

Formación Continua y Modernización de la Administración Local

El reto de la evaluación del impacto



Federación Española de
Municipios y Provincias Federación
Andaluza de Municipios y Provincias Federa-
ción Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provin-
cias Federación Asturiana de Concejos Federación de
Entidades Locales de las Islas Baleares Federación Canaria
de Municipios Federación de Municipios de Cantabria Federa-
ción de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha Federa-
ción de Municipios y Provincias de Castilla y León Federación de
Municipios de Cataluña Federación de Municipios y Provincias
de Extremadura Federación Gallega de Municipios y Provin-
cias Federación de Municipios de Madrid Federación de
Municipios de la Región de Murcia Federación
Navarra de Municipios y Concejos Federación
Riojana de Municipios Federación Valenciana
de Municipios y Provincias



Formación Continua y Modernización de la Administración Local

El reto de la evaluación del impacto

2009



Federación Española de Municipios y Provincias
Área de Estudios, Estrategias y Formación
Calle Nuncio, 8
28005 - Madrid
Teléfono: 91 364 37 00
www.femp.es

© Federación Española de Municipios y Provincias
Depósito Legal: xxxxx
Diseño y maquetación: xxxxxxxx
Impresión: xxxxxxxxx



Presentación

La publicación que se presenta es la tercera de la serie iniciada en el año 2007 sobre la realidad y el futuro de la Formación Continua en las entidades locales y complementaria a las anteriores. Sus contenidos principales son producto de un estudio de carácter cualitativo sobre el “Impacto de la Formación Continua en la Modernización de la Administración Local” y del trabajo de un grupo de técnicos de las Federaciones Territoriales de Municipios y Provincias, empeñados en incrementar la eficiencia de los planes de Formación Continua, a partir de su disposición por compartir y su interés por promover la coordinación y la complementariedad de la actuación de los promotores en los diversos territorios españoles.

El volumen contiene la visión de los protagonistas de la Formación Continua: de los diferentes actores, directamente implicados en los procesos de trabajo, pues ellos son los que conocen de primera mano y mejor que nadie los esfuerzos realizados, el trayecto recorrido y, sin duda, las estrategias locales y de formación que son precisas para avanzar en la prestación de servicios públicos de calidad, en la modernización de las Administraciones Locales y en la configuración de desarrollos profesionales de éxito.

Los trabajos realizados han sido posibles gracias a la colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el marco de las actividades complementarias a las que se refiere el IV Acuerdo de la Formación Continua en las Administraciones Públicas.

Han participado activamente, bajo la coordinación de la FEMP, las diversas Federaciones Territoriales de Municipios y Provincias, numerosos cargos electos, miembros de sindicatos vinculados a la Administración Local, directivos y responsables técnicos de ayuntamientos, diputaciones y cabildos, así como expertos de empresas de formación. A todos ellos quiero agradecer su dedicación y su colaboración.

Con la edición de los informes de los estudios y actividades realizadas, se pretende hacer llegar la información de los resultados obtenidos al mundo local. La difusión es una pieza clave de cualquiera de los proyectos que se acometen en este sector, un requisito que se aborda para lograr la máxima rentabilidad de las tareas realizadas. El libro está en sus manos con el deseo de que les sea válido para sus desempeños y para el empeño común de modernizar la Administración Local.

Pedro Castro
Presidente de la FEMP



Introducción

En los estudios sobre las necesidades formativas de la Administración Local se ha señalado reiteradamente que, para plantearse la evaluación del impacto de la formación, era imprescindible conocer en profundidad las estrategias de la organización. Los planes y procesos de modernización son los instrumentos que las entidades locales están utilizando para formalizar prioridades y objetivos de cambio. Hemos entendido que era necesario avanzar en la confluencia de las políticas de formación con respecto a las estrategias de modernización y que, una manera de hacerlo, era abrir y proponer el debate sobre la evaluación del **impacto de la formación en los procesos de modernización de las entidades locales**.

Con este propósito hemos abordado la realización de un **estudio cualitativo**, a través de grupos de discusión, sobre la percepción que tienen los distintos perfiles de implicados en la gestión de la formación acerca de la repercusión de los planes de formación en los empleados, los servicios, la organización, la ciudadanía y la sociedad en su conjunto, y de cómo poder medirlo e incrementarlo.

La **primera parte** de esta publicación describe el diseño de la investigación y sus resultados. Para la adecuada lectura del informe del estudio debemos recordar que la metodología utilizada tiene como objetivo obtener información de las representaciones sociales existentes y que la muestra utilizada (participantes en los grupos de discusión) no responde a criterios estadísticos sino estructurales. El análisis ha sido realizado por la empresa Griker Orgemer con el apoyo de los técnicos del Departamento de Estudios de la FEMP. Las conclusiones del mismo no pretenden ser (ni pueden serlo por las limitaciones del carácter del estudio) generalizaciones de la realidad pero aportan múltiples perspectivas y ha cumplido su carácter exploratorio y la validación de algunas de las hipótesis de trabajo.

Avanzando la lectura de los resultados de la investigación, podemos afirmar que, aunque los entornos y realidades sean diversos y difícilmente comparables, **la Formación Continua está facilitando e impulsando la modernización del conjunto de entidades locales**. Los requisitos para que la formación juegue un papel determinante son: su alineamiento con la estrategia global y con los objetivos de la organización, su ajuste al conjunto de proyectos de cambio y el estar apoyada por los máximos responsables institucionales. También podemos decir que todo apunta a la necesidad de tener sistemas de gestión globales (la gestión de la formación integrada en la política de Recursos Humanos y, ésta, en el modelo de gestión de la organización) capaces de adecuarse ágilmente a las demandas ciudadanas y las “convulsiones” sociales.

En la **segunda parte** del texto y en el CD que acompaña a esta publicación, se compilan los distintos documentos producidos por el grupo técnico de las Federaciones Territoriales

y la propia FEMP. Se inicia con las **conclusiones de las reflexiones** efectuadas y, a continuación se expone una propuesta de estructura de **protocolo de actuación para la coordinación entre promotores de Formación Continua**. Este protocolo no se plantea como excluyente de otras fórmulas o planteamientos de colaboración entre Federaciones Territoriales, diputaciones provinciales, escuelas autonómicas, etc. Trata de ser una guía de acompañamiento para el desarrollo de la coordinación de los promotores de los Planes de Formación Continua en los territorios estableciendo estándares de funcionamiento en las fases de definición de la oferta, difusión, gestión y evaluación de la formación.

Las federaciones de Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia y Madrid describen sus **experiencias de coordinación** y la variedad de planteamientos en textos específicos que se complementan con el repertorio de las **buenas prácticas** identificadas en el conjunto de las Federaciones Territoriales del estado español. Como no podía ser de otra manera, tanto las fórmulas que se utilizan (convenios de colaboración, foros técnicos, encuentros o jornadas, observatorios, etc.) como las iniciativas que se acometen o las **propuestas** que emergen son muy variadas. Se habla de nuevas posibilidades a partir del aprovechamiento de la tecnología (de bases de datos compartidas, de puentes digitales, de fuentes de información conjuntas sobre proveedores,..), de cuestiones pendientes en aspectos clave (formación ligada a carrera profesional, identificación de competencias, acreditaciones normalizadas, de las necesidades de las minorías, de análisis de la transferencia,..) y, como siempre, se vuelve -con razón- a lo esencial, a la necesidad de tener voluntad para coordinarse, cooperar o integrarse.

Finalmente, un texto sobre las **tendencias de futuro de la Formación Continua en las organizaciones** cierra el libro con el objetivo, por el contrario, de abrir perspectivas. Se repasan desafíos recientemente emprendidos como la integración de las tecnologías de la información, desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), la vinculación con la gestión del conocimiento o la evaluación del impacto pero que, probablemente, ocupen gran parte de los esfuerzos de los próximos años.

La Formación Continua, en su futuro más inmediato, tiene la necesidad de garantizar la **capacitación integral de los empleados públicos**, es decir ser la impulsora de las carreras profesionales y flecha inductora de los cambios y **desarrollos modernizadores de las administraciones públicas**. Los autores de los trabajos que se presentan esperan contribuir a ello.

Isaura Leal Fernández
Secretaria General de la FEMP

Índice





Índice

Presentación

Introducción

1ª parte:

Estudio cualitativo sobre el impacto de la Formación Continua en los procesos de modernización de las entidades locales

13

1. Marco del estudio

15

1.1. Problemática inicial y planteamiento del estudio

15

1.2. Reflexiones de partida y resultados esperados

17

2. Metodología del estudio

18

2.1. Entrevistas en profundidad

20

2.2. Grupos de discusión

21

2.2.1. *Elaboración del guión*

21

2.2.2. *Composición de los grupos*

22

2.2.3. *Convocatoria y desarrollo de las reuniones*

24

2.3. Análisis de la información

24

2.3.1. *Descripción del procedimiento de análisis*

25

2.3.2. *Definición de las agrupaciones de variables*

26

2.3.3. *Modelo de análisis cualitativo y resultados esperados*

27

3. Resultados del análisis por actores de la formación

28

3.1. Definición de las variables halladas

28

3.2. Resultados por actores de la formación

32

3.2.1. *Perspectiva de los jefes de servicio*

32

3.2.2. *Perspectiva de los responsables de formación*

36

3.2.3. *Perspectiva de los responsables de diputaciones*

43

3.2.4. *Perspectiva de los directivos de la Administración Local*

47

3.2.5. *Perspectiva de los representantes de secciones sindicales*

53

3.2.6. *Perspectiva de los responsables políticos*

56

4. De las reflexiones iniciales y conclusiones finales	60
4.1. Reflexiones iniciales	60
4.2. Conclusiones finales	60
4.2.1. <i>El proceso de modernización y el papel de la formación</i>	62
4.2.2. <i>Modelo de formación imperante</i>	63
4.2.3. <i>La oferta formativa y su proceso de generación</i>	64
4.2.4. <i>Estrategia de formación y EBEP</i>	66
4.2.5. <i>Retos en la gestión diaria de la formación</i>	67
4.2.6. <i>El papel de los sindicatos</i>	68
4.2.7. <i>Oferta formativa, carrera profesional e intereses profesionales</i>	69
4.2.8. <i>El papel crítico de los jefes de servicio</i>	70
4.2.9. <i>La problemática particular de los pequeños municipios</i>	71
4.2.10. <i>Papel de la FEMP en el impulso de las políticas de formación</i>	72
4.2.11. <i>La práctica evaluativa en la Administración Local</i>	72
4.3. Relación de recomendaciones para la mejora	74
2ª parte:	
Protocolo para el impulso de la coordinación entre promotores de Formación Continua	77
1. Síntesis de los trabajos desarrollados y conclusiones generales	79
1.1. Antecedentes: la cultura de la formación	79
1.2. La coordinación entre promotores	80
1.3. Los coordinadores de formación de las Federaciones Territoriales	82
2. Protocolo de coordinación entre promotores	86
2.1. Premisas de intervención	86
2.2. Definición de la oferta formativa	87
2.3. Difusión de la oferta formativa	88
2.4. Gestión de la oferta formativa	89
2.5. Evaluación	90
3. Buenas prácticas para la coordinación entre promotores de Formación Continua	91
3.1. Sobre las bases de colaboración	91
3.2. Sobre los contenidos de formación	92

3.3. Sobre los destinatarios de la formación	92
3.4. Sobre la impartición de la formación	92
3.5. Sobre la evaluación de la formación	93
3ª parte:	
Tendencias de futuro de la Formación Continua	95
1. La formación como valor de futuro	97
2. El escenario público	99
3. La formación como clave estratégica de la modernización	100
4. Formación Continua y evaluación del impacto	102
5. la gestión del conocimiento	105
6. La integración de las TIC en la formación	107
ANEXOS	III
Anexo I – Participantes en las entrevistas y reuniones	113
Anexo II – Guión para las entrevistas en profundidad	117
Anexo III – Guión para los grupos de discusión	118
Anexo IV – Autores y colaboradores del estudio	120

I. Estudio cualitativo sobre el impacto de la formación en los procesos de modernización de las entidades locales





I. Estudio cualitativo sobre el impacto de la formación en los procesos de modernización de las entidades locales

I. Marco del estudio

I.1. Problemática inicial y planteamiento del estudio

En los últimos años ha sido significativo el aumento de recursos dedicados a la Formación Continua en la Administración Local, el de los participantes en dicha formación y el de las horas dedicadas a su ejecución. Además, esa formación ha cobrado importancia en la medida en que las mejoras obtenidas por los empleados públicos se han convertido en mejores servicios prestados a los ciudadanos. En este contexto, es necesario comprender los planteamientos que se realizan desde la Administración Local para conocer el impacto de la formación en la propia gestión y en su proceso de reforma y modernización.

Sin embargo, la realidad de la Administración Local es plural y heterogénea. Desde los más de 8.000 municipios que integran el territorio del Estado, el ámbito de la Formación Continua es muy diverso, entre otros aspectos mencionamos:

- **El tamaño de los ayuntamientos** es decisivo a la hora de disponer de fondos propios para gestionar sus planes de formación.
- **Los agentes que influyen** o que son parte vinculante en todo lo relacionado con la formación no siguen criterios únicos en las distintas corporaciones ni tampoco dentro de cada corporación.
- **Las corporaciones locales** están sujetas a un modelo de desarrollo muy diverso, con relación a variables como el territorio, el tamaño del municipio, el presupuesto, los empleados públicos, etc.

- **Las áreas funcionales o sectores**, ya que si bien existen casuísticas comunes en la Administración Local, también es cierto que hay una gran diversidad de funciones que desempeñan y que pueden presentar características específicas (por ejemplo, los ámbitos de urbanización, salud, servicios sociales, policía local, etc.)

La Formación Continua, como instrumento de mejora de las organizaciones a partir de la mejora de las capacidades del empleado público, es ya un hecho generalizado, máxime cuando éste se encuentra en un contexto de modernización de la gestión y asunción de nuevas competencias locales. Es el momento de apoyar iniciativas que tienen como objetivo valorar de forma concreta el efecto de las acciones formativas y considerar los múltiples *retornos* de la inversión realizada en el sentido más amplio de la palabra. ¿La formación gestionada e impartida ha contribuido a mejorar el servicio al ciudadano? ¿Se puede, y aún, se debe medir la transferencia del aprendizaje a la operativa diaria de los empleados públicos? Lo que sabemos *a priori* es que una respuesta positiva a las preguntas anteriores no está exenta de obstáculos.

En primer lugar, esa realidad local tan diversa supone siempre un reto para abordar estudios que, a partir de la información obtenida, nos proporcionen, cuando menos, aproximaciones a realidades más homogéneas o estructuradas que nos permitan extraer conclusiones útiles para el futuro. Por ejemplo, en el entorno municipal, la mayoría de las corporaciones son ayuntamientos de pequeño tamaño, con las mismas necesidades y carencias que los demás, pero caracterizados en el caso de la Formación Continua por no poder elaborar por sí mismos su propia oferta de formación y dependen, por tanto, de una planificación formativa promovida por otros actores sociales que no siempre se adecua a las necesidades.

En segundo lugar, parece que impera una concepción lineal –a lo sumo cíclica pero no exenta de linealidad– del proceso formativo. Se trata de un obstáculo “mental” pero que, sin duda, es uno de los factores que más frena la medición del efecto de la formación.

Sobre la primera cuestión es difícil que podamos hacer algo para modificarla, al menos desde el posicionamiento de los agentes de la formación. Por ejemplo, la dispersión geográfica o la variedad de sectores de la Administración, en gran medida, es la que es y resulta difícil neutralizar su efecto adverso de cara a poder generalizar los resultados de cualquier investigación o iniciativa que aborde a la Administración Local en su conjunto. Sin embargo, la segunda cuestión, en gran medida relativa a la concepción que de la formación se tiene, está completamente en la mano de los propios actores de la formación. Hablamos, por ejemplo, de los promotores, los participantes e incluso los impulsores del presente estudio, quienes no estarían libres de la obligación moral de contribuir y difundir en la medida de sus posibilidades, una visión más avanzada y eficiente de nuestro modelo de formación.

Para empezar, con independencia de las adscripciones a uno u otro grupo de actores (destinatarios de la formación, jefes de servicio, Políticos, etc.) el proceso de modernización –entendido como la incorporación de estrategias, nuevas formas de trabajar y tecnologías asociadas, capaces de impulsar el potencial de las corporaciones locales– es una de las prioridades. Con ello, se acentúa la necesidad de avanzar en el conocimiento de la

repercusión que las políticas de formación podrían tener cuando se trata de modernizar el funcionamiento organizacional. Es más, se trata de una necesidad estratégica que unida al actual entorno económico, hace inexcusable que se avance de una manera definitiva, superando, cuando menos, los obstáculos más fácilmente abordables, algo que, como veremos, también se intenta poner de manifiesto en el presente estudio.

Ahondando en las ya mencionadas diferentes realidades que existen en el ámbito de las corporaciones locales en relación con la Formación Continua, el estudio que presentamos no solo se basa en la percepción de los distintos actores de la formación, sino que va más allá, pretende generar un marco de discusión para los distintos actores implicados en la gestión y decisión acerca de la formación (nuevamente aludimos a los responsables políticos, responsables de formación, directivos de la Administración Local, etc.). Todos ellos tienen la llave para incrementar y medir la repercusión de la formación sobre el empleado, el servicio, la organización y el ciudadano. Más todavía, los mencionados actores son a la vez parte y solución de cualquier problemática que pudiera presentar la Formación Continua en nuestras Administraciones, y de ahí la oportunidad que nos ofrece el presente documento contribuyendo a ampliar la visión y el criterio de los decisores de la formación.

Para poder trabajar desde esa realidad heterogénea, se debería contar con la máxima representatividad posible. De esta manera, nos ajustamos a la realidad a través de la interpretación que tienen los diferentes actores o responsables directa o indirectamente de la Formación Continua en las corporaciones locales. A partir de este planteamiento esperamos que el estudio aporte sugerencias que permitan avanzar en la definición de nuevos horizontes de actuación, haciendo realidad la demostración fehaciente del efecto de la formación en la modernización de la Administración Local y en el servicio que se proporciona al ciudadano. Por ahora, los resultados del presente estudio pueden arrojar conclusiones críticas sobre la realidad actual, pero siempre se debe tener en cuenta que la mirada está puesta en el futuro. Por tanto, abordar la cuestión supone sentar las bases para proponer futuros escenarios de mejora.

1.2. Reflexiones de partida y resultados esperados

Debemos considerar inicialmente las variables que pueden influir en la percepción sobre la repercusión de la formación en la Administración Local, variables que pueden actuar como facilitadores tanto como barreras, pero que en todo caso, condicionan dicha percepción. Hablamos del tamaño del municipio, de su marco socioeconómico (rural, industrial, turístico...), de su nivel presupuestario, de su adscripción a un Plan Unitario o Agrupado, de la formación impartida, de la cualificación técnica para diseñar o gestionar la evaluación y de la sensibilidad hacia la modernización en el ámbito de la formación. Todos estos criterios introducen argumentos que pueden condicionar la práctica en la gestión de la formación, así como la disposición a abordar cambios y mejoras.

