabajo	0	0,00%	0	0,00%	4	7,40%	50	92,60%
Otros	2	0,222%	7	77,80%	21	19,4%	87	80,60%

Fuente: Elaboración propia, en función de los programas de formación de cada uno de los Institutos objeto de estudio.

principalmente las acciones relacionadas con temas de informática las 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 sólo unos pocos dentro de la amplia programación de formación de los Institutos, Escuelas y Centros de Administración Pública (IECAP).

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los resultados que aquí se presentan son los de una investigación que está resultando pionera en España, dado que hasta ahora no se habían estudiado 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, y a 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 lograr el éxito, etc. De ahí que el valor de este estudio haya residido en su planteamiento.

Dicho esto, se podría obtener del estudio las siguientes conclusiones:

1. 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. Pero que la mayoría

de las acciones formativas sean presenciales, limita la asistencia de una buena parte de los funcionarios. Sería necesario que empiece a ofertarse un mayor número de acciones formativas semipresenciales y de e-learning para que puedan beneficiarse más empleados públicos.

2. 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 mide estos parámetros tan necesarios para una buena acción formativa. Sería necesario que se llevaran a cabo este tipo de evaluaciones para detectar las necesidades y los verdaderos impactos de las acciones formativas. Además, si a esto se le une la falta de coordinación y de comunicación existente entre los distintos institutos, se encuentran unos planes de formación carentes de cierta homogeneidad y coherencia, con lo cual difícilmente responde a la exigencia de una administración modernizadora. Se echa así en falta la figura de un coordinador de formación que dinamice y acomode al personal a las necesidades concretas de cada uno de los organismos y unidades administrativas. 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.

3. Las acciones formativas se dirigen, aunque en un principio todo podría indicar lo contrario, a los cuerpos superiores de la administración. Esta estrategia es correcta si se tiene en cuenta que desde allí es más fácil obtener el compromiso por una transformación desde la cúspide de la organización, pero no se puede descuidar al resto de los empleados pues son todos ellos los que deben poner en marcha este proceso. Por tanto, la modernización implica un cambio en todos los niveles.
4. Otro punto débil que se ha 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.
5. Este estudio ha permitido hacer una categorización novedosa de los institutos objeto de estudio:

1) *El modelo tradicional-burocrático*, que es aquel que responde más a un corte tradicional que está influenciado, posiblemente, por la existencia de instituciones formativas para los cuadros superiores de la Administración Pública como es el caso de la ENA. Estos Institutos, que tienen una personalidad jurídica propia, han centralizado la formación de los empleados públicos de la Administración General, lo que, debido a la necesidad de responder de manera eficaz a las distintas demandas formativas, genera una estructura amplia y diversificada. Este modelo presenta comportamientos burocráticos mediante clientelas internas y externas que estabilizan su acción a lo largo del tiempo. De esta manera, estos Institutos se centran en la socialización y la promoción de la carrera administrativa, modelo que, sin embargo, garantiza una continuidad a lo largo del tiempo en la política formativa y, con ello, se consigue una homogeneidad de las habilidades, competencias y valores recibidos por los empleados públicos. Este sería el caso del INAP;

2) *El modelo reticular-doctrinario*, que es más propio de las administraciones que están generando un discurso de modernización. En este tipo de Institutos, pese a tener una personalidad jurídica propia, se encuentran muy vinculados al mando de los gobiernos, con lo cual se dedican a realizar unas acciones formativas mucho más reducidas y centradas en aspectos generales, y financiando las acciones especializadas de cada departamento de la administración. De esta manera, se flexibiliza la formación técnica bajo

la demanda de los actores implicados y, por otro lado, se homogeniza la formación de aspectos básicos para el funcionamiento de la administración. Con lo cual, en este modelo el pronunciamiento de la doctrina sobre el funcionamiento y la modernización de la administración pública es un elemento clave de su acción. Este sería el caso de IVAP;