A partir de estos planteamientos, surgen varias reflexiones de partida:

- La Formación Continua de los empleados públicos es uno de los instrumentos que más pueden facilitar e impulsar la modernización -como proceso de adaptación y cambio continuo- de las corporaciones locales.
- El efecto de la formación en la mejora de los servicios públicos es compartido por los responsables de la misma en el ámbito local y dicho efecto depende en mayor medida del ajuste de esa formación a las necesidades reales de la organización.
- La evaluación del impacto de la formación puede contribuir a determinar el ajuste de dicha formación a las necesidades de las organizaciones por su capacidad de generar cambios y su necesidad de adaptación permanente.
- Es posible avanzar en la creación de un modelo de evaluación del impacto de la formación que unifique criterios, indicadores, herramientas, procedimientos y aplicación.

Como se verá en un momento posterior, en virtud de la naturaleza fundamentalmente exploratoria del estudio, además de la contrastación de estas reflexiones iniciales como resultado final de la investigación emprendida, también se aprovecha el enfoque metodológico aplicado para obtener otros resultados, si cabe, más importantes todavía. Hablamos de:

- La identificación y exploración de variables que modulan el impacto de la formación en la gestión y en el proceso de modernización de las Administraciones Locales.
- Conclusiones generales que puedan contribuir a identificar acciones de mejora y buenas prácticas en pos de la mayor repercusión de la formación.
- En general, un análisis exploratorio que puede contribuir a fundamentar una posterior investigación empírica.

2. Metodología del estudio

La escasez de estudios e iniciativas que abarquen la medición del impacto de la Formación Continua en los empleados públicos requería, necesariamente, tratar este estudio desde la metodología del análisis cualitativo. Dentro del abanico de posibilidades de la investigación a usar bajo el paradigma cualitativo, optamos por el recurso de una técnica adecuada dado el estado de la cuestión: la organización de grupos de discusión. Sus resultados han de permitir la adopción de actuaciones que impulsen el continuo desarrollo de la gestión de la formación y, también, abre la posibilidad de realizar ulteriores planteamientos de investigación cuantitativa.

Centrándonos en la presente investigación, en la fase documental previa al diseño metodológico, se han tenido en cuenta estudios precedentes realizados desde la propia FEMP como son el “*Estudio de detección de necesidades formativas*” y “*Necesidades de formación en la Administración Local – Déficit y retos de futuro*”, realizados durante el ejercicio 2006 y 2007 y utilizados como referencia para conocer mejor la situación de la Formación Continua en la Administración Local, sus luces y sombras en cuanto a colectivos, materias y territorios.

Igualmente, se han consultado estudios e informes de distintas instituciones y agentes sociales (sindicatos, federaciones, diputaciones, ayuntamientos...) de ámbito local o regional, los cuales aportan información valiosa sobre las iniciativas referidas a la valoración de la formación que se han puesto en práctica en los últimos años y que han servido de referencia a la hora de orientar las cuestiones a analizar.

Pero por encima de todo, el objetivo de intentar abordar por primera vez un análisis de conjunto de la incidencia que está teniendo la Formación Continua en los empleados de la Administración Local requería la recogida de información de todos los profesionales involucrados, o susceptibles de ello, en las distintas fases de decisión y ejecución de este proceso y en este contexto. Se trataba, pues, de tener un conocimiento de primera mano a través de las distintas visiones y perspectivas de los actores de la formación en la organización local para ver las posibilidades, problemas y dificultades de medir o evaluar esta repercusión de manera general. Pero de manera particular, también pretendemos aproximarnos a la repercusión de la formación sobre el programa de gestión más importante de cara al desarrollo de la gestión en la Administración Pública Local; hablamos del conocido proceso de modernización de la Administración Pública.

La operativa metodológica seguida partió de las siguientes asunciones:

- Es preferible un planteamiento semi-conducido de las reuniones con el fin de mediatizar lo mínimo posible las opiniones e ideas vertidas en la discusión grupal, desvelando así las verdaderas preocupaciones y pensamientos de los participantes. Por tanto, de una parte, descartamos la opción de un planteamiento altamente dirigido de los debates debido al desconocimiento previo sobre la relevancia de las distintas cuestiones y matices de nuestro objeto de estudio. Por otra, descartamos un planteamiento absolutamente libre o no dirigido en tanto que el fenómeno a tratar es amplio y complejo, y por consiguiente, cabe la posibilidad de que los grupos deriven hacia cuestiones menos relevantes al objeto de estudio durante la discusión haciendo necesaria la intervención de los moderadores.
- No obstante, si bien el formato elegido no es en absoluto rígido, se considera necesario contar con un guión previo para su consulta a modo de lista de comprobación durante el desarrollo de las dinámicas grupales o haciendo un uso ocasional si las reuniones llegaran a puntos muertos o vías sin salida. Por tanto, el valor de los guiones de discusión fue meramente auxiliar y en ningún caso se pretendió sustituir la propia dinámica de discusión grupal por los mismos. Por el contrario, se parte del principio de que la espontaneidad y la libre asociación de ideas revelará la visión auténtica que sobre la

formación tienen los distintos colectivos o actores implicados en la gestión y ejecución de los programas formativos.

- Desde este planteamiento, en los grupos de discusión, las omisiones de los participantes sobre cuestiones específicas también resultan significativas en tanto que expresan que las cuestiones más obviadas en el debate no se consideran prioritarias o suscitan menos interés en ese grupo. Máxime cuando, en múltiples ocasiones, los técnicos conductores de las dinámicas intentaron aflorar dichas cuestiones sin lograrlo. De este modo, los resultados de cada grupo de discusión reflejan conclusiones comunes a todos o a la mayoría de los grupos. Pero también conclusiones y omisiones específicas de cada grupo.
- Los resultados reflejarán hipótesis plausibles y pretenderán construir una reflexión sobre la realidad de la gestión de la formación y su impacto en la modernización y el desarrollo de la gestión de las entidades locales. El proceso de análisis ha de mitigar y evitar que los datos reflejados indiquen lo que piensa el experto participante más que la realidad de la gestión y repercusión de la formación. Por otro lado también es evidente la capacidad y adecuación de los participantes elegidos en cuanto a su comprensión de la situación de las Administraciones Locales y su concepción de la formación en dicho contexto. Lo cual se espera redunde a su vez en beneficio del impacto de la formación, en tanto que además de expertos, los integrantes de los grupos de discusión también son actores del sistema.
- Evidentemente, también resulta importante la existencia de cierto balance de representatividad de los diversos expertos/actores participantes en los grupos de discusión. Para formar los grupos, y fijar los temas a tener en cuenta en el guión de discusión, se ha trabajado a partir de:
 - Algunas hipótesis de partida establecidas, no siendo estas el único hilo conductor *a posteriori*.
 - Reuniones de trabajo de los analistas y expertos de la FEMP.
 - Entrevistas en profundidad con expertos en Formación Continua destacados en el ámbito de la Administración Local.

A continuación se describe el proceso seguido, que supuso la aplicación de los preceptos metodológicos anteriores.

2.1. Entrevistas en profundidad

Como ya se ha indicado, se observó la conveniencia de organizar previamente unas entrevistas personales a algunos profesionales del ámbito local que ayudaran a recoger la información precisa y rigurosa sobre la evaluación del impacto de la formación (objetivos,

herramientas, resultados, implicaciones, obstáculos, rentabilidad, etc.), y contribuir así a fundamentar los guiones de las reuniones de discusión sobre los distintos colectivos de actores de la gestión formativa.

Entre los diversos expertos profesionales que destacan por sus conocimientos y avances en la gestión de la formación se seleccionaron, desde el Departamento de Estudios de la FEMP, los pertenecientes a dos entidades locales diferentes (ayuntamiento y diputación):

- Con tipologías distintas de planes (unitario y agrupado).
- Diferente grado de desarrollo en experiencias de evaluación (uno, enmarcado en un proceso normal, representativo de la media existente y, el otro, muy avanzado ya en el análisis y fases iniciales necesarias para plantear una evaluación del impacto en base a la actuación de jefes de servicio y resto de personal formado). Estos profesionales contaban, además, con una experiencia en la materia, más allá de su propio campo de actuación territorial.

Las cuestiones que se plantearon a estos expertos giraron alrededor de los siguientes temas:

- Expectativas de las organizaciones locales sobre la Formación Continua.
- Aspectos relativos a la modernización y su influencia sobre la formación.
- Experiencia de la medida del impacto de la formación y parámetros que la definen: facilidades, objetivos, prioridades, barreras y consecuencias.
- Perspectivas para la generalización de futuros modelos de medida de la repercusión/ impacto de la formación en la Administración Local.

Adjuntamos en el Anexo II el guión de las entrevistas realizadas.

2.2. Grupos de discusión

La metodología seguida para la captación de la información precisa en el estudio se ha basado en las siguientes fases:

2.2.1 Elaboración del guión

A partir de las entrevistas en profundidad se concretaron más las cuestiones que pudieran servir para centrar las dinámicas en los grupos, de forma que actuaran como base de los contenidos para garantizar aportaciones relevantes al objetivo del estudio. Estas cues-

tiones –aunque después se adaptaran en su planteamiento formal, momento de abordarlas y vinculación con otros temas convergentes a la propia dinámica interna y características de cada grupo– se pueden resumir en las siguientes:

- Interpretación del concepto de impacto de la formación.
- Relación de la repercusión de la formación con la modernización en las corporaciones locales.
- Percepción del grado de necesidad de medir el impacto de la formación.
- Objetivos de la medida del impacto, beneficios perseguidos, sobre quién han de revertir.
- Dificultad de medir el impacto.
- Situación y alcance de la medida del impacto de la formación en su organización, servicio, puesto desempeñado.
- Barreras reales y potenciales ante la evaluación de la formación.
- Requisitos y posibilidades de medida de la repercusión de la formación.
- Beneficios reales de la formación y su relación con su necesidad de mejora.
- Necesidad de la unificación de criterios, estandarización de herramientas y procedimientos y coordinación de prácticas para la implantación de un modelo de medida del impacto.
- Futuro de la repercusión de la formación y de su medida.

A raíz de esta información se elaboró un guión o cuestionario de apoyo para el moderador o conductor de los grupos de discusión. Como ya se ha indicado, este guión no constituyó una guía central en las dinámicas de los distintos grupos sino un elemento de apoyo, si bien al final de las reuniones, la mayoría de los temas fueron tratados con detenimiento o bien fueron considerados como omisiones significativas, algo que explicaremos un poco más adelante.

2.2.2. Composición de los grupos

Las dinámicas de grupo planteadas se diseñaron en base a seis colectivos distintos capaces de aportar puntos de vista complementarios que permitieran contrastar y enriquecer los argumentos y las conclusiones del estudio, dándoles la consistencia que exigirá el posterior aprovechamiento de las reuniones.

Los perfiles que se han considerado clave como fuente de información en el objeto del estudio –pertenecientes a entidades que son promotoras de Formación Continua y con experiencia suficiente– se definen como sigue:

- **Jefes de servicio**, mandos que, por la posición que ocupan en la estructura organizativa y la relación inmediata que mantienen con las personas de sus respectivos servicios, tienen la oportunidad de identificar las necesidades de formación y los efectos de las acciones formativas, su intensidad, alcance, eficacia y resultados.
- **Responsables de formación** o técnicos implicados en los desarrollos, decisiones y resultados relacionados con la planificación y gestión de la Formación Continua, desde la identificación de sus necesidades hasta la evaluación de sus resultados, a partir de la gestión de planes de formación propios, unitarios o agrupados.
- **Responsables de diputaciones**, técnicos encargados de la promoción de Planes Agrupados, que participan activamente en la generación y gestión de formación para los municipios pequeños y medianos y que, por tanto, son utilizados en este estudio como interlocutores de la problemática en los municipios menores de 20.000 habitantes.
- **Directivos de la Administración Local**, personas primordialmente relacionadas con la direcciones de recursos humanos, pero también, con responsabilidad desde otras funciones de la organización.
- **Representantes de secciones sindicales**, como portavoces de las necesidades, intereses y expectativas del empleado público en relación con la formación y su aprovechamiento y que al mismo tiempo son gestores de planes de formación.
- **Responsables políticos** o electos con responsabilidades de decisión, vinculados al equipo de gobierno. Representan la perspectiva, intereses y planteamiento estratégico de la institución ante el ciudadano.

Una vez dimensionados los grupos de discusión en base a los perfiles de actividad, se establecen las variables de segmentación intra-grupales de forma que se cumplan los siguientes criterios:

- **Representatividad territorial:** Se ha buscado la mayor representatividad territorial. En los cinco grupos de representantes locales constituidos se ha contado con la colaboración de 38 corporaciones locales y de 14 comunidades autónomas.

Asimismo, se establecieron otros criterios que permitieran representar la heterogeneidad y complejidad de la Administración Local, en cuanto al tamaño y tipología de entidades locales; alcance y grado de desarrollo de los planes de formación propios; iniciativas y experiencias en medición o evaluación del impacto, en sus distintas y posibles variantes.

Para el grupo de representantes sindicales, se garantizó también una representatividad de la posible heterogeneidad territorial y social para las distintas secciones de ámbito nacional, reforzado a su vez con la asistencia de alguna central de ámbito regional.

- **Heterogeneidad de los participantes:** Se ha configurado la asistencia de los distintos grupos de forma que se refleje la realidad más amplia posible con el fin de proporcionar una mayor riqueza exploratoria a los resultados.

- a) Políticos: con representación del espectro político actual.
- b) Directivos: fundamentalmente del área de recursos humanos pero, también, coordinadores generales y de proyectos y programas.
- c) Responsables de formación: de Planes Agrupados y Unitarios con experiencia consolidada.
- d) Jefes de servicio: con una diversidad en los servicios representados (Extinción de incendios, Atención al ciudadano, Deportes, Medio Ambiente, Servicios Sociales, Innovación y Nuevas Tecnologías...).
- e) Responsables de diputaciones: profesionales con alta experiencia en la gestión de Planes Agrupados dirigidos a municipios menores de 20.000 habitantes de distintas características y problemáticas.
- f) Sindicatos: Interlocutores sociales representativos de las fuerzas sindicales actuales.

Homogeneidad en la responsabilidad de la función: En el caso de los grupos de discusión formados por directivos, responsables de formación de corporaciones locales y jefes de formación de diputaciones provinciales, se convocan profesionales que respondan a perfiles y a niveles de ejecución similares.

2.2.3. Convocatoria y desarrollo de las reuniones

Para la selección de las entidades y de los profesionales más adecuados a los criterios expuestos, el Departamento de Estudios (DE) de la FEMP recabó información y contó con la colaboración, entre otros, del Departamento de Formación y Comisión de Función Pública y Recursos Humanos de la FEMP; responsables de formación de las Federaciones Territoriales de Municipios; otros responsables de formación de diversas entidades locales. La convocatoria de todos los grupos se realizó también desde el propio DE de la FEMP.

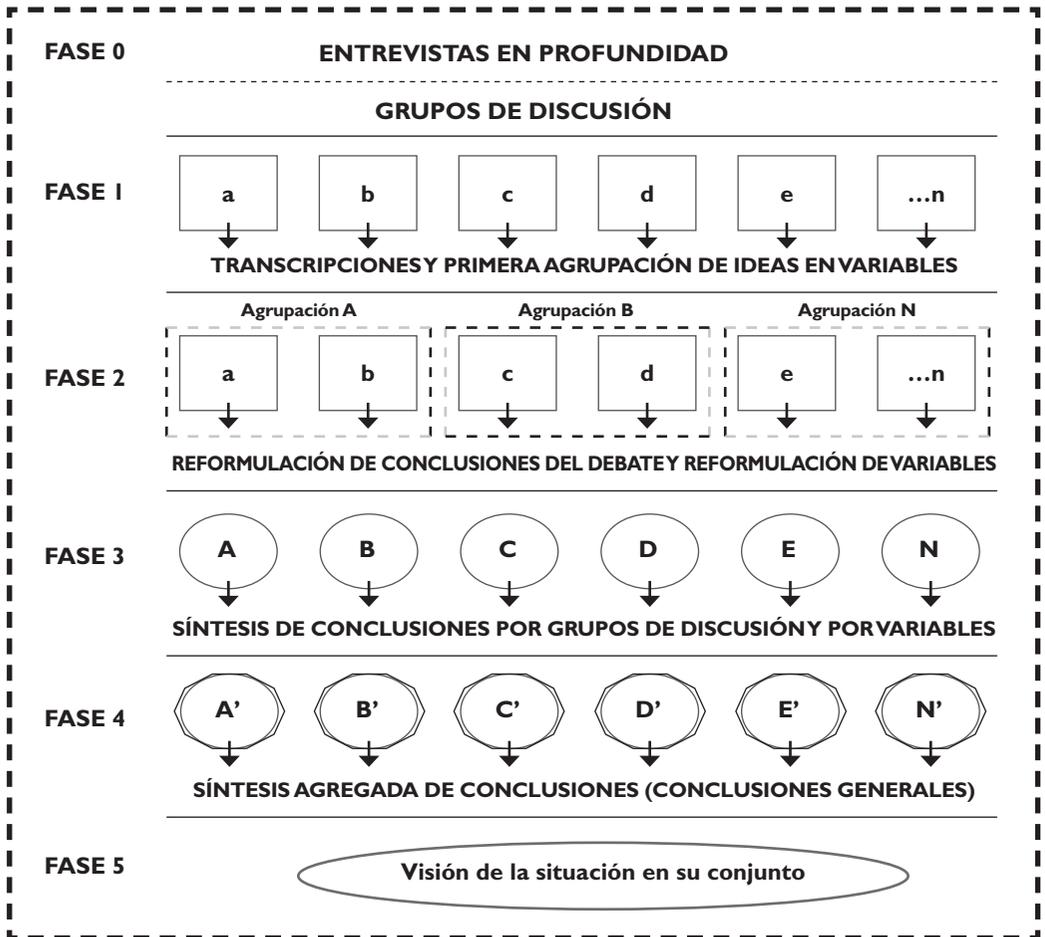
El desarrollo de las distintas dinámicas fue llevado a cabo por dos analistas de la empresa Griker Orgemer presentes en cada reunión. El tratamiento simultáneo de la información por parte de ambos pretende contribuir a un mayor nivel de objetividad a partir del contraste de sus puntos de vista y la minimización de sesgos personales para reflejar e interpretar la información y profundizar en su análisis. Para apoyar las dinámicas con los representantes de las corporaciones locales asistió, también, a las seis reuniones efectuadas, un técnico del Departamento de Estudios de la FEMP.

2.3. Análisis de la información

Una vez realizados los grupos de discusión, el desarrollo del análisis pasa por las siguientes etapas que se detallan en el apartado siguiente.

2.3.1. Descripción del procedimiento de análisis

La secuencia metodológica del trabajo realizado se desglosa en el siguiente esquema:



Esquema I. Proceso de elaboración de los datos cualitativos

La explicación del desarrollo de cada una de las fases expuestas en el esquema anterior:

- **Fase 0. Entrevistas en profundidad a expertos:** Con el fin de establecer las dinámicas de los distintos grupos, se observó la conveniencia de organizar previamente unas entrevistas personales a algunos profesionales de este ámbito. Éstas permitieron recoger información relacionada con el objetivo del estudio (objetivos, herramientas, resultados, implicaciones, obstáculos, rentabilidad, etc.), y contribuyeron así a fundamentar los guiones de las reuniones de discusión con los distintos colectivos de actores de la formación.