3) *El modelo gerencial-nuclear*, que está presente en los casos en los que existe una fuerte política de modernización de la administración pública. La implicación del Gobierno en el cambio organizativo y la necesidad de realizar un seguimiento más estrecho de las acciones ejecutadas, obliga al Instituto a reducir su autonomía y su tamaño, de manera que el control es mucho más directo. En estos casos, la política formativa se estructura en torno al proceso de cambio, lo que supone un referente predefinido para el diagnóstico de necesidades y la evaluación. La existencia de unos *outputs* esperados permite que puedan emplearse unos mecanismos de evaluación y diagnósticos basados en el individuo y en la organización. Pero por el contrario, este modelo presenta una mayor capacidad transformadora para la organización, pero es más susceptible de sufrir variaciones a lo largo del tiempo como consecuencia de un cambio de gobierno o de la política modernizadora. Además, la socialización y homogenización de competencias es mucho más susceptible de cambios y, por lo tanto, de presentar asimetrías entre los empleados públicos. Este sería el caso del IVAP-V, y en menor medida, del IMAP.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar, L.F. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 39, 1-15.
2. Ahmed, P.K., Loh, A. y Zairi, M. (1999). Cultures for continuous improvement and learning. *Total Quality Management*, 10(4-5), 426-434.
3. Arenilla, M. (1996). La modernización de las Administraciones Autonómicas como decisión conformadora. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8, 125-138.
4. Bañón, R. (1993). La modernización de la administración pública española: balance y perspectivas. *Política y Sociedad*, 13, 9-20.
5. Bañón, R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.
6. Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
7. Beltrán, M. (2000). La formación de los empleados públicos. *La acción pública en el régimen democrático* (pp. 153-176). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
8. Canales, J.M. (1996). El futuro del Empleo Público: La dialéctica entre lo institucional y lo organizativo. *Actualidad Administrativa*, 7, Semana del 12 a 18 de febrero.
9. Corte-Real, I. (1999). Formación de la administración Pública: Desafíos y perspectivas. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 2, 107-116.

10. García, I.M. (2007) La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 37-64.
11. Gore, A. (1993). *Informe del National Performance Review. Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos: de los trámites burocráticos a los resultados*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
12. Guerrero, O. (2001) Nuevos modelos de gestión pública. *Revista Digital Universitaria*, 2(3), 1-8.
13. Hughes, O. (1996) La nueva gestión pública. En J. Subirats y Q. Brugué (Eds.). *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 66-81). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
14. Kooiman, J. (1993). Governance and governability. Using complexity, dynamics and diversity. *Modern Governance* (pp. 35-48). Londres: Sage.
15. MAP. (1990). *Reflexiones para la modernización del Estado*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
16. Mendoza, X. (1989). *L'actualitat de la formació a les administracions publiques*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
17. OCDE. (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: BOE y MAP.
18. Olías, B. (2005). Servicios públicos y gobernanza. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 184-185, 125-140.
19. Paredes, A. (1995). *Guía per l'evaluació de la formació*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
20. Pérez, J. (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 (Méjico)*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 octubre de 2003.
21. Puga, J. y Martínez, L. (2008). Competencias directivas en escenarios globales. *Estudios Gerenciales*, 109(24), 87-103.
22. Rodríguez, A. (1995). *Los recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
23. Román, C. (2002). *Formación capacitadora de los empleados públicos y mejora en la presentación de los servicios*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 octubre de 2003.
24. Sáinz, F. y Martínez, G. (2003). *Formación y reforma administrativa: el papel de los institutos de formación en la reforma administrativa*. Ponencia presentada en el: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 8-11 octubre de 2003.
25. Valera, R. y Bedoya, O.L. (2006). Modelo conceptual de desarrollo empresarial basada en competencias. *Estudios Gerenciales*, 100 (22), 21-47.
26. VV.AA. (1993). *Modernización administrativa y formación*. Madrid: INAP.
27. Waissbluth, M. (2008) *Sistemas complejos y gestión pública* (working paper). Disponible en: http://www.bscconsultores.cl/9_SISTEMAS_COMPLEJOS.pdf