- **Fase 1. Desarrollo de los Grupos de discusión:** Partiendo del conocimiento obtenido en las entrevistas anteriores, se planificaron y desarrollaron las reuniones con los expertos representativos de todos los actores implicados en el desarrollo de la formación en las entidades locales. Las reflexiones e ideas vertidas en dichas reuniones fueron la base de información sobre la que se realizó el análisis y elaboraron los resultados.
- **Fase 2. Transcripciones y primera agrupación de ideas en variables:** A partir de las transcripciones realizadas, se extrajeron los argumentos principales y más relevantes al objeto de estudio, agrupándolos según las diversas temáticas surgidas. Con ello se dispuso de una base de texto que todavía era literal pero que permitió avanzar hacia la etapa siguiente.
- **Fase 3. Reformulación de conclusiones y reformulación de variables:** A partir del texto anterior, se formularon los argumentos más relevantes al objeto de estudio sin abandonar aún la literalidad de los mismos. Éstos nuevamente se agruparon por su temática, pero en esta ocasión dichas temáticas fueron mejor precisadas acercándonos más a la definición final de las distintas variables determinantes de la repercusión de la formación en la gestión y modernización de la Administración Local.
- **Fase 4. Síntesis de conclusiones por grupos de discusión y por variables:** En este momento se abandona definitivamente la literalidad de la información vertida por los grupos de discusión para que definitivamente cristalicen las variables concretas del estudio. Estas variables no se manifiestan en todos los grupos por igual. A partir de la definición de las mismas, se elabora una síntesis descriptiva en base a las visiones que se desprenden de los distintos actores. Con ello se obtiene una visión descriptiva de la situación de estudio que corresponde a cada grupo de discusión sobre cada variable.
- **Fase 5. Síntesis agregada de conclusiones (conclusiones generales):** El análisis conjunto de las conclusiones de cada grupo de discusión es el objeto de esta fase de análisis. En ella se define la situación global, destacando los puntos en común y las diferencias entre sus visiones.

2.3.2. Definición de las agrupaciones de variables

Las agrupaciones de variables que sirven para vertebrar la investigación se constituyen como múltiples causas (variables independientes) y un efecto (variable dependiente). Podemos definir dichas agrupaciones del siguiente modo a partir de un análisis preliminar bajo un prisma típico de variables causales y variables efecto:

Variables Independientes

- **Gestión de Formación:** Agrupación relativa al desarrollo de los procesos de formación. Incorpora aspectos relativos tanto a la gestión económica, como a la ejecución técnica de la formación.

- **Entidad Local:** Agrupación consistente en todos aquellos aspectos que definen a las corporaciones locales como organización. Fundamentalmente, sus colectivos, su cultura, su estrategia y su estructura.

Variable Dependiente

- **Impacto de la formación en la Administración y su proceso de modernización:** Relativo a la marcha del proceso de modernización de la Administración y a la influencia de las variables anteriores en dicho proceso de modernización.

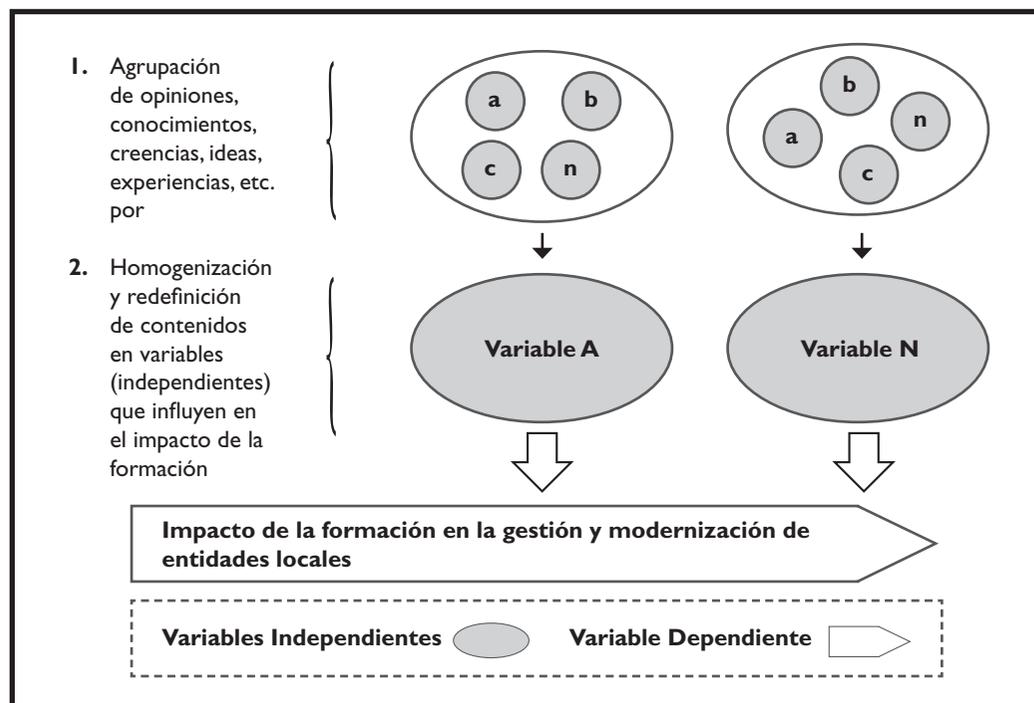
2.3.3. Modelo de análisis cualitativo y resultados esperados

El proceso central para transformar las opiniones, argumentos, conocimientos, experiencias, prácticas, etc. en información significativa y conclusiones relevantes desde la perspectiva de cada grupo de participantes expertos consistió en la agrupación de las ideas que surgieron durante las discusiones en contenidos vinculadas entre sí. Estas agrupaciones fueron consideradas como variables determinantes que median el impacto de la formación en la Administración y su proceso de modernización. Las distintas ideas que configuran las variables –entendidas éstas como dominios temáticos–, pueden ser recurrentes o no entre los distintos grupos de discusión, o bien manifestarse con mayor o menor frecuencia e, incluso, carga emocional. Cuando las ideas unidas por una temática común se manifestaron con fuerza, es decir, con una frecuencia razonable a juicio y discreción del analista, se consideró que dichas ideas adquirirían forma propia o *crystalizaban* en su conjunto como una variable causal o variable independiente que mediatiza y es determinante del impacto de la formación –cuando menos desde la perspectiva del grupo de discusión concreto–.

Por tanto, la obtención de una serie de variables con una explicación y/o descripción más o menos profunda de cómo se manifiestan dichas variables constituye en sí el primer resultado del análisis practicado. De este modo, los distintos grupos de participantes expertos se posicionaron de manera similar o diferente en la mayoría de las variables. Sin embargo, también surgieron variables que fueron específicas de determinados grupos y no del resto. Asimismo, como ya se ha mencionado con anterioridad, las omisiones también resultan informativas, en tanto que ponen de relieve aspectos que no son considerados relevantes prioritarios por parte de los representantes de los distintos actores de la formación que constituían los grupos de discusión.

Las variables descritas se hacen desde un planteamiento estrictamente cualitativo y exploratorio que facilita una ulterior incursión en la descripción/investigación cuantitativa que necesariamente conducirá a una nueva reformulación de variables y a la gradación operativa de las mismas.

Por el momento, el próximo apartado de resultados comienza con la descripción de las variables extraídas desde una lógica meramente cualitativa y siguiendo un planteamiento que ya hemos calificado de exploratorio. Para ello, el esquema anterior ilustra el proceso central de transformación de “información bruta” (contenidos vertidos directamente por



Esquema 2 Proceso central para la obtención de variables (primer resultado del análisis)

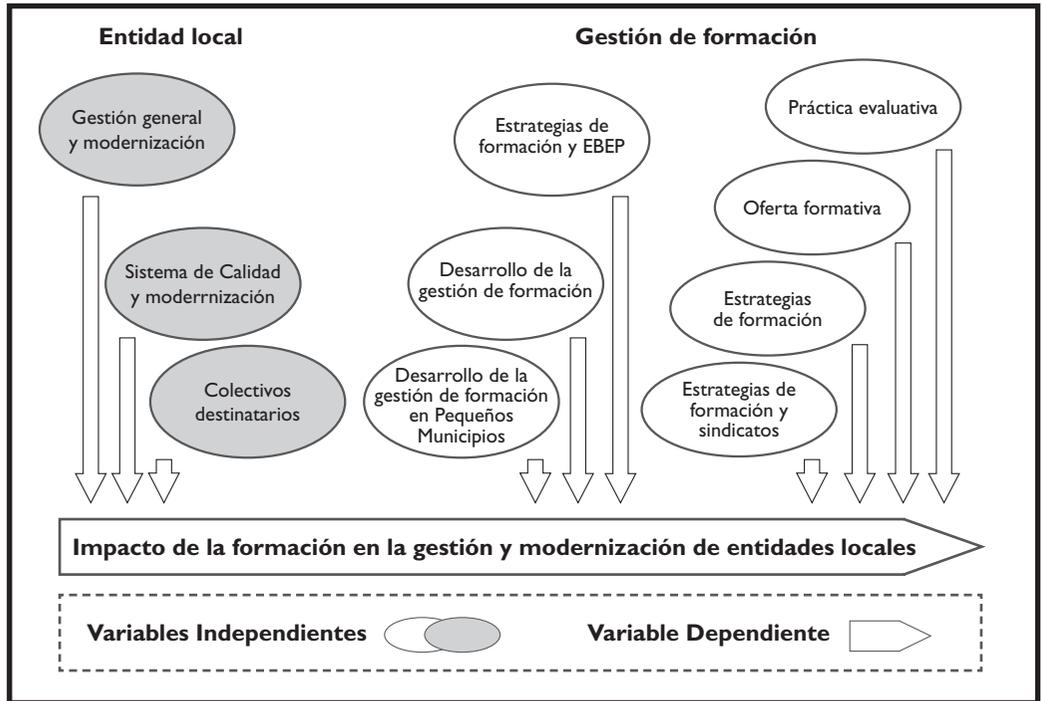
los grupos de discusión) en variables de exploración. Se trata de la operación que fundamenta los resultados que se presentan a continuación.

3. Resultados del análisis por actores de la formación y variables

3.1. Definición de las variables halladas

Siguiendo el planteamiento metodológico expuesto, su primer resultado consiste en definir las variables halladas. A partir de su identificación, se elabora una síntesis descriptiva de la visión que sobre dicha variable –condicionante del impacto de la formación– tienen los diversos grupos de discusión. Posteriormente, basándonos en estos resultados que podríamos considerar de primer nivel, se obtuvieron los subsiguientes resultados que ya se considerarían de segundo nivel en tanto que entran de lleno en una exposición con un mayor peso de lo interpretativo

sobre lo descriptivo. Hablamos de las conclusiones generales y la contrastación de las hipótesis de partida. Seguidamente se ilustran y describen los resultados de primer nivel, es decir, la identificación y descripción de variables de mediación o influencia en el impacto de la formación sobre la gestión y la modernización de las entidades locales.



Esquema 3. Variables obtenidas de Entidad Local y Gestión de Formación

Así, se vislumbraron dos ámbitos principales de temáticas o variables de mediación/influencia en el impacto de la formación: en primer lugar, la propia **entidad local** entendida como organización y, en segundo lugar, la **gestión de la formación** desde múltiples perspectivas: estrategia, operativa y otras temáticas específicas como los pequeños municipios o el papel de los sindicatos.

En cuanto a la entidad local cristalizaron las siguientes variables:

- **Gestión general y modernización:** Referida a las aportaciones de los grupos de discusión relacionadas con el ámbito de la gestión en las corporaciones locales y su desarrollo. Esta variable, o ámbito temático, cristaliza con fuerza en todos los actores de la formación, excepto en el grupo de responsables de diputaciones, que orientaron más su atención a otras cuestiones que veremos a lo largo de la exposición de resultados.
- **Sistemas de calidad y modernización:** Aglutina la información relativa a la calidad en términos de sistemas específicos y de certificación y su grado de implantación en

las corporaciones públicas, así como su relación con la modernización. El único grupo en el que se manifiesta esta variable es, curiosamente, el grupo de los responsables de formación, quienes posiblemente se focalizarán más que el resto en la temática objetivo de la discusión al ser los directos ejecutores de la formación.

- **Colectivo destinatario:** Se refiere a todos los aspectos que configuran el perfil de los colectivos destinatarios de la formación, es decir, los empleados de la Administración Local, en cuanto a sus motivaciones, percepciones y capacidades. Cristaliza como variable en el grupo jefes de servicio por constituir un elemento central y de especial preocupación para ellos.

Y en cuanto a la gestión de la formación:

- **Estrategia de formación:** Esta variable contiene las referencias a formación desde su planteamiento más estratégico, como el modelo de formación, la forma de plantear la gestión y su relación en el mismo plano que la gestión de otras variables relativas a las corporaciones locales. Los aspectos más estratégicos de la formación son una de las tres cuestiones que resultan de la atención de todos los grupos de discusión.
- **Estrategia de formación y EBEP:** Define la estrategia de formación y sus cambios con relación a la implantación del Estatuto Básico del Empleado Público. Si bien el tema del EBEP se trata puntualmente en muchos grupos, esta variable únicamente surge con fuerza en uno de los grupos de discusión: los directivos de la Administración Local. Su visión estratégica y su responsabilidad directa en la implantación de todo lo que el EBEP se ha puesto de manifiesto visiblemente.
- **Estrategia de formación y sindicatos:** Referida a la influencia o relación que los representantes sindicales tienen con el planteamiento estratégico y operativo de la formación en las corporaciones locales. La cuestión de los sindicatos se menciona en muchos grupos de discusión, pero aparece con mayor énfasis en el grupo de los directivos de la Administración Local. A priori, se puede interpretar que debido a la interacción directa de este colectivo con los sindicatos, el grupo de los directivos de la Administración Local considera esta cuestión como particularmente relevante. Mientras, en los otros grupos esta cuestión no se manifiesta con la fuerza necesaria para aflorar como temática autónoma.
- **Desarrollo de la gestión de la formación:** Se refiere a la aplicación de la gestión de la formación, es decir, su vertiente más operativa: itinerarios formativos, modelo de gestión, análisis de necesidades, etc. El nivel de desarrollo de la gestión de la formación es una cuestión que preocupa con fuerza a todos los grupos de actores de la formación. Es, por tanto, otra de las tres variables que podríamos considerar como más importantes.
- **Desarrollo de la gestión de la formación en pequeños municipios:** Aplicación de la gestión de la formación en pequeños municipios, definida como variable específica cristaliza, como era de esperar, exclusivamente en este grupo, lo que era intencionalmente perseguido desde el diseño de la investigación.

- **Oferta formativa:** Contiene las referencias a la oferta de formación en general para empleados públicos, incluyendo todos los organismos que la ofertan. Se manifiesta como eje de referencia de los grupos: jefes de servicio, responsables de formación y directivos probablemente por tener relación más directa con la formación.
- **Práctica evaluativa:** Esta variable contiene todo lo referido a la evaluación en sus diferentes ámbitos: evaluación del impacto, repercusión de la formación, transferencia al puesto, evaluación del aprendizaje, etc. La práctica evaluativa es la última de las tres variables que más importancia tienen, en tanto que se relaciona de una manera muy evidente con el impacto de la formación. No en vano todos los grupos destacaron la necesidad de mecanismos de evaluación para determinar el impacto de la formación.

La siguiente tabla resume qué variables se manifestaron con mayor fuerza en cada uno de los grupos de actores implicados en la formación. Así, se configura un primer perfil informativo en función del mayor o menor peso de las temáticas en cada uno de los grupos de discusión, representativo, en mayor o menor grado, de los diversos actores de la formación en la Administración Local. La Tabla I muestra el detalle de las ideas o elementos informativos arrojados por cada una de las variables y grupos de discusión de actores relacionados con la formación.

Actores de la Formación

Variables	Jefes de servicio	Respons. de formación	Respons. de diputaciones	Directivos de Admón. Local	Respons. de secciones sindicales	Respons. políticos
Gestión general y modernización	X	X		X	X	X
Sistemas de calidad y modernización		X				
Colectivos destinatarios	X					
Estrategia de formación	X	X	X	X	X	X
Estrategia de formación y EBEP				X		
Estrategia de formación y sindicatos				X		
Desarrollo de la gestión de formación	X	X	X	X	X	X
Desarrollo de la gestión de formación y pequeños municipios			X			
Oferta formativa	X	X		X		
Práctica evaluativa	X	X	X	X	X	X

Tabla I. Identificación de variables por grupos de discusión

Una conclusión obvia, adheriéndonos a los preceptos metodológicos ya expuestos, es que los temas desarrollados en las dinámicas grupales tienden a no resultar igualmente interesantes para los diferentes grupos. Ahora bien, la generalización de estos hallazgos al universo que componen los distintos colectivos de actores de la formación solo puede hacerse de manera hipotética. En cualquier caso, los resultados tienen en cuenta el factor diferencial entre los grupos. Consideramos que ello aporta mucho más que desmerece.

3.2. Resultados por actores de la formación

3.2.1. Perspectiva de los jefes de servicio

La composición de este grupo es fundamentalmente de responsables de servicios que ya han iniciado experiencias en medición de impacto y/o que están más sensibilizados hacia las demandas y exigencias del ciudadano por las características de los propios servicios que dirigen. Aunque cabe pensar que puede ampliarse al conjunto de este tipo de profesionales, estos jefes de servicio muestran una clara determinación por la operativa y por cómo la formación puede contribuir a la mejora en el puesto de trabajo y en el servicio que se presta al ciudadano.

La resistencia al cambio de sus colaboradores, cuando se da, dificulta los procesos de transferencia de nuevos modos de hacer al puesto; pero, al mismo tiempo, ponen el acento en su preocupación por el coste que tiene la asistencia del personal a su cargo a las acciones formativas en cuanto que puede repercutir en una insuficiente cobertura y calidad en la prestación del servicio. Ante estas situaciones, no cuentan con un gran margen de actuación, máxime cuando demandan una mayor autonomía en la gestión de la formación ante la influencia en la gestión de los sindicatos. En cualquier caso, también es cierto que evidencian cómo el mayor criterio técnico influye en una mayor autonomía en la gestión de la formación.

Desde este punto de partida, es decir, desde la búsqueda de posibilidades de mejora ancladas en la realidad operativa de las entidades locales, cuestionan la estrategia de formación seguida. Asimismo, se le reprocha al sistema el disponer de una oferta formativa que no está suficientemente vinculada a las problemáticas de su operativa diaria, calificada de genérica y poco aplicable cuando no se ha tenido en cuenta su opinión.

Según la tipología y características de los problemas, para intentar conseguir modular estos desajustes organizativos piden más dirección desde las instancias superiores y/o un mayor apoyo de la dirección para la consecución de los objetivos a conseguir. Apoyo más indispensable aún, si cabe, si se pretendiera entrar en una dinámica evaluativa de la formación recibida, para la que no se observan resistencias significativas en cuanto al protagonismo e importancia que ellos adquirirían ni en los instrumentos de medición a utilizar.

3.2.1.1. Variables relativas a la entidad local

Gestión general y modernización

El proceso de modernización parece más avanzado en los municipios grandes, no obstante, existe una gran heterogeneidad en cuanto al grado de avance. Los datos parecen apuntar hacia una evolución por impulsos, con municipios haciendo un gran esfuerzo en la actualidad, y otros que lo hicieron en el pasado pero que en este momento no lo consideran prioritario.

En general, se apunta hacia la necesidad de un cambio cultural para que la modernización pueda tener éxito, siendo en los municipios más pequeños donde más se podrían encontrar los obstáculos para una gestión más avanzada y eficiente. Estos municipios están asumiendo nuevas competencias que requieren un mayor nivel de interacciones entre administraciones, lo que no siempre se da con la frecuencia requerida.

Asimismo, este proceso de asunción de nuevas competencias tiene lugar en muchas ocasiones sin que se proporcione la formación de apoyo necesaria en tiempo y forma. Y, en estas ocasiones, los jefes de servicio pueden sentirse solos, sin el acompañamiento del resto de la organización. La inexistencia o escasa orientación o dirección “desde arriba” suscita el temor a equivocarse, subyacente a esta misma falta de criterios de gestión.

En la gestión diaria de los distintos servicios se destacan también otros problemas que, extendidos por el conjunto de la Administración Local, inciden o dificultan el proceso de modernización: las escasas oportunidades de movilidad interna y promoción; los incrementos de plantilla a través de personal interino; la inadecuación entre categorías profesionales y formación académica...; todos ellos dificultan el incentivo individual para la mejora organizacional. Un mayor apoyo para identificar talento o una mayor integración entre Recursos Humanos y formación son reclamados para mejorar estas situaciones.

Colectivos destinatarios

En términos generales, se recoge una buena valoración del personal de los distintos servicios locales, en preparación, dedicación al puesto de trabajo, receptividad para la adquisición de nuevos conocimientos... No obstante, las diferencias en volumen, alcance y/o grado de responsabilidad o de exigencia en los distintos servicios, junto a las dotaciones y recursos disponibles, condiciona y determina el análisis y debate sobre las matizaciones y especificidades de los distintos casos.

Se destaca, no obstante, una tendencia que se viene observando en la Administración Local, en las últimas décadas en el perfil de los empleados locales: si bien en los inicios de la democracia, en tanto que estaba todo por hacer en los municipios, la motivación y la vocación por el servicio eran muy grandes, se ha ido evolucionando hacia una mayor y más adecuada capacitación de los empleados al mismo tiempo que se ha ido produciendo una merma del sentido vocacional de servicio público, priorizándose la búsqueda de retribución y estabilidad laboral a la hora de acceder a las plazas. En todo caso, si en un principio son empleados altamente motivados, luego, cuando consiguen la plaza o estabilizan su relación laboral, se vuelven más exigentes con las condiciones admitidas inicialmente.

Otro problema importante en este engranaje son las personas con una titulación superior que tienen la misma categoría laboral que otras con una titulación inferior o básica. Estas situaciones pueden provocar frustración, determinan un mayor nivel de exigencia en las condiciones laborales y fomentan la concepción de la formación como mero instrumento para el logro de méritos al servicio de la promoción.

En estos contextos, la reticencia a la formación fuera del horario laboral es unánime y muy acentuada. Si se añade a ello una cultura organizacional que deja poco margen al dinamismo y la flexibilidad operativa, la situación se complica más para estos responsables técnicos cuando tienen entre sus objetivos mejorar la calidad del servicio o evaluar a su equipo con criterios objetivos y de organización.

3.2.1.2. Variables relativas a la formación

Estrategia de formación

No se observa la existencia generalizada de proyectos con visión y orientación estratégica de la formación, tanto en la respuesta a las demandas de la sociedad a través de la capacitación de los empleados, como en el propio patrón de desarrollo de la gestión de la formación.

Ante la ausencia de directrices prolifera la iniciativa individual en los servicios para el desarrollo de una formación destinada a dar respuesta a las necesidades del departamento -dentro de una dinámica basada en la elección voluntaria de formación por parte de los empleados y/o en la valoración y transmisión de las necesidades formativas por parte de los jefes de servicio que, en todo caso, no se vincula con las necesidades estratégicas de la organización-. Evidentemente, aunque se logra así mejorar el rendimiento percibido de la formación y su repercusión en el ciudadano, se observa una posible falta de cohesión corporativa en las políticas de formación, quedando éstas al albedrío exclusivo de los servicios.

En la asunción de nuevas competencias, la dedicación de los jefes de servicio al proceso de modernización puede de algún modo salvar situaciones complicadas por ese escaso apoyo de la organización y, más específicamente, del modelo formativo, pero dicho proceso se entiende en la mayoría de los casos como meramente instrumental, es decir, como simple automatización de las actividades que se han desarrollado siempre.

Desarrollo de la gestión de formación

En las entidades locales de mayor tamaño existe un alto nivel de desarrollo en cuanto a su gestión de la formación, fundamentalmente, en los promotores de planes de formación. Es en ellos en donde se observan iniciativas de formación propias e, incluso, la autoformación parece ir avanzando como una práctica común. Se ha manifestado que la existencia de un soporte técnico consolidado (por ejemplo, itinerarios formativos y vinculación a necesidades) siempre va asociada a los grandes municipios.

Con todo, la autonomía en las decisiones de gestión -no sólo ante los sindicatos sino, también, a nivel interno (desarrollo de reglamentación formativa propia del servicio e in-

dependiente de la función de RR.HH....)-, coincide con un planteamiento técnico de la formación más desarrollado.

Sobre la formación dentro o fuera de jornada, existe gran coincidencia entre todas las entidades en la práctica de impartir los programas dentro del horario laboral como medio para lograr un mayor alcance de la formación, aunque habría que compaginar este tiempo con las disponibilidades de los servicios según sus características y necesidades para no concentrar las acciones formativas y desatender las prestaciones correspondientes a cada uno. También se destaca el valor de los contratos de formación como instrumento para la incorporación de personal capacitado.

Oferta formativa

En general, se observa un posicionamiento bastante homogéneo de las entidades locales en cuanto a la necesidad de ajustar aún más la oferta a las necesidades de los servicios. También se produce una gran coincidencia en señalar que los desajustes se producen fundamentalmente allí donde:

- a) la oferta no se elabora con la participación de los servicios
- b) la oferta es ajena a las necesidades
- c) la oferta es de contenidos genéricos
- d) la oferta tiende a ser repetitiva a lo largo de los años
- e) la oferta se presenta muy al remolque de la evolución de las necesidades sociales.

En cuanto a la procedencia de la oferta, todos los servicios coinciden en tener múltiples fuentes o proveedores además de la propia entidad local, fundamentalmente diputaciones, sindicatos y empresas externas, además de las iniciativas propias de diseño e impartición formativa ya señaladas en el apartado de Gestión de la Formación.

Finalmente, aunque el coste de la formación no suele señalarse como un problema a la hora de acceder a la oferta, sí existen servicios o acciones concretas en donde por el uso de maquinaria especializada, materiales y equipamientos especiales, así como escenarios de entrenamiento altamente especializados (los equipos de extinción de incendios, servicios de seguridad y auxilio...), no siempre se puede obtener la formación requerida y en las condiciones laborales deseadas (de horarios, localización de la impartición...).

Práctica evaluativa

Se observa un posicionamiento y desarrollo muy heterogéneo de las entidades locales sobre la práctica evaluativa. Aunque la evaluación en el puesto de trabajo es compartida como deseable, y posible, su puesta en práctica presenta diferencias de planteamientos y perspectivas.

Desde luego, más allá de las encuestas de satisfacción –generalizadas en el conjunto de los planes de formación–, una evaluación más consistente tiende a ser más frecuente en los

servicios finalistas en tanto que más sensibilizados por su mayor proximidad al ciudadano (Deportes, Atención al ciudadano, Servicios sociales...). En ciertos servicios, incluso, el esfuerzo evaluativo en la formación se apunta como práctica indispensable e indiscutible para poder ejercer la profesión con autonomía (en el inicio o incorporación de nuevos trabajadores en el Cuerpo de Bomberos, por ejemplo).

Ocasionalmente existen experiencias de certificación de calidad, pero las iniciativas de evaluación sistemática con indicadores son más bien escasas y puntuales. Junto a la falta de conocimiento metodológico, se apuntan otras posibles causas para explicar la escasa implantación de prácticas evaluativas: la inexistencia de una exigencia clara en este sentido por parte de la dirección; la inadecuación de la oferta formativa; la no consideración de esta responsabilidad por parte del jefe de servicio o la reticencia de éste a evaluar ante posibles situaciones de conflicto con el equipo cuando no se cuenta con el apoyo previo de la escala jerárquica superior...

Sin embargo, cuando estos profesionales están y se sienten implicados, e integrados, en el proceso formativo de su entidad local —a través fundamentalmente de la detección de necesidades en sus respectivos servicios y en la elección de los formadores—, la evaluación subsiguiente se considera necesaria para determinar el efecto de la formación, y es donde está más extendida la práctica de evaluación del desempeño.

3.2.2. Perspectiva de los responsables de formación

Los responsables de formación de corporaciones locales manifiestan la necesidad de una mayor integración de las políticas de gestión. En este sentido, se llega a considerar que los modelos de gestión como la Dirección por Objetivos son necesarios para la modernización de la función pública y, por ende, para establecer mecanismos de evaluación de la formación. La implantación de sistemas de calidad desarrolla la gestión, acelera el proceso de modernización y tiene una repercusión positiva en el desarrollo técnico de la gestión de la formación.

Sin embargo, la vinculación de la formación a todo lo anterior se ve dificultada por la convivencia entre dos formas de entender la formación: estrategias de formación orientadas al máximo impacto, es decir, poniendo el acento en el traslado de la realidad de la organización a la oferta formativa y, por otro, estrategias de formación orientadas al máximo alcance, haciendo hincapié en trasladar la oferta formativa disponible a la organización y los trabajadores. Por tanto, se pide más coherencia en los fundamentos de la gestión y en definitiva una mayor eficiencia. Se trata de una condición necesaria para plantear políticas de evaluación de la formación.

Al igual que otros grupos como los jefes de servicio, los responsables de formación también ponen de relieve cómo el mayor desarrollo técnico en la gestión de la formación se relaciona con una mayor autonomía profesional y con una mayor orientación de la formación al impacto.

En cuanto a práctica evaluativa, se considera que existen iniciativas puntuales de evaluación de la formación. Pero éstas chocan con la falta de consenso y con la dificultad para

hallar indicadores fiables o encontrar posterior validez a la propia evaluación. A ello cabe añadir la escasa orientación de la oferta a los resultados. Algo con lo que tienden a estar de acuerdo la mayoría de los expertos de todos los grupos y que redundará en una mayor dificultad para diseñar modelos evaluativos adecuados.

Finalmente y en consonancia con lo anterior, se estima necesaria una mayor integración de las políticas de oferta para evitar la redundancia y maximizar las inversiones en formación que las corporaciones locales hacen. Igualmente, para centrar y mejorar la oferta, se estima como necesario que los jefes de servicio se impliquen en el proceso de elaboración de la misma oferta, además de que los distintos actores entiendan la formación como inversión para evitar una formación que no revierte en la mejora organizativa.

3.2.2.1 Variables relativas a la entidad local

Gestión general y modernización

El grado de desarrollo en cuanto a la gestión general de la organización se cataloga como muy heterogéneo entre todas las entidades. Pero es previsible que dicho desarrollo sea considerablemente mayor en las entidades más grandes. Tanto los promotores de ayuntamientos como de diputaciones apelan a la necesidad de una mayor integración y coherencia interna de la gestión pública local. Incluso se llega a establecer que esta necesidad debería ser considerada como línea de acción prioritaria a la propia evaluación de la formación.

En efecto, la no resolución de cuestiones previas y más básicas, fundamentalmente relacionadas con la cultura de la eficiencia y los procesos, pero también con la clarificación de responsabilidades institucionales, dificulta el avance hacia una gestión moderna. De hecho, se entiende que la evaluación del impacto de la formación no puede llevarse a cabo sin unos objetivos organizacionales previamente definidos por la propia organización y, ante su ausencia, dejarlo a iniciativa exclusiva del área de Formación. Esta cuestión se pone de relieve en tanto que la medición del impacto, como práctica común, se basa en la disposición de sistemas de información de la actividad de la propia organización, por ejemplo, a través de un sistema de Dirección por Objetivos (DPO) que defina las funciones de servicio (finalistas) tanto como de apoyo al servicio (no finalistas) y pueda medir el rendimiento.

Una gestión antigua o ineficiente (en cuanto a sistemas de información y procesos de gestión) impide la medición del impacto de la formación, si no conlleva ya implícito un efecto negativo sobre dicho impacto en la actualidad. Efectivamente, la ausencia de feedback adecuado conlleva una deficiente adaptación de la formación a las necesidades y la eficiencia de la organización en sí –fundamentalmente, en cuanto a la maximización de sus recursos y, lógicamente, en su repercusión en el ciudadano.

Se trata de un cambio difícil y que previsiblemente no siempre será impulsado desde el nivel político, pero que es intrínseco a la ineludible modernización de la gestión pública. Se ve como una oportunidad para un mejor desarrollo de la gestión en general, pero también de la formación en particular, un cambio organizacional hacia la mayor centralización de procesos de gestión y la apuesta por la formación.

Sistemas de calidad y modernización

Se aprecia una tendencia creciente a la adopción de sistemas de certificación en calidad como seña de modernización. Dicha tendencia parece observarse, sobre todo, en los grandes ayuntamientos. No obstante, confluyen distintas visiones sobre la calidad: desde su reivindicación a partir de la experiencia del propio plan de modernización como elemento promotor de la calidad gracias a los planes de acción y mejora, hasta la visión de la gestión de la calidad como moda mostrando, a la vez, escepticismo en cuanto a las posibilidades de su implantación en las Administraciones Públicas.

Sin embargo, los ayuntamientos que gozan de su implantación, aunque habitualmente sea parcial, también manifiestan un mayor grado de desarrollo en la gestión de su formación. Así, en lo que se refiere a la detección de necesidades y la evaluación del impacto, el problema deja de ser la disponibilidad de fuentes de información para convertirse en un problema técnico de medición. Por ejemplo, se destaca el gran contraste entre la disponibilidad y la calidad de la información que proporcionan áreas certificadas frente a las no certificadas.

3.2.2.2. Variables relativas a la formación

Estrategia de formación

Todo proceso de cambio organizacional, de modernización, requiere de una voluntad política y un apoyo decidido de las instancias directivas que implique a todo el engranaje, junto con una definición de objetivos a conseguir, de una orientación hacia qué dirección se desea ir, en donde la formación se presenta como un instrumento útil e importante, aunque no debería ser el motor e instrumento exclusivo de dicho cambio.

Los planes de formación, como instrumento estratégico, de cambio, requieren además de estos requisitos básicos, una dotación mínima adecuada a los fines que, en la mayoría de los casos, no se perciben: en muchas entidades locales estos servicios son considerados como “marías”, con una más que insuficiente dotación o al cargo de personas sin los perfiles idóneos. En los pequeños municipios esta realidad se complica aún más si cabe: inexistencia de interlocutores con las diputaciones para detectar necesidades y el seguimiento de la formación del personal; escasez de personal en el conjunto de la organización, que dificulta la asistencia normal a la formación básica necesaria; mayor preocupación o interés hacia la formación de promoción individual; etc.

Los Departamentos de formación ya consolidados han venido elaborando herramientas y mecanismos de desarrollo y mejora de la Formación Continua progresivamente a su evolución (coordinándose con los demás servicios; tratando de evitar o depurar desajustes e inflaciones de acciones formativas y costes excesivos o innecesarios; mejorando la calidad de la formación anualmente, adecuándola a los requerimientos y necesidades más específicas o especializadas...), en su vocación de “Departamento prestador de servicios a la organización”.

Y, en ellos, se da una gran coincidencia en señalar la evolución de la Formación Continua desde una oferta genérica, en sus inicios, hacia una oferta más adaptada a las especificidades y necesidades de los servicios y categorías profesionales, con una importancia creciente, particularmente entre los grandes promotores de formación, por la formación interna

—como garantía de una mayor calidad y eficacia en los resultados de determinadas acciones formativas, frente a la oferta de empresas y promotores externos, más teórica o alejada de las necesidades concretas de la gestión local diaria—.

Es, precisamente, en estas entidades locales con mayor nivel y desarrollo de sus planes de formación respectivos, en donde no se reconoce prácticamente ya la existencia de sombras deficitarias de formación significativas (ni territoriales, por servicios o categorías profesionales), mostrando sus profesionales, como preocupación prioritaria, la consecución de una buena detección de necesidades que abarque a todo el espectro local, como paso previo a cualquier iniciativa posterior del proceso formativo.

No obstante, los modelos formativos más avanzados y consolidados, en sus diferentes orientaciones en contenidos (itinerarios formativos, perfiles, competencias, habilidades transversales...), no parecen estar preparados para acometer una fase de medición de impacto sobre el conjunto de acciones formativas que componen sus Planes, Unitarios o Agrupados, ni siquiera en aquellas entidades locales que han apostado decididamente por la formación, creando y manteniendo equipos específicos adecuados y presupuestos propios. En todo caso, sus responsables de formación consideran que las condiciones anteriores para hacerlo posible (definición previa de los objetivos perseguidos, modelo de organización futura deseada, prioridades y cambios estratégicos de la entidad local...) no deben ni pueden ser marcados desde los propios servicios de formación.

Y, para solventar al menos parte de los problemas que atañen a la gestión diaria de los planes formativos, reivindican un apoyo mayor de la organización a través de la integración de estos servicios en el área de Recursos Humanos, Alcaldía, Presidencia o similares.

Para el resto de entidades, pequeñas y/o no promotoras de su propia formación, las dificultades se multiplican, al no disponer de los mecanismos, instrumentos y recursos básicos para poder detectar sus necesidades propias, programar y adecuar las acciones en base a ellas, decidir sobre calendarios ni horarios, contenidos, formadores, métodos de aprendizaje, ...

En todo caso, se observa que, cuando el nivel de desarrollo técnico de las prácticas de gestión formativa es más avanzado, las decisiones en formación son menos influenciadas por los intereses ajenos al impacto, así como por la concepción de la formación como mero instrumento para la obtención de puntos para la promoción interna. De hecho, se recomienda explícitamente el desarrollo de la gestión de la formación como medio de garantizar la independencia técnica y la orientación a la eficiencia en materia de formación.

Entre las propuestas formuladas, se apunta al papel clave que la FEMP puede tener de cara al logro de una gestión más coordinada y orientada al impacto y como elemento catalizador y de representación. Esta posibilidad se refuerza con las oportunidades de sinergia que existen cuando coinciden distintas situaciones locales.

Desarrollo de la gestión de formación

Salvo las entidades locales con presupuestos propios e independientes de las limitaciones impuestas por las subvenciones de Formación Continua —pocas, pero que les permite una

mayor autonomía para programar sus acciones formativas—, la mayoría de los promotores se ven perturbados para poder realizar las fases de programación y ejecución de sus planes respectivos con el tiempo suficiente o deseable para ello. El retraso en la aprobación de los planes y en la asignación de las subvenciones ha provocado también, a su vez, una concentración de cursos en la última parte del ejercicio anual que, además de mediatizar la gestión de los servicios de formación, complica la asistencia a la oferta formativa para los empleados locales (fundamentalmente, para no dejar desasistidos los servicios respectivos), ante esta oferta concentrada y mayoritaria de todos los promotores: entes locales, sindicatos, Federaciones Territoriales, comunidades autónomas, ...

Una puesta en común, compartida unánimemente, es que ha habido un gran avance en la fase previa de detección de necesidades en aquellas entidades locales, con planes muy desarrollados y equipos adecuados, cuando se han definido y diseñado con la colaboración de todos los servicios —receptionando las demandas de los empleados individualmente, de los cargos directivos y políticos y, sobre todo, de los jefes de servicio, como conocedores directos y mejor posicionados para saber y filtrar las necesidades de sus respectivos equipos y servicios. Una buena detección de necesidades —vista como imprescindible y prioritaria a toda evaluación posterior—, no está, sin embargo, reconocida de manera generalizada por los distintos responsables de formación: todavía existe la queja de no haber completado aún adecuadamente esta fase y/o tener un conocimiento adecuado o suficiente de la plantilla ni de la definición de los puestos de trabajo.

La experiencia realizada en muchas entidades locales, con planes muy desarrollados y equipos adecuados, en los que, por ejemplo, la detección de necesidades se ha diseñado y definido con la colaboración de todos los servicios “enseñándoles las contradicciones de sus demandas, evitando así, también, costes innecesarios”, ha dado buenos resultados para ir definiendo la oferta hacia una formación más ajustada a las necesidades de los diferentes servicios y áreas de gestión.

En definitiva, conseguir la implicación de toda la plantilla y, fundamentalmente, de los jefes de servicio y, al mismo tiempo, obtener una apuesta más decidida de la dirección en impulsar y apoyar estos modelos de funcionamiento, son las inquietudes más importantes en la gestión de estos profesionales.

No es posible extraer generalidades sobre las repercusiones de los sindicatos en la gestión de la formación de los Planes Unitarios y Agrupados. Existe un reconocimiento importante del papel que juegan en la Administración Local y en la formación de sus empleados, las experiencias descritas llevan a pensar que la trayectoria —positiva o negativa—, depende de los casos específicos e, incluso, de las personas.

Un tema particularmente debatido es la redundancia de la oferta, la escasa información que proporcionan los sindicatos sobre sus propios planes de formación y una mayor necesidad de integración y reconocimiento mutuo de certificaciones con el fin de alcanzar mayor eficiencia de la inversión formativa. Lo que coincide con la opinión de la mayoría de los grupos.

En gran medida, la propia redundancia de la oferta, el nivel de información proporcionado sobre la misma y la necesidad de su integración, son cuestiones cuya resolución requiere de

un mayor nivel de desarrollo técnico de gestión de la formación, en un sentido amplio (desarrollo de instrumentos psicosociales, pedagógicos y tecnológicos). De este modo, se puede lograr una mejor información, una mayor integración, y sobre todo, una mayor confianza con el fin de avanzar hacia el reconocimiento mutuo de las certificaciones.

Ello introduciría una mayor independencia de la condición del ofertante en lo que a homologaciones y certificaciones se refiere —trátese de una organización sindical o de la propia Administración— porque como resultado constante del análisis, el nivel de avance o desarrollo de la gestión formativa neutraliza en gran medida la irrupción de criterios menos profesionalizados. Sin embargo, la gestión de la formación no es independiente del resto de la gestión de una organización local. A modo de hipótesis, incluso cabría esperar un mayor impulso al desarrollo de la gestión de la formación como consecuencia del desarrollo de la modernización, antes que como consecuencia directa de focalizarse en la mejora de la propia gestión de la formación.

En cuanto a la calidad de la formación impartida, y su repercusión en el puesto de trabajo, se incide en la creciente tendencia de prácticas de formación interna con formadores propios (por considerarse lo más adecuado y eficaz para ciertas acciones prácticas o más específicas de la prestación de servicios locales), pero ello ha creado otro problema más a solventar: la necesidad del reconocimiento como mérito de estos empleados internos que se necesitan utilizar como formadores.

Oferta formativa

Se considera que la oferta formativa ha sufrido una gran transformación en estos últimos años: desde unos objetivos iniciales más determinados a llegar a todos los municipios, servicios y profesionales —con unos contenidos más o menos genéricos—, hacia una más determinada por la profesionalización y mayor especialización de las plantillas que permitiera, también, avanzar en una mayor calidad en la prestación de los servicios ante una sociedad cada vez más desarrollada y exigente.

Efectivamente, en los últimos años ha habido un gran desarrollo y esfuerzo por parte de estos servicios de formación para cambiar los modelos y orientaciones iniciales de los Planes Unitarios y Agrupados con el fin de irlos adecuando hacia la consecución de los objetivos de la propia organización, pero la desvinculación de estos servicios de formación del resto de los estamentos de toma de decisiones de la entidad local hace más difícil avanzar y obtener los resultados deseables, complicando el proceso con unos esfuerzos que se observan innecesarios en otras circunstancias más favorables. El sentimiento de haberse sentido solos, salvo muy raras excepciones, es generalizado, teniendo que trabajar aislados de los órganos decisorios, y adaptando sus programas y planes a lo que han ido considerando más apropiado según sus conocimientos y experiencias, contrastadas en muchos casos con sus compañeros de otras entidades locales y demás servicios de la propia organización.

En todo caso, es unánime la consideración de que los planes de formación, en la actualidad, deben buscar una oferta formativa orientada, necesariamente, hacia dos vías paralelas: la atención de las necesidades individuales y profesionales de los trabajadores

de la entidad local y las necesidades organizativas y de cambio y modernización de la organización en sí.

También, la necesidad de acoplar las exigencias de los empujados y de la organización en cuanto a compatibilizar los calendarios y horarios de ciertas acciones formativas está condicionando la gestión de los distintos planes, en un porcentaje importante de sus programas, para ofrecer los contenidos por distintos medios más asequibles y diversificados (a distancia, *on-line*...).

Queda la asignatura pendiente de poder atender una demanda residual de acciones formativas que, por el bajo número de empleados que las solicitan o necesitan, o por el alto grado de especialización y medios necesarios para impartirlas, no pueden ser satisfechas con los recursos propios disponibles dado su alto coste.

No parece haber duda, pues, de que todavía existe espacio para la mejora de la oferta "interna". Pero los responsables de formación insisten en reclamar una mayor implicación de los jefes de servicio en el proceso que genera dicha oferta. Es en la oferta externa de los sindicatos donde más se señalan las carencias. Concretamente, se califica de genérica y repetitiva, y se sugiere cierta falta de calidad percibida, así como una duración excesiva en la mayoría de las acciones.

Práctica evaluativa

Las encuestas de satisfacción son válidas para mejorar la calidad de la programación y oferta subsiguiente, no parecen existir, sin embargo, experiencias de evaluación de la formación de manera global o extensiva al conjunto de un plan o programa formativo, más allá de iniciativas puntuales más o menos exitosas.

En las numerosas iniciativas existentes sobre servicios y/o acciones formativas concretas que se mencionan, se aprecia una preocupación e interés por conocer las repercusiones de lo que se está haciendo, pero se observa que no hay una puesta en común, ni siquiera una reflexión conjunta o colectiva, a nivel de áreas o servicios concretos, ni sobre objetivos últimos perseguidos (aumentar la eficacia y/o eficiencia, mejorar la calidad de la prestación, modernización del servicio...), ni sobre el objeto final evaluador (el trabajador, el jefe de servicio, el ciudadano...); tampoco existe una reflexión previa sistemática en este sentido entre los profesionales de la formación.

Y la valoración de las experiencias concretas definidas positivamente por su rigurosidad y extensión (indicadores diseñados a partir de la Memoria de gestión, controles de calidad ISO 9000...) son cuestionadas para su extrapolación al conjunto de las organizaciones locales. Ni siquiera los servicios de quejas y reclamaciones, referente más extendido y aceptado para una valoración de la calidad o mejora del servicio por los ciudadanos, obtiene una valoración compartida en cuanto que se considera que no existe una cultura en el ciudadano para ello, se encuentra en una situación no objetiva

En consonancia con las dos visiones señaladas de la formación, la práctica de evaluar o no evaluar también diferencia dos concepciones, en un caso la evaluación se considera

imprescindible, mientras que en el otro, se da por hecho que la formación tiene impacto, aunque no se mida.

En el plano del día a día, se puede afirmar que la medición de resultados de la formación es incipiente y obedece a iniciativas puntuales de medición de la transferencia, pero no del impacto *stricto sensu* (mejora de la gestión y el servicio).

Como experiencia exitosa, se destaca una iniciativa de evaluación avanzada a partir de la certificación en calidad. Pero, también, se ilustra otro caso de implantación de un sistema de fácil instrumentación y construido sobre la base de indicadores cuantitativos asequibles que no pudo llevarse a la práctica aunque el requerimiento se hizo desde la dirección con el fin de imprimir mayor eficiencia al presupuesto formativo, no se logró la necesaria implicación de la organización. Dicha iniciativa recurría al aislamiento subjetivo del efecto de la formación. Varios ejemplos de dificultades de implantación de programas de sugerencias o mejoras ilustran el fuerte arraigo de una cultura administrativa que dificulta la evaluación cuya influencia crítica suele suscitar consenso en todos los grupos.

En otro orden de cuestiones, pero de manera coherente con lo anterior, la disponibilidad de indicadores aparece como una de las mayores preocupaciones. Sobre esta cuestión se sugieren algunos indicadores ya utilizados o bien fácilmente asequibles. Sin embargo, apenas se mencionan indicadores cuantitativos. En algún caso, desde una perspectiva operativa, se pone en duda la validez de las *reclamaciones* como indicador. No solo distorsionado por la percepción del propio reclamante, sino también por la alta sensibilidad de esta información al factor político.

3.2.3. Perspectiva de los responsables de diputaciones

En las diputaciones provinciales, y para lo que respecta a los Planes Agrupados, se observa un mayor arraigo de la formación orientada a abarcar un mayor número de participantes. Los responsables de formación de las diputaciones insisten en que esta orientación es mayor debido a la necesidad de acercar la oferta formativa a todos los ayuntamientos y, especialmente, a los municipios pequeños. Sin embargo, en estos mismos municipios pequeños, es menor la receptividad de sus responsables políticos. En cualquier caso, se manifiesta la necesidad de establecer políticas de gestión de la formación estructuradas con relación al tamaño de los municipios con el fin de mejorar la adecuación de la oferta formativa a las necesidades específicas.

Es común el acuerdo de que se han incorporado prácticas de gestión que permiten mejorar la calidad de la formación y obtener el consenso e involucración de los distintos actores. No obstante, todavía no se ha logrado que estas prácticas tengan la extensión deseable al conjunto del campo de actuación de los Planes Agrupados con un reflejo en una mejora de la formación en términos globales. La evaluación se ve compleja y condicionada por los recursos disponibles y necesarios para poder llevarla a cabo pero, también, por la propia heterogeneidad de los municipios menores de 20.000 habitantes y, más concretamente, su utilidad en los menores a 5.000 habitantes. No obstante, existe

consenso avalado por la práctica en que la evaluación de la formación asociada únicamente a la introducción de herramientas de medición más o menos sofisticadas es un esfuerzo inútil si se mantiene una visión de la formación que no se orienta al impacto.

3.2.3.1. Variables relativas a la formación

Estrategia de formación

Las diputaciones, por lo general, reconocen haber orientado la oferta formativa hacia la consecución de una cobertura global de los municipios pequeños que, en la mayoría de las provincias e islas, aún no parece haberse completado. La detección de necesidades presenta una diversidad importante en su metodología: desde la simple recepción de demandas individuales hasta mecanismos sistemáticos de obtención de demandas y necesidades por parte de los jefes de servicio e interlocutores específicos en los propios municipios. Si bien la evaluación es considerada como inviable en los momentos actuales, desde las diputaciones se tiende a pensar que la formación es buena en sí misma, considerando que su efecto es evidente u observable por vías informales.

Desde las diputaciones con mayor experiencia y recursos para la Formación Continua, se destaca la necesidad de individualizar la formación, incluso, desde los mismos Planes Agrupados. De hecho, se apuntan experiencias avanzadas de formación orientada al impacto, las cuales, en ocasiones muy puntuales, pueden llegar a una alta adaptación a las situaciones de los municipios más pequeños. Esta buena práctica, si bien parece poco frecuente, ilustra que el desarrollo de la función de formación en los municipios pequeños es posible.

Por ello, parece que ha demostrado ser útil contar con una estructuración matricial de gestión de la formación que no sólo tenga en cuenta las áreas competenciales, sino también la dimensión territorial, pues hay acuerdo en que el llegar a todos los municipios y sus empleados es un objetivo prioritario cuando se trata de municipios muy pequeños. La implantación del EBEP es una oportunidad para avanzar vinculando la formación con el desempeño, incluso en este tipo de municipios.

Asimismo, en algún caso se destaca que las políticas que promocionan el servicio de asistencia a municipios facilitarán la evaluación de éstos, así como la mayor coherencia de la formación. En un plano más operativo, con independencia de la orientación que predominantemente adopte la formación, se destaca la necesidad de:

- a) “Pisar el terreno”, cercanía con los municipios y particularmente los más pequeños.
- b) Conocer el papel crítico de los interlocutores de formación.
- c) Definir y disponer de un sistema de perfiles mínimos y competencias.
- d) Formación para cargos electos.
- e) Impulsar de la formación *on-line*.

Desarrollo de la gestión de formación

Según la orientación y grado de desarrollo de los distintos Planes Agrupados, se observan diferentes tipos de actividades y visiones en la gestión de la formación:

Por una parte se enumeran prácticas como:

- a) Verificar los beneficios de la buena detección de necesidades.
- b) Desarrollar redes de interlocutores de formación, con la formación específica, en los municipios, y formadores internos.
- c) Buscar soluciones imaginativas a la financiación.
- d) Implicar a los sindicatos en la evaluación.
- e) Medir fortalezas y debilidades de los formadores.
- f) Evolucionar hacia el trabajo en red con interlocutores municipales.
- g) Consultar con los alcaldes y adaptar horarios a sus preferencias.
- h) Investigar la veracidad de las plantillas para evitar la exclusión de colectivos.

Pero también otras como:

- a) Concentrar el esfuerzo en una oferta que no se basa en el análisis de necesidades.
- b) Construir una oferta intuita y generada indirectamente por la normativa vigente.
- c) Considerar muy secundariamente las solicitudes específicas.
- d) Mantener una escasa comunicación con las instituciones destinatarias.
- e) Ignorar la implicación de los responsables institucionales.

Parece existir cierto acuerdo en cuanto a los obstáculos encontrados para el desarrollo de la gestión de la formación. Estos son:

- a) Dificultad para trabajar con el nivel político, básicamente, ante la insuficiente preparación de los alcaldes para detectar las necesidades formativas que se derivan de sus planes de gestión local.
- b) Restricción en los Acuerdos de Formación vigentes para poder formar a los cargos electos en tanto que específicamente se trata de un colectivo excluido.
- c) Escaso desarrollo de los perfiles de los empleados.

Desarrollo de la gestión de formación en pequeños municipios

La gestión viene marcada por el propio campo de actuación: municipios muy dispares y heterogéneos –y, en algunos territorios, muy dispersos–, con diferentes características y necesidades pero en donde se establecen, también, clasificaciones por tramos o tipos específicos, básicamente, centrados en la escasez de recursos humanos y económicos de los más pequeños.

Se apunta a un valor crítico de 25 empleados como cifra a partir de cuyo tamaño decreciente tiene lugar cierto aislamiento, a pesar de los esfuerzos de particularización que se hagan. Hay gran coincidencia en señalar el gran problema que representa la distancia y las plantillas reducidas en la asistencia a la formación presencial, pues las ausencias al puesto de trabajo deja o puede dejar los servicios sin poder atender ante la inexistencia de personal sustituto en estos municipios. Esta situación suele corresponderse, también, con una menor receptividad a la formación por parte de estos empleados públicos y de una menor comprensión de los alcaldes.

Como posibles soluciones, se apunta hacia la necesidad de potenciar la formación *on-line* para lograr un mayor alcance de la misma. Sin embargo, también se pone de relieve cómo la formación *on-line* todavía no puede ser una alternativa en el conjunto del territorio nacional, al carecerse de infraestructuras necesarias para ello en muchos municipios pequeños aún.

Las dos formas destacadas de trabajar, tanto para la detección de necesidades como para el seguimiento de las acciones formativas, a través de las personas responsables de formación (interlocutores nombrados por los alcaldes o los propios alcaldes) y a través de las áreas o servicios, tienen una implantación irregular y múltiple, según los casos, confluyendo ambas, también, como forma de trabajo más eficaz en muchas diputaciones.

Las diputaciones con una gestión comparativamente más desarrollada en esta cuestión, apuntan a la necesidad de trabajar con tramos en cuanto al tamaño de los ayuntamientos. La gestión diferenciada a partir de dichos tramos facilita un mayor alcance, y aun la mejor adaptación a las necesidades de los pequeños municipios. Como ejemplo de buena práctica, se recurre a reuniones comarcales de detección de necesidades y no se descarta la evaluación del impacto en el nivel organizacional, no así en el individuo.

Práctica evaluativa

Quizás sea en la práctica evaluativa donde más nítidamente se puede apreciar la heterogeneidad de prácticas formativas entre las distintas diputaciones y ayuntamientos, el nivel de desarrollo de la gestión de la formación y la influencia de distintas visiones de la formación, un tema recurrente a lo largo de toda la exposición de resultados.

Destacan experiencias de evaluación avanzada de la formación como práctica consolidada a partir del muestreo de las acciones formativas. En algunos casos, se llega a incorporar a los compañeros de trabajo como observadores en el proceso evaluativo, en otros, se destaca cómo la Mesa de Formación respalda la experiencia evaluativa. También se pone de manifiesto la realización de esfuerzos para mejorar el sistema superando las limitaciones

del auto-informe e incluyendo la evaluación de los jefes de servicio y simplificando el diseño del cuestionario (instrucciones, redacción, etc.) para facilitar su comprensión en todos los colectivos.

Esta dinámica contrasta con la mayoría de las diputaciones que no siguen una sistemática evaluativa o ésta se limita a un cuestionario de satisfacción. Como causas, se apuntan las siguientes:

- a) Las dificultades para elaborar muestras representativas, ante la variedad y heterogeneidad de los municipios (que van de 3 a 250 trabajadores), considerando que por debajo de los 5.000 habitantes (menos de 50 empleados) es prácticamente imposible hacer mediciones en la actualidad y con los recursos disponibles.
- b) La ausencia de indicadores y objetivos organizacionales.
- c) La falta de recursos económicos y humanos.
- d) La existencia de colectivos dispersos y cambiantes en donde, al margen de los secretarios y auxiliares, se da un abanico de profesiones con diferentes situaciones de estabilidad laboral, responsabilidad y capacitación.

Aun con todo, también conviene señalar que existen diputaciones que se plantean la necesidad de desarrollar la evaluación de la formación, cuando no afirman haber iniciado ya su diseño. Particular atención merece la experiencia de evaluación avanzada de alguna diputación que desistió en dar continuidad a dicha práctica. Concretamente, se apunta a lo poco significativo de unos resultados que sólo eran agregados, y por tanto, difícilmente generalizables a situaciones específicas caracterizadas por una gran diversidad de realidades.

Adicionalmente, se destaca el alto coste de un proceso evaluativo de naturaleza cualitativa, además del alto coste que implicaba el diseño de acciones formativas muy ajustadas a las necesidades definidas por los criterios de evaluación.

3.2.4. Perspectiva de los directivos de la Administración Local

En primer lugar, se destaca la necesidad de hacer evolucionar el modelo de formación haciéndolo cada vez más orientado a la resolución de problemas reales de la Administración Local, lo que implica ir más allá de la mera gestión de contenidos de formación. Se trata de una transición exigida por el entorno más inmediato, la dinámica social y la propia dinámica de la Administración. Sin embargo, todo debe partir de la necesaria voluntad política para que las estrategias de formación se orienten al resultado y no sólo al alcance.

En coincidencia con los responsables de formación, no consideran que la formación sea la locomotora en el proceso de desarrollo de la gestión local, sino los planes de modernización –que, lógicamente, han de incluir la formación vinculada a su implantación en las entidades locales–, y por eso ésta se verá impulsada por dicha modernización. A ello cabe añadir un aumento de las necesidades formativas asociada a la progresiva implantación del

EBEP y la consiguiente conexión por mandato legal entre la formación asociada a la evaluación y a la promoción profesional.

Existen dificultades para la transferencia de la formación al puesto de trabajo, pero se avanza en el diseño de sistemas de gestión del desempeño y de calidad que se espera facilite esta transferencia. Aun con todo, hoy por hoy, en general, se percibe que la formación tiene poco impacto con relación al coste asociado a la misma. Así, se señala el riesgo de la ineficiencia económica que puede derivarse de una oferta formativa no ajustada suficientemente a las necesidades organizativas.

En cuanto a la práctica de la evaluación, se pone de relieve su escasa implantación. Existen intentos de evaluación de la formación más allá de la mera satisfacción o inclusive sobre el aprendizaje. Pero siempre se choca con la falta de definición de objetivos, la poca implicación de los distintos actores y las resistencias por parte de los sindicatos. Sobre esto último, se incide en la dificultad de conjugar la evaluación de los efectos de la formación y la participación de los sindicatos en los planes de formación.

Dibujada la situación anterior, se propone clarificar en un sentido amplio los propósitos de la formación, entendiendo ésta como algo no sólo vinculado a objetivos organizativos. Más aún, se propone la introducción de mecanismos de armonización de intereses individuales y organizativos, esfuerzo en el alineamiento con la estrategia de la corporación y en la validación del proceso formativo. Y todo ello recurriendo con mayor frecuencia a proyectos de evaluación del impacto. Para lograrlo, además de una visión amplia de las acciones formativas —no sólo basada en la oferta de cursos—, sería necesario mejorar los mecanismos coordinadores de la oferta formativa.

3.2.4.1. Variables relativas a la entidad local

Gestión general y modernización

En términos generales y en consonancia con otros grupos, se observa que la implantación de sistemas de certificación de calidad es una tendencia creciente, sobre todo entre los grandes ayuntamientos. En este punto, también se destaca la existencia de conexiones u oportunidades entre la evaluación de la calidad y la evaluación de la formación.

Además, se observa la creciente tendencia al diseño y puesta en marcha de sistemas para la evaluación del desempeño. Cuando es así, se incide en la conveniencia de vincular dichos sistemas más al desarrollo individual de cada trabajador que a la retribución (por consecución de objetivos, por ejemplo). Cabe la posibilidad de una mayor frecuencia en la aplicación de estos sistemas al personal directivo antes que al resto de colectivos.

Aun con todo, sobre el terreno, se desprende que los ayuntamientos pequeños tendrán más problemas para la implantación de sistemas avanzados de gestión, igual que para el desarrollo del EBEP, debido a sus menores recursos. Se estima que la formación se encuentra ineludiblemente unida a la implantación de nuevos procesos y al desarrollo de la gestión. Por este motivo se cree que la modernización necesariamente impulsará a la formación.

Se piensa que es necesario apoyar el desarrollo de la gestión local en su conjunto y, en particular, en la gestión de personas para evitar obstáculos de aprovechamiento y aplicación de la formación.

No obstante, como ya se ha indicado, también se alude a la puesta en práctica de sistemas de evaluación del desempeño que acompañarían en algunos casos al desarrollo de la gestión en calidad. En consecuencia, si existen obstáculos a la transferencia, cuando menos, también existen organizaciones que desarrollan una gestión que intenta subsanar estos desajustes.

A pesar de todo, desde la experiencia de lo que podríamos calificar de gestión avanzada, se pone de relieve cómo la instauración de estos sistemas avanzados no ha supuesto un resultado definitivo de la organización al seguir teniendo problemas muy similares antes y después de implantar la iniciativa. En consecuencia, es posible que a pesar del desarrollo de la gestión, sigan existiendo obstáculos de fondo internos y/o externos, al confluir diversas influencias: de la cultura, las estrategias, el nivel político, los sindicatos, la escasa movilidad, etc. En alguna medida, son obstáculos recurrentes que aparecen a lo largo de los diferentes ejes de análisis.

3.2.4.2. Variable relativa a la formación

Estrategia de formación

Se destaca una dinámica orientada al alcance antes que al impacto. En la base de dicha concepción, la existencia de un rumbo general o de unas directrices estratégicas de impacto no es una prioridad, resultando los objetivos de la formación ser los definidos por la propia expectativa de los participantes a partir de una oferta que no siempre corresponde con las necesidades de la ciudadanía.

En contrapartida, también se presenta la percepción de que la formación tiene poco impacto en comparación a su coste. De hecho, los políticos pueden manifestar escepticismo con la utilidad de la formación al carecer de datos sobre su efecto. De aquí parte la necesidad de evaluar el impacto pues de lo contrario se entiende que el futuro de la formación será más incierto.

La formación vinculada a las necesidades específicas de la organización ha de ser considerada de manera prioritaria al definir el planteamiento estratégico de la formación. En tal caso, el análisis de necesidades de aprendizaje debe centrarse en los problemas más que en los contenidos. Asimismo, el concepto de formación no debe restringirse a cursos, sino abarcar acciones alternativas o complementarias en el propio puesto de trabajo.

Sin embargo, una concepción orientada al impacto puede chocar con las orientaciones que tienen algunas diputaciones de un planteamiento de alcance más radical, las cuales puedan estar más preocupadas por trasladar una oferta genérica, resolviendo sus problemas de planificación anual. Al menos en esta dirección apunta un participante, que defendiendo este punto de vista, considera que la oferta formativa elaborada a medida de los problemas específicos de los ayuntamientos obedece a otras partidas presupuestarias, pero no a la de formación. Todo ello con el respaldo que se deriva de la ausencia ocasional de voluntad

política por seguir una estrategia de formación que vaya más allá de la exclusiva orientación al alcance.

Estrategia de formación y EBEP

Se destaca un previsible incremento de la demanda de formación debido a la puesta en práctica del EBEP en tanto que éste define la formación como derecho y la vincula al desempeño y a la carrera profesional, afectando indirectamente a la retribución.

En este sentido, con independencia de la voluntad política según los casos, existe una obligación vinculante con la promoción de la formación, no solamente a través del EBEP, sino de los propios convenios. Esta situación fuerza el tránsito de la mera planificación de la oferta a la evaluación de los resultados con el fin de poder gestionar la promoción. En ocasiones, el desarrollo legal de las comunidades autónomas puede frenar temporalmente el avance en el desarrollo del EBEP.

Pero también se destaca que al no existir reserva de ley, la ausencia de legislación autonómica no determina *a priori* el desarrollo del EBEP en las administraciones locales. A lo que cabe añadir la existencia de recursos y voluntad política para avanzar en esta cuestión.

Estrategia de formación y sindicatos

En sintonía con una visión de la formación orientada al mayor alcance posible, los sindicatos tienen una gran influencia en el contenido de los planes formativos. Más allá de velar por los derechos de los trabajadores, los sindicatos influyen en la gestión de la formación de manera determinante, lo que en última instancia también viene impulsado por las negociaciones laborales que tienen lugar en el nivel político.

En ocasiones esto puede ocasionar un discurso de los mismos políticos que puntualmente podría ser diferente ante los sindicatos por un lado y ante la propia organización por otro. En estas circunstancias, es previsible que el EBEP traiga consigo una mayor presión e influencia sindical en las decisiones de formación y RR.HH. En este sentido, entre otras consideraciones, cabe destacar el rechazo de los sindicatos a las políticas de evaluación de conocimientos o aprovechamiento, así como a la gestión por competencias que implican diferentes acciones formativas para los empleados en función de sus fortalezas y debilidades. En este contexto, las organizaciones que pueden manejar presupuestos de formación al margen de las subvenciones, lo que les proporciona mayor independencia y maniobrabilidad, al menos en la formación del personal directivo.

Asimismo, también se recurre a las instancias sindicales superiores para la aprobación de planes ante la mayor dificultad de negociación con el nivel local. No obstante, se apunta a la profesionalización o al desarrollo de la gestión como la mejor estrategia para eludir el efecto desvinculador de las necesidades de impacto que estiman ejercen los sindicatos. Con este fin, se considera muy importante el papel a jugar por la FEMP de cara al desarrollo de la gestión y a un eventual acuerdo de formación que contemple la evaluación del aprovechamiento como práctica generalizada.

Desarrollo de la gestión de formación

Se observa una preocupación por trasladar una visión de impacto a la realidad de la gestión y se apuntan necesidades concretas como:

- a) Clarificar propósitos y gestionar a partir de los mismos.
- b) Introducir itinerarios formativos.
- c) Gestionar por competencias.
- d) Recurrir a la medición del impacto.
- e) Compatibilizar una dinámica formativa orientada a resultados con la realidad de logística y coordinación que se deriva de tener múltiples proveedores de formación, a menudo dispersos.

Como ejemplo de todo ello, se destacan las siguientes prácticas avanzadas:

- a) Proyectos de evaluación sistemática del impacto.
- b) Introducción de mecanismos de armonización de intereses individuales y organizacionales.
- c) Esfuerzo en el alineamiento con la estrategia.
- d) Esfuerzo en validar el proceso formativo más que sus resultados.

Como consecuencia del desarrollo de la gestión, se exponen experiencias de mejora de la satisfacción gracias a la diversificación de oferta e implicación de los jefes de servicio. Sin embargo, ni los ayuntamientos representativos de un mayor nivel evolutivo en su gestión logran precisar el impacto; en las diputaciones, la necesidad de trasladar una oferta más general para el conjunto de los ayuntamientos complica la atención de peticiones específicas de una organización a nivel particular.

Para esto último, deben sortear problemas de:

- a) Selección de formadores.
- b) Coordinación con otras entidades proveedoras.
- c) Planificación de la oferta anual sin conocimiento de los recursos económicos asignados.
- d) Desequilibrios en la demanda por causa de la no homologación.
- e) Concentración de la oferta en el último trimestre.
- f) Acciones no cubiertas y devolución de fondos.

Las soluciones más reiteradas tienen que ver con la mejora general y de la coordinación, por ejemplo, con la existencia de un observatorio.

Oferta formativa

Se incide en una oferta que tiende a satisfacer intereses individuales más que organizacionales –la mayor demanda de cursos homologados podría ser prueba de ello–. En todo caso, la oferta existente es calificada de excesiva, genérica, dispersa, irrelevante a las necesidades de la organización y planificada sin considerar la propia planificación de los ayuntamientos.

Como consecuencia, se introduce un elemento de ineficiencia económica en el consumo de los fondos de formación –aunque la duplicidad de la oferta, que se produce en algunos territorios, incrementa las posibilidades de acceso a la misma de los participantes y contribuye de alguna manera a mitigar las deficiencias señaladas–. Pero, no obstante, se apunta que el exceso de oferta genera mayor demanda de una formación no alineada a las necesidades de la organización con el consiguiente incremento de las ausencias del puesto de trabajo. Si además, como en ocasiones parece ocurrir, la oferta tiende a concentrarse en un determinado periodo del año, el panorama descrito se hace más desfavorable.

Cabe concluir, pues, que la oferta actual se ve muy condicionada por la visión de la formación orientada al mayor alcance, en donde prima el volumen sobre la calidad, al mismo tiempo, que los promotores de formación, como es lógico, persiguen la mayor difusión de su “producto”. Como solución, se apunta la necesidad de avanzar hacia la evaluación del aprendizaje, lo cual también podría servir como mecanismo de homologación de cursos con el fin de garantizar su calidad.

Práctica evaluativa

Parece confirmarse la idea de que la única práctica evaluativa consolidada se halla en la evaluación inmediata (que en algunos ayuntamientos podría incluir la evaluación de conocimientos, además de la típica satisfacción del participante). Cuando se trata de ir más allá, destacan, al igual que en otros grupos de expertos, las experiencias puntuales y en muchas ocasiones fallidas.

Como causa particular de que esto sea así se destaca la falta de claridad en los propósitos y objetivos formativos, así como la poca implicación de jefes y evaluados. Pero también se reconoce cierto desconocimiento de cómo, cuándo y dónde medir. Generalmente, convencidos de que es necesario instaurar la evaluación del impacto, se apuntan diversas orientaciones en función de las experiencias vividas:

- a) No todas las acciones formativas son igualmente evaluables.
- b) Las competencias críticas son más susceptibles de medición que las no críticas.
- c) El efecto de la formación es más perceptible en funciones de cara al público.

- e) Las reclamaciones son referentes de impacto en el ciudadano y los indicadores de gestión (como por ejemplo nº de errores o volumen de documentación) son aplicables al impacto en el funcionario.

Como orientación general de carácter estratégico, se incide en la necesidad de instaurar la evaluación del aprendizaje o del aprovechamiento inmediato.

3.2.5. Perspectiva de los representantes de secciones sindicales

La visión de los representantes de secciones sindicales que participaron encuentra muchos puntos de acuerdo con el resto de los grupos de discusión a pesar de ser los sindicatos el centro de muchas críticas. La modernización se percibe como un proceso que no termina de consolidarse a pesar de los años transcurridos. Como causa, se apunta a la necesidad de una concepción más amplia e integral de la gestión pública, pero también se demanda mayor impulso político. En este sentido, se manifiesta que las políticas internas con un enfoque más avanzado están ausentes o insuficientemente destacadas en los planes estratégicos.

De hecho, se considera que la formación está poco vinculada al proceso de modernización. Paradójicamente, se destacan las buenas prácticas en cuanto a la realización del análisis de necesidades de formación en la generación de la oferta formativa. Sin embargo, ello no es coherente con la débil vinculación de la oferta a las necesidades que se desprenden de la modernización, a no ser que dicho proceso de análisis de necesidades formativas no sea tenido en cuenta.

En cuanto a la evaluación de la formación, se estima que esta práctica está escasamente implantada. Se conocen muchas iniciativas de valoración/evaluación de la formación pero las consideran poco creíbles y de dudosa realización. Como causa de la escasa implantación de la evaluación de la formación, se hace hincapié en:

- a) La falta de evaluación de los propios procesos de modernización algo que luego se traduce en la imposibilidad para articular estrategias de evaluación de la formación.
- b) La nociva influencia de la concepción de la formación como gasto, que también limita su función como elemento de cambio individual y de desarrollo.

Dentro del contexto descrito, los representantes de secciones sindicales consideran necesaria una mayor conciliación de los intereses del empleado público en la orientación al impacto de la formación en el ciudadano. Asimismo, demandan una mayor intervención en la gestión de la formación, lo que entra en importante contradicción con la visión de otros grupos de discusión.

3.2.5.1. Variables relativas a la entidad local

Gestión general y modernización

En un primer lugar, en consonancia con otros grupos, se destaca la marcha irregular de un largo proceso de modernización que no termina de consolidarse. Como causa, se menciona

la necesidad de una concepción más amplia e integral del proceso de modernización para que no se limite a actuaciones puntuales. Una situación ante la que se destaca la resistencia al cambio y la ausencia de liderazgo desde los niveles directivos. Pero también se considera determinante la falta de compromiso de los responsables políticos que consideran la gestión interna como algo no directamente vinculado a la ganancia de votos. A pesar de ello, en alguna ocasión, también se destaca la progresiva introducción de los sistemas de calidad como elemento impulsor del proceso de modernización.

La visión de los representantes de secciones sindicales pone de relieve los problemas de motivación laboral derivados de la gestión interna, pero sin perder de vista la perspectiva de la organización y el nivel político. Así, se afirma que a pesar de la especial visibilidad de lo local en la percepción que de la Administración tienen los ciudadanos, las políticas internas y particularmente las políticas de RR.HH. carecen de un enfoque avanzado. No ocupan un lugar destacado en la planificación estratégica y no se consideran suficientemente motivadoras (carencia de planes de carrera, por ejemplo). En este contexto, también se critican las políticas de externalización y las contrataciones externas, en detrimento de la promoción interna.

3.2.5.2. Variables relativas a la formación

Estrategia de formación

En general, el grupo de representantes de secciones sindicales está de acuerdo en hacer hincapié en la nociva influencia de la concepción de la formación como gasto, algo que determina que la formación no acabe de ser una herramienta de cambio individual y desarrollo de la organización. Al contrario, se destaca el uso de la formación como evasión del día a día y medio de adquisición de puntos para procesos de promoción interna. A partir de aquí, la evaluación de la formación adquiere una dimensión estratégica como elemento impulsor de medidas correctoras.

A la vista de la cuantía de los recursos invertidos, la evaluación se considera una asignatura pendiente, y más aún en un ámbito como el de la gestión pública, donde debe prevalecer la transparencia en la gestión. Con el fin de avanzar en esta cuestión, en algún caso, incluso se llega a proponer la reducción del presupuesto de acciones formativas ineficaces de antemano para destinar estos recursos a la evaluación de la formación.

La necesidad de orientar la formación hacia el impacto en el ciudadano es algo que no parece ponerse en cuestión por parte de los representantes de secciones sindicales, pero también se destaca la necesidad de conciliar los intereses del empleado público en todo ello. En este sentido, se propone contemplar un espacio de formación específico para el empleado y sus intereses de promoción. Lo que sugiere una visión de confluencia de intereses asociada a la simultaneidad de dos ofertas formativas en lugar de una oferta única. Asimismo, también se destaca la importancia de seguir facilitando el acceso a la formación —es decir, la importancia de no abandonar la orientación al alcance.

En cuanto al futuro de la formación, se considera que ésta es una herramienta indisoluble del proceso de modernización y se menciona el papel potencial que la FEMP puede desarrollar para representar los intereses de la Administración Local en el desarrollo del nuevo modelo de formación dentro del conjunto de la Administración Pública.

Desarrollo de la gestión de la formación

A modo de balance de los años de formación se destaca como algo positivo la generalización de una cultura de la formación, así como el impacto percibido en los ámbitos de atención ciudadana y manejo de tecnologías de información. Adicionalmente, se destaca el beneficio de la formación como herramienta de motivación y desarrollo de la convivencia.

En cuanto al nivel de evolución técnica de la gestión de la formación, se destaca cómo el análisis de necesidades es una práctica generalizada cuya realización es satisfactoria. Pero por otra parte, se incide en la escasa vinculación de la formación con las necesidades del proceso de modernización, lo cual se contradice con la idea de que el análisis de necesidades es adecuado o satisfactorio. Una contradicción que también aflora con otras aseveraciones puestas de manifiesto en el apartado anterior “Estrategia de Formación”. En cualquier caso, como solución, no se reivindica tanto la mayor vinculación a las necesidades de la gestión, por el contrario, se pone el acento en la necesidad de mayor integración de la oferta en un proyecto de continuidad.

En consonancia, también se propone introducir itinerarios formativos dentro de una concepción amplia de la formación no limitada a los cursos, sino que también pueda abarcar actuaciones en el puesto de trabajo. En paralelo, se indica la necesidad de avanzar en el terreno de las certificaciones y el reconocimiento de cursos. Dentro de un concepto de gestión avanzada de la formación, los sindicatos coinciden en reclamar su participación. Una participación que a menudo es manifiestamente rechazada, si bien no en todos los casos, por el resto de los grupos de discusión.

Finalmente, con relación a los ayuntamientos pequeños, se destaca un importante desfase entre las necesidades de su operativa polifuncional y la ausencia de oferta formativa polifuncional.

Práctica evaluativa

En general, se está de acuerdo en el desconocimiento que tiene la Administración sobre el impacto de la formación. En este sentido se apunta que la formación no recibe un tratamiento relevante y ello es coherente con la ausencia de evaluación del impacto. A ello, cabe añadir la escasez de técnicos capaces de llevar a cabo la evaluación. Pero también se indica que la no evaluación de la modernización hace inviable la evaluación del impacto de la formación en la misma modernización. Algo que resulta de una lógica elemental, pero que constituye una de las aportaciones más relevantes al propósito central de este estudio. Además, se hace hincapié no solo en la ausencia de análisis que midan el impacto, sino en la proliferación de estudios de escasa aportación y aun de dudosa fundamentación conceptual.

Pero también se destaca alguna experiencia puntual de evaluación de la formación con resultados positivos. Es decir, que tuvieron como consecuencia un incremento del presupuesto en formación. Asimismo, se señala la contribución de los sistemas de calidad a la evaluación de la formación. Pero lamentablemente, no son abundantes las experiencias de evaluación del impacto de la formación. A ello contribuye la dificultad de hallar metodologías homogéneas —en adición a los obstáculos ya mencionados.

Respecto al temor al control que la evaluación puede suscitar entre los trabajadores, existen puntos de vista discrepantes, lo que hace pensar que éste no sería un obstáculo tan determinante.

En cuanto a las sugerencias para llevar a cabo la evaluación del impacto de la formación, se realizan las siguientes contribuciones:

- a) Necesidad de considerar el punto de vista del superior en la valoración de cambios en el trabajador.
- b) Necesidad de recurrir al punto de vista del propio trabajador (auto-evaluación).
- c) Conveniencia de usar indicadores pactados.
- d) Conveniencia de evaluadores externos.
- e) Prioridad en la evaluación de directivos.
- f) Necesidad de recoger la variedad de la Administración en las muestras que se realicen.
- g) Importancia de la evaluación a largo plazo.
- h) Recomendación de introducir la evaluación, comenzando por las entidades más grandes.

3.2.6. Perspectiva de los responsables políticos

Se reconoce el avance general de la modernización en las corporaciones locales, aunque se encuentran con obstáculos destacados como: las resistencias al cambio del funcionario, la presión ciudadana sobre los servicios, la presión sindical sobre la gestión y la propia alternancia política –más disruptiva en la gestión cuando implica cambio de personas–. A ello se añade otra dificultad, un marco de gestión configurado por el sistema de empleo público que es poco dúctil para ajustarse a nuevos escenarios formativos.

La práctica evaluativa generalizada puede contribuir en gran medida a solucionar los problemas que la formación tiene actualmente. Aunque el acuerdo no es unánime, por lo general, se considera que hay que realizar esfuerzos para ver el impacto de la formación sobre el servicio al ciudadano y su percepción ya que ello proporcionaría respuestas para valorar la eficacia del modelo formativo imperante.

En este sentido, preocupa que en ocasiones los empleados públicos accedan a la formación que más proyección o avance profesional puede proporcionarles, independientemente del impacto que esa formación tenga o pueda tener en cualquier otra variable. También éste es un tema recurrente en otros grupos. A ello, se añade otra preocupación, los altos costes relacionados con la asistencia a formación en horarios de trabajo. Dichos costes se acrecientan con la poca calidad de la oferta, además del coste de la incentivación para la asistencia a la formación.

3.2.6.1. Variables relativas a la entidad local

Gestión general y modernización

Entre los grandes retos que tiene la formación en la Administración Local se encuentra el de su adaptación a las necesidades de los ciudadanos o de desarrollo de las organizaciones locales, su incorporación a un plan estratégico de ciudad.

Se asume el papel del responsable político como impulsor de la modernización y la mejora de la gestión. Se considera que, aunque con diferentes grados de desarrollo, la mayoría de los ayuntamientos están inmersos en un proceso de modernización, destacándose la existencia de proyectos de modernización específicos en marcha y, en concreto, aunque más puntuales, la puesta en práctica de sistemas de gestión avanzados en RR.HH.

El alto esfuerzo inversor realizado en algunas entidades locales, en su apuesta decidida por la modernización –implantación de la administración electrónica, básicamente– no ha obtenido los resultados deseados, al menos en la temporalidad esperada, por las resistencias (fundamentalmente de los funcionarios más experimentados o consolidados) y los vicios adquiridos en la propia dinámica administrativa de los entes públicos.

Entre los múltiples obstáculos que dificultan el papel impulsor del responsable político en los procesos de modernización se destacan:

- a) Los cambios de signo político, particularmente cuando hay cambio de personas.
- b) Resistencia al cambio y actitud no colaboradora del funcionario.
- c) Resistencia de las áreas a utilizar herramientas corporativas que producen mayor eficiencia.
- d) Dinámica tecnocrática resistente a la intervención del Responsable Político
- e) La exigente demanda del ciudadano y su repercusión en las condiciones del funcionario.
- f) Presión sindical superior a la existente en la organización privada.
- g) Percepción del político como alguien que viene a modificar y empeorar los hábitos de funcionamiento.

A todo ello, cabe añadir la asunción de nuevas competencias administrativas, a pesar de que en ocasiones no se poseen los recursos necesarios.

En este contexto, se considera que la FEMP puede desempeñar un importante papel de apoyo al político si se centra en el objetivo de lograr una mayor homogeneidad en la gestión de los ayuntamientos.

3.2.6.2. Variables relativas a la formación

Estrategia de formación

Se destaca una mayor intervención de los sindicatos en la formación como contrapartida a otros aspectos o ámbitos de la gestión. Esta práctica puede desembocar en una dinámica formativa al servicio del funcionario más que del ciudadano. En todo caso, no se percibe suficiente oferta formativa destinada a la adquisición de formas de trabajo alternativas y la formación no se vincula ni se acerca tanto al puesto de trabajo. Algo que se mantiene en gran medida porque la organización no tiene el control necesario para la resolución de muchas dualidades implícitas en la formación: dentro o fuera de jornada laboral, obligatoria o voluntaria, incentivada o no incentivada...

Se hace evidente la preocupación por dar servicio de calidad al ciudadano, encontrándose el reto de desarrollar planes de formación en función del interés ciudadano. De un modo muy particular, los servicios de atención ciudadana adquieren una especial relevancia para el responsable político, en la medida de que son los que más directamente ofrecen la proyección de la Corporación y de las prestaciones que ésta da a sus ciudadanos; aunque, no debe dejarse de lado la contribución de las funciones indirectas (de apoyo a los servicios) a la percepción ciudadana.

La planificación de la formación debe llevar implícita la mejora de los servicios, pero no debe obviar el derecho a la promoción del empleado local para que a su vez redonde también en una mayor calidad en las prestaciones al ciudadano. Los planes de formación –sean éstos bianuales o plurianuales– deben diseñarse con una gran flexibilidad con el fin de dar respuesta a los objetivos que deben cumplir: conseguir obtener resultados organizacionales a medio o largo plazo al mismo tiempo que poder atender a las necesidades nuevas o prioritarias que van surgiendo en la gestión diaria local.

La formación a los directivos es muy importante para la consecución de los objetivos de la organización, por la responsabilidad y funciones que tienen en ella (dirección, coordinación, ...), por lo que debe plantearse en términos diferentes a la orientada al resto de empleados locales, sean administrativos, auxiliares o técnicos. También, una formación dirigida y diseñada para los propios políticos, en muchos casos también funcionarios.

Desarrollo de la gestión de la formación

En cualquier caso, aunque con toda probabilidad no sea la norma, existen experiencias positivas en la gestión de una formación orientada a los resultados y en algunos casos se apuntan buenas prácticas como la formación compartida dentro y fuera de jornada, o la formación en atención ciudadana con recursos formativos propios.

Pero, no por ello, dejan de existir obstáculos al desarrollo de la gestión de la formación. Entre otros, se apuntan los siguientes:

- a) Ausencia de mapas de situación de las personas empleadas, de los puestos de trabajo, habilidades, competencias...

- b) Tendencia de las entidades locales a la dispersión organizativa por áreas de gestión o concejalías funcionando sin un instrumento corporativo.
- c) Preferencia por la formación que proporciona puntos para la promoción.
- d) El absentismo empeora el efecto inmediato de las ausencias por formación.
- e) La no obligatoriedad de la asistencia.
- f) Posición contraria de los sindicatos a una planificación integral.
- g) Oferta disponible no siempre relevante para la organización o la gestión.
- h) Alto coste de la incentivación.
- i) Dificultad de carácter logístico y de coordinación entre ayuntamientos para preparar una oferta común destinada a perfiles especializados.

En otro ámbito de cuestiones, aparece la importancia de trasvasar el conocimiento que genera la formación al resto de la organización debido a la gran movilidad de funcionarios. Lo que señala la sugerente necesidad de proyectos de gestión del conocimiento ligados a la formación. Asimismo, se destaca la importancia de formar a los directivos, algo que no parece fácil debido a una dinámica de gestión reactiva que demanda la permanente presencia de los mismos en el puesto de trabajo.

La FEMP podría montar los cursos de alta especialización a los que las entidades locales no pueden enfrentarse.

Práctica evaluativa

La medición del impacto en la formación recibida estaría, en su fase final, en la valoración del ciudadano, es decir, la satisfacción del ciudadano en función de los servicios que recibe, bien por el mantenimiento de la ciudad, en la licencia de obras o por la policía local.

Pero existen pocas experiencias de este tipo de consultas por parte de la Administración Pública y el problema está en cómo preguntárselo para que las respuestas fueran objetivas y eficaces para la mejora de los servicios en sí, sin que los “cabreos” por otros motivos trasciendan a las respuestas. Por ejemplo, en las quejas y reclamaciones que se reciben en los ayuntamientos se detecta fácilmente la confusión que los ciudadanos tiene sobre las competencias entre las distintas Administraciones: problemas de seguridad con la policía nacional que se achacan a la local; deficiencias en los servicios hospitalarios o de salud, que son autonómicos; prestaciones en servicios sociales autonómicos que se denuncian como si fueran municipales...; que, también, son trasladados personalmente a los concejales por los ciudadanos e, incluso, a la prensa.

Por otro lado, las encuestas de satisfacción en un ámbito público como el sanitario reflejan también otro tipo de problemas para la determinación de estándares objetivos de

evaluación: la valoración de los servicios por el ciudadano varían en función de la situación y momento personal por el que éste pase. No obstante, se valora como una tendencia válida este tipo de consulta.

Por último, habría otra dificultad a añadir: para formar a los empleados locales para atender a los ciudadanos, habría que saber previamente qué quiere el ciudadano de los ayuntamientos, qué espera de ellos. Y, en la mayoría de los casos, el ciudadano quiere que el ayuntamiento le resuelva todo (lo de todas las Administraciones).

4. Reflexión inicial y conclusiones finales

4.1. Reflexión inicial

Como respuesta a los propósitos iniciales, el cuadro siguiente (Tabla 2, página 61) nos ofrece una aproximación a las cuestiones que al principio nos planteábamos.

Como puede apreciarse, la cuestión es compleja, pero nos sirve como punto de partida e introducción a unos resultados que presentamos a lo largo de los siguientes apartados y que son la consecuencia de un proyecto de exploración del mundo de la Formación Continua en las entidades locales.

El esfuerzo viene precedido por la visión de contribuir a la consecución de un modelo formativo que rentabilice la inversión realizada de tal modo que ésta tenga un impacto crítico en la modernización y en el progreso socio-económico de los municipios. Es decir, que garantice la mayor eficiencia en el uso de los recursos y, a la vez, sea altamente satisfactorio para la ciudadanía, la propia Administración Local y todos los actores de la formación, cuyo punto de vista, sin exclusiones, se ha visto reflejado en este trabajo.

4.2. Conclusiones finales

Las conclusiones aquí vertidas son extraídas de las aportaciones que los participantes en las diferentes reuniones de expertos manifestaron respecto a los temas tratados. Aunque el objeto de reflexión fue desde un principio –y por todos era conocido– la evaluación del impacto de la formación y sus efectos sobre la modernización de las corporaciones locales, no podía ni debía evitarse la manifestación de opiniones e ideas sobre la complejidad, obstáculos y derivaciones generales sobre el tema ya que es el ámbito profesional de todos los participantes.

REFLEXIONES INICIALES	SÍNTESIS DE RESULTADOS
<p>1. La Formación Continua de los empleados públicos es uno de los instrumentos que más puede facilitar e impulsar la modernización como proceso de adaptación y cambio continuo de las corporaciones locales.</p>	<p>La mayoría de los actores piensa así. El camino planteado tiene que ver con: conocer las características del empleado público, el desarrollo técnico de la formación, la voluntad política de cambio y el propio desarrollo de la gestión. El Estatuto Básico del Empleado Público, junto a la implantación de sistemas de calidad, pueden ser catalizadores en este cambio. El efecto positivo de la formación está condicionado por la existencia de iniciativas previas de cambio (planes de modernización, de desarrollo organizacional...) y en este terreno, si bien se reconoce cierto avance, se indica que hay mucho por hacer todavía.</p>
<p>2. El efecto de la formación en la mejora de los servicios públicos es compartido por los responsables de la misma en el ámbito local, y dicho efecto depende en mayor medida del ajuste de esa formación a las necesidades reales de la organización.</p>	<p>Confirmación parcial de la primera parte de la aseveración en tanto que no hay un acuerdo absoluto sobre si la formación logra el efecto pretendido. El acuerdo es unánime, únicamente, en relación con la influencia positiva de la formación en lo referente a temas como la atención ciudadana y las habilidades informáticas.</p> <p>Parece confirmarse la segunda parte de la aseveración pues casi todos los participantes están de acuerdo en que el ajuste de la formación a las necesidades de la organización implica un mayor efecto en el empleado y en la organización; sin embargo, cuando menos, esta no es una realidad consolidada todavía en virtud de la convivencia, no siempre fácil, de visiones distintas de la formación.</p>
<p>3. La evaluación del impacto de la formación puede contribuir a determinar el ajuste de dicha formación a las necesidades de las organizaciones.</p>	<p>Parece cumplirse esta aseveración a raíz de las distintas ideas e informaciones vertidas en los grupos de discusión. No obstante, cuando se evalúa la formación, se falla en aislar el efecto de la misma respecto a la influencia de otras variables y, por tanto, el cumplimiento de la aseveración es potencial.</p>
<p>4. Es posible avanzar en la creación de un modelo de evaluación del impacto de la formación que unifique criterios, indicadores, herramientas, procedimientos y aplicación.</p>	<p>Sobre esta cuestión parece que la respuesta es negativa. Hoy por hoy, es preciso y previo unificar más la gestión de las entidades locales por un lado y por otro, superar la disyuntiva impacto-alcance en cuanto al planteamiento que se hace de la formación. Prácticamente todos los actores piden a la FEMP un papel protagonista a este respecto.</p>

Tabla 2. Reflexiones iniciales y resultados finales

A continuación se presentan las conclusiones generales agrupadas por temas que se han considerado importantes, bien por la relevancia de los hallazgos, bien por el interés que pudieran tener para los propios actores de la formación.

4.2.1. El proceso de modernización y el papel de la formación

La modernización es un proceso de cambio continuo, necesario para adaptarse a un entorno en permanente transformación. Se ha incorporado como objetivo y actuación estratégica en muchas de las administraciones locales con diferente alcance, recursos y metas específicas.

Sin embargo, siendo un tema de cierto recorrido en el tiempo, no se aprecia una implantación sólida y generalizada en la mayoría de las Administraciones Locales. De hecho, se manifiesta un escaso avance en su desarrollo, aunque la situación quizás se perciba como más estancada en otras Administraciones que en la local.

La formación es un instrumento facilitador de esa adaptación porque deja sentir sus efectos directamente sobre el empleado público como agente activo de dicha modernización al enseñarle cómo adaptar su comportamiento a nuevas y más eficientes formas de gestionar su función y mejorar la calidad de servicio al ciudadano. Es algo implícito en el proceso de modernización, aunque no excluyente de otras actuaciones estratégicas paralelas (de organización, estructuración, servicio...). Más aún, la formación solo actúa como palanca de cambio en la medida en que una corporación local se adentra en la implantación de nuevas formas de trabajo. Por tanto, la formación va a remolque de los planes de gestión y, con este fin, no cabe variar este orden.

Es por tanto necesaria su vinculación a una estrategia y a un plan de actuación global e integral, como por ejemplo, puede ser el pretendido proceso de cambio y modernización. Para el avance se apuesta por:

- Hacer visible la voluntad política necesaria para apostar por la modernización con los presupuestos y otros recursos que la formación necesita como dinamizadora de esa modernización.
- Fomentar la cultura del cambio –y, por lo tanto, de formación entendida como palanca de ese cambio– que ha de sostener la modernización y garantizar la adecuación a las necesidades y prioridades de cada corporación.
- Incrementar la visión estratégica necesaria para vincular las necesidades de modernización con las soluciones formativas.

Se plantea la duda de que el volumen de formación existente en las corporaciones locales –para unos excesiva y para otros una ventaja– responda realmente a los objetivos de modernización. De hacerlo, ello implicaría una visión estratégica de esa formación dentro de unos planes de modernización a largo plazo, algo que actualmente no parece que esté ocurriendo, al menos con la frecuencia debida. Se asume que la formación es beneficiosa en

sí misma sin necesidad de previa demostración y que produce unos efectos observables en el desempeño y en los resultados del empleado público, con repercusiones dentro (cliente interno) y fuera (ciudadano) de la organización.

La resistencia a cambiar por parte de los funcionarios aparece como factor condicionante. Los directivos, aunque probablemente menos, tampoco son ajenos a la misma dificultad. Es necesario superar estas barreras para afrontar la complejidad, cada vez mayor, de la gestión local, algo que se ve reforzado por la inseguridad que produce la ausencia de criterios compartidos. En ocasiones, la inversión en modernización se considera sin suficiente nivel de implantación, especialmente, en los ayuntamientos pequeños.

En cualquier caso, se estima que el impulso corresponde a los responsables políticos y que es necesario aplicarse en ello. Se manifiesta, por lo tanto, una necesidad de cambio cultural que no se limita al nivel de los funcionarios o empleados públicos. Por su parte, el mismo nivel político aduce impotencia frente a la resistencia tecnocrática del funcionario, una barrera difícil de superar y un tema recurrente a lo largo del análisis.

La progresiva implantación de modelos de calidad parece ejercer un influjo positivo. Las certificaciones y otros sistemas de calidad contribuyen decisivamente a la evolución de los sistemas de gestión y proporcionan una base importante para la evaluación del impacto. Los planes de calidad pueden proporcionar los medios para la evaluación avanzada de los servicios, de la modernización y de la propia formación (por ejemplo, a través de Planes de Acción y Grupos de Mejora). Sin embargo, también se manifiesta cierto escepticismo con respecto a la utilidad de la certificación de calidad, y en particular reservas con respecto a los sistemas de calidad aplicados a la Administración. En todo caso se aboga por modelos de gestión integrados.

4.2.2. Modelo de formación imperante

No se puede entender el resultado del presente estudio sin tener en cuenta el modelo de formación desarrollado en España. No se trata de explicar en qué consiste dicho modelo, pero cabe mencionar dos rasgos que resultan determinantes:

- desde una perspectiva estructural, la diferenciación entre Formación de Oferta y Formación de Demanda,
- desde una perspectiva operativa o funcional, una característica quizás tan denostada como admirada: la plena participación de los agentes sociales, en el caso de la Administración Pública, los sindicatos.

Desde la perspectiva estructural, en cuanto a la Formación de Oferta, ésta se concibe como formación predefinida, abierta a la participación de los trabajadores y/o los funcionarios. En cuanto a la Formación de Demanda, ésta obedece a las necesidades de la Administración Local y se diseña *ad-hoc*, es decir, por demanda, como su propio nombre indica. Sin embargo, cabe plantearse cuál de los dos enfoques formativos tiene un mayor retorno sobre los ciudadanos y la sociedad en general.

Desde la perspectiva operativa, la participación de los agentes sociales en la gestión, además de los propios responsables y directivos de la Administración Local, amplía la diversidad de objetivos de la formación.

En este contexto coexisten dos modos de entender y gestionar la formación. Uno de ellos consiste en orientar los esfuerzos en extender la formación hacia el mayor número posible de trabajadores (particularmente en los niveles más operativos de la plantilla), es decir, darle el máximo alcance posible. Esta visión es consistente con la idea de la formación como beneficio social, y aun como derecho de los trabajadores. Se parte de la necesidad de extender al máximo la impartición de formación a la población de trabajadores. Desde esta perspectiva, se entiende la formación como algo beneficioso de por sí. El logro del mayor volumen (alcance en número de horas, trabajadores formados, acciones impartidas, etc.) se sitúa por encima de otras consideraciones.

Desde otra perspectiva, los recursos destinados a la formación han de proporcionar el máximo impacto socio-económico posible y su gestión está apoyada en unos procesos (planificación, programación, evaluación,..) transversales a toda la organización. El diseño de las actividades tiene como fin vincular el aprendizaje a las verdaderas necesidades operativas del trabajo y de la organización

Por tanto, se aprecia la convivencia de dos visiones de la formación (visión de alcance y visión de impacto - Tabla 3, página 65). A nuestro juicio y tomando en consideración los resultados del análisis, en la práctica, los intereses de los empleados y los de la organización local no son tan diferentes si hay un esfuerzo conjunto de sindicatos y organizaciones de lograr la modernización sin perjudicar el acceso flexible a la formación. Con ello, cobra protagonismo la mayor adecuación a los criterios de calidad de las acciones formativas (calidad entendida como algo más que la mera satisfacción de los participantes).

Por tanto, los intereses de los empleados y de las organizaciones son complementarios y, bajo esta concepción, aún se puede incrementar más la eficiencia y el impacto de la formación en la mejora de la gestión de las corporaciones locales, así como en su proceso de modernización.

El interés es que estas dos orientaciones sean compatibles al considerar la evaluación del impacto, aunque persiga una calidad que se supone más cara, como un coste necesario.

4.2.3. La oferta formativa y su proceso de generación

Se hace bastante hincapié en que el análisis de necesidades de formación es una práctica extendida y adecuada, pero se trata de una concepción disgregada y distinta de la evaluación del impacto. Se remarca que el análisis de necesidades es muy avanzado y que puede perfeccionarse con la incorporación e identificación de las dificultades de la función pública local.

Cuando se afirma que el análisis de necesidades se hace en términos de problemas de gestión, la pretensión es realizar su conexión con la evaluación para lo cual se trabaja en una mayor definición en términos operativos, es decir, usando indicadores cuantificables.

MAYOR ORIENTACIÓN AL ALCANCE	MAYOR ORIENTACIÓN AL IMPACTO
<ul style="list-style-type: none"> • Aseguramiento de la impartición formativa a todos los colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de la formación para solucionar los problemas de la organización y regida por criterios de rentabilidad.
<ul style="list-style-type: none"> • Oferta formativa derivada de estudios de necesidades que contemplan nuevas condiciones legales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta formativa construida a partir de las diferentes necesidades funcionales y operativas de las organizaciones y departamentos.
<ul style="list-style-type: none"> • Oferta motivadora para el trabajador al ser amplia y de fácil acceso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de contenidos específicos o transversales y adaptados a la organización.
<ul style="list-style-type: none"> • Criterios repetitivos u obsoletos en la asignación de proveedores y participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios formalizados y renovados en la asignación de proveedores y participantes.
<ul style="list-style-type: none"> • Planificación de la oferta con escasa repercusión sobre cargos electos, directivos y jefes de servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación de la oferta y programación con participación e inclusión de cargos electos, directivos y jefes de servicio.
<ul style="list-style-type: none"> • Formación abierta y voluntaria, exclusivamente dentro de la jornada laboral con el fin de asegurar la mayor asistencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación que compagina su desarrollo dentro y fuera de jornada, esencialmente voluntaria pero puede ser inducida por los mandos en su deseo de mejora organizacional.
<ul style="list-style-type: none"> • Práctica consolidada de medición de la satisfacción de los participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inquietud por evaluar el aprendizaje, la transferencia y, aunque con menor frecuencia, el impacto.
<ul style="list-style-type: none"> • Sentido de ejecución eficiente de la subvención cuando se optimiza la oferta sobre el coste. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentido de ejecución eficiente cuando se consiguen mejoras relevantes para la organización.

Tabla 3. Visión de alcance y visión de impacto: características prácticas

También se ve factible y deseable la revisión permanente de las metodologías y usos de los procesos de análisis de necesidades que la fundamentan.

Los responsables de formación ponen de relieve que en los últimos años ha habido un tránsito importante de ofertas dispersas a ofertas con mayor coherencia con los objetivos de las entidades locales, aunque la complejidad y heterogeneidad de éstas genere de forma permanente nuevas demandas.

Como tendencia se apunta un mayor interés por los cursos homologados, con frecuencia impartidos por el INAP. En este sentido, se indica la necesidad de más certificaciones, pero con el sustento de la evaluación de conocimientos. Para lograrlo, también aquí se menciona el papel potencial de la FEMP. Aun con todo, se debería tener en cuenta que una formación más ágil, específica y adaptada, también puede ser más perecedera en función de una dinámica de gestión donde el cambio y la evolución continua es la norma y no la estabilidad, y en este sentido las certificaciones de hoy no son necesariamente las certificaciones del mañana.

Se insiste permanentemente en que una oferta adecuadamente fundamentada y coordinada es la garantía para evitar que esté alejada de los destinatarios y que se produzcan redundancias. Otra preocupación recurrente es la adecuación de la oferta de las Diputaciones a las necesidades y características de los municipios pequeños.

4.2.4. Estrategia de formación y EBEP

Se percibe la necesidad de usar la Formación Continua como medio de cambio y desarrollo organizacional y se considera que ha de repercutir en el ciudadano. Se pretende que la gestión de la formación pueda despegarse del día a día y avanzar en su planteamiento estratégico como perspectiva para abordar necesidades sociales complejas. Se comparte que no debe haber lugar para la inercia ni la reactividad o, lo que es lo mismo, para la formación por la formación.

Se considera que la voluntariedad de la formación dificulta a veces las necesidades de un aprendizaje con mayores oportunidades para la organización. Los casos en los que predomina la iniciativa individual y faltan criterios de gestión se asocian muy especialmente a municipios pequeños con escasez de recursos y personal y se destaca que las necesidades formativas son comunes en muchos casos, con independencia del tamaño. Algo que, haciendo una lectura positiva, facilitaría el beneficio de las sinergias que organismos como la FEMP podrían mejorar (por ejemplo, la definición y aplicación de unas directrices comunes en políticas de formación).

Se manifiesta la oportunidad de mejorar las ofertas con las siguientes características: agrupadas, programadas con antelación suficiente al ejercicio con el objeto de ser trasladadas adecuadamente, que potencian la impartición con recursos y formadores internos, y fundamentadas en una realidad definida por los servicios. Ésta es la formación a la que se le otorga rigor metodológico y posibilidades de un correcto desempeño técnico.

La visión de la formación es amplia, no se restringe a cursos, abarca aprendizaje en el puesto, motivación, desarrollo, carrera profesional e, incluso, el bienestar individual.

Se opina que el EBEP propicia una oportunidad para vincular formación y desempeño, lo que a efectos prácticos deberá traducirse en la realización de una evaluación individual, cuando menos del aprendizaje. Incluso se plantea que haya una evaluación del impacto medida directamente sobre la percepción y el servicio al ciudadano. En todo caso, se estima que la evaluación de la formación es necesaria en función de las grandes cifras invertidas y el EBEP lejos de ser un obstáculo, puede facilitar dicha práctica.

A corto plazo, se prevé un incremento de la demanda de formación en tanto que el EBEP vincula desempeño, formación y carrera, e indirectamente influye en retribución, al mismo tiempo que define a esa formación como un derecho. La vinculación de la formación a la carrera profesional también implica vincular la evaluación de los resultados a la promoción profesional, pues la mera realización de cursos no podrá ser un criterio suficientemente discriminativo en función del volumen de oferta de oportunidades profesionales, muchísimo menor que el volumen de cursos realizados por empleado.

4.2.5. Retos en la gestión diaria de la formación

Se estima, por lo general, que la oferta de formación ha de generarse desde el servicio –asegura su nexa con las necesidades operativas– para luego regularse y gestionarse de manera centralizada desde el Departamento de Formación. Éste debe integrar las acciones formativas en la visión estratégica, asegurando la coherencia con los objetivos de la organización. También hay que conocer con antelación suficiente los presupuestos asignados para poder planificar con anticipación y no concentrar la oferta en el último trimestre.

Se proponen algunas sugerencias dirigidas a facilitar la planificación y gestión de la formación, tales como diseñar planes plurianuales, anticipando la respuesta a los cambios que han de llegar, pero sin que esto suponga una rigidez que predetermine, sin posibilidad de modificación, la formación a desarrollar. Pero en general, no hay una apuesta clara por los planes plurianuales y se atribuye, como posible factor condicionante, su mayor complejidad y su fragilidad ante los posibles cambios políticos o de gestores municipales. De todas maneras, órganos como la Comisión de formación otorgan estabilidad a dichos planes dado que trascienden la duración de las legislaturas.

Resuelta la cuestión de la planificación, conviene, asimismo, impulsar el desarrollo de la oferta interna con recursos propios. Es decir, la autoformación como alternativa a la contratación de formación externa. Se estima como buena práctica el uso de formadores internos para aprovechar los recursos propios y movilizar el conocimiento interno, si bien debe reconocerse a los que se presten a formar a los demás. El recurso a los proveedores externos se limitaría a la formación especializada o se vería justificado en el caso de no reunir internamente formadores suficientes. Para la selección de estos proveedores se sugiere desarrollar un proceso sistemático de evaluación de los mismos.

Continuando con la propuesta de buenas prácticas, se plantea la asistencia obligatoria en horario de trabajo y en algunos casos la formación compartida dentro y fuera de la jornada. También se propone la repetición de cursos a lo largo del año para reciclar por un lado y formar a nuevos incorporados por otro. Asimismo, se incide en el valor de los contratos en formación como medio de incorporación y formación de nuevos empleados. Por otra parte también se sugiere facilitar que la formación se desarrolle cerca del puesto de trabajo (o en él) con cursos presenciales en el mismo centro, con el apoyo de intranets corporativas o simplemente la asistencia de un compañero, que pueda transmitir el conocimiento del resto del equipo.

En este proceso, se considera que el servicio ha de mantener su autonomía en las decisiones críticas sobre formación, para lo cual se llega a recomendar el desarrollar una reglamentación formativa. También se han de definir itinerarios formativos vinculados a necesidades para evitar la formación dispersa y no aplicable, y para dar coherencia a la distribución de la oferta. Por otra parte, se persigue la homologación de formación entre instituciones y territorios, aunque se constata el escaso avance en certificación y reconocimiento de cursos. Para lograrlo se estima que la evaluación del aprendizaje introduce un elemento de confianza que es necesario. Sin embargo, la evaluación formativa se hace muy complicada por la heterogeneidad de participantes y la diversidad de propósitos formativos. Por eso se considera necesaria una sistemática evaluativa del impacto. En este sentido, algunas corporaciones locales manifiestan estar inmersos en este reto. Aunque como veremos más adelante, la implantación de la evaluación de la formación como práctica sistemática y rigurosa es escasa.

Es frecuente la reticencia de los empleados a hacer formación fuera de la jornada laboral, y son más exigentes con las condiciones de la formación cuanto más estable y consolidada es su relación con la entidad. Se percibe que la idiosincrasia del empleado público no prioriza el interés por el servicio y tampoco su actitud hacia la formación orientada al impacto. Por eso es más corriente usar la formación como vehículo de promoción, de búsqueda de estabilidad y mayor retribución con independencia del beneficio organizacional. Paradójicamente, esta tendencia parece haberse acentuado en los últimos años con el acceso a la función pública de generaciones más jóvenes y muy preparadas. En ocasiones, esto supone cierta sobre-cualificación para el desempeño del puesto, lo cual puede conllevar cierta frustración. El acceso a la función pública parece favorecer esta dinámica. Más que por vocación, tiene lugar como alternativa laboral de estabilidad y garantía de condiciones.

4.2.6. El papel de los sindicatos

El control de los sindicatos sobre la formación —se necesita su aprobación en la planificación— se considera por parte del resto de implicados que en ocasiones dificulta la consecución de los objetivos de la organización. La crítica expuesta en diferentes ocasiones es la asunción de atribuciones que no son propiamente la defensa de los trabajadores sino que guardan relación con la gestión de recursos para la mejora del funcionamiento de las corporaciones y su servicio al ciudadano. Por otra parte, también se menciona que se priva al directivo del poder de reconocimiento que tiene la formación para el empleado. Asimismo, en relación con el tema de la evaluación, se sugiere que los representantes de las secciones

sindicales, deberían asumir con más nitidez la necesidad de evaluar conocimientos o aprendizajes de los empleados públicos.

En general, parece extendida la creencia de que el posicionamiento sindical en los niveles operativos viene respaldado por la negociación social a un alto nivel, donde la formación tiende a ser utilizada como moneda de cambio. Partiendo de que éstos tienden a concebir la formación como beneficio social, su posicionamiento es más consistente con un enfoque de alcance a todos los trabajadores más que de impacto de la formación en la organización y el ciudadano. Así, ante las fuerzas sindicales, las negociaciones de alto nivel pueden tender a favorecer los objetivos de alcance en detrimento de los objetivos de impacto.

Los representantes de secciones sindicales se preocupan de la defensa de los derechos de los trabajadores y, al entender la formación preferentemente como un derecho, los sindicatos tienden a procurar garantizar el alcance de la oferta formativa a todos los colectivos, sin que esta tenga que estar mediatizada por las entidades locales. La esperanza para los posicionamientos de impacto se sitúa en la existencia de una mayor sensibilidad hacia este planteamiento en las estructuras sindicales superiores, de carácter autonómico o estatal, en tanto que en ocasiones se recurre a éstas para desbloquear acuerdos a nivel local.

Finalmente, los sindicatos comparten con otros colectivos su preocupación por los itinerarios formativos, coincidiendo en que afectan directamente a la percepción de empleabilidad y progreso profesional, por lo tanto, el efecto de esa formación redundaría inevitablemente en la motivación profesional.

4.2.7. Oferta formativa, carrera profesional e intereses personales

La formación puede definirse como un instrumento de gestión de la carrera profesional del empleado público, un medio para dar respuesta a los intereses personales de progresión profesional sin olvidar las necesidades de la organización. Para lograrlo, parece consecuente considerar itinerarios formativos que permitan vincular la formación a la carrera profesional y planteen alcanzar, en el tiempo, diferentes niveles de profundidad en la formación —algo que en principio se espera que facilite el EBEP—. Así, cada acción debería estar acompañada de una certificación que acredite su validez para el desarrollo de esa carrera profesional, aportando claridad en cuanto a su utilidad y vigencia.

Los intereses personales del empleado público respecto a su carrera profesional, que se manifiestan en el acceso no guiado a la formación que él decida asistir, deben ser garantizados pero no son, ni debieran ser, el criterio determinante de la configuración de los planes formativos. Éstos deben contemplar ineludiblemente en su definición las necesidades actuales y futuras de los servicios y la estrategia de la organización, teniendo como referente último las necesidades ciudadanas.

Se manifiestan múltiples dificultades a la hora de hacer converger intereses personales (promoción, cambiar de aires, etc.) con proyectos organizacionales (nuevos procedimientos, mejorar la percepción del ciudadano...). Lo deseable es que los intereses

de los empleados, los del servicio, los de la organización y los del ciudadano converjan para favorecer una mayor motivación del trabajador, un mayor impacto y un cambio más efectivo y duradero. Por ello, es importante que el empleado público esté convencido de los beneficios que su formación va a proporcionar a su servicio, a la organización y al ciudadano.

La evaluación del desempeño es promovida por el EBEP y se reconoce como un medio para favorecer el desarrollo de la carrera profesional a través de la formación, ya que permite ajustar ésta a la mejora de su perfil competencial y facilitar así el acceso a otros puestos más exigentes o de mayor nivel de responsabilidad. No obstante, hay que tener en cuenta que estas competencias dependen de la estrategia de la organización, la cual señala qué necesitan sus recursos humanos para alcanzar los objetivos. No se puede perder de vista que el impacto más beneficioso de la formación se materializa cuando esta misma formación se vincula con las necesidades organizacionales que, algo en lo que insistimos, no debiera contemplarse como contrario al interés del trabajador.

4.2.8. El papel crítico de los jefes de servicio

La oferta formativa no puede estar alejada del día a día y de la operativa de las corporaciones, esta es una de las razones por las que los jefes de servicio son piezas claves para identificar las necesidades de formación. Los “mandos intermedios” están al tanto de las directrices de la entidad y conocen a los equipos de trabajo, su desempeño, así como sus fortalezas y debilidades. Es decir, saben qué tiene que hacer cada quién y qué nivel de exigencia y qué necesidades de aprendizaje existen.

Por el lugar que ocupan pueden identificar prioridades y urgencias, ayudar a definir alcances y contenidos, así como anticipar necesidades que habrán de llegar próximamente. Están en una óptima situación para sugerir contenidos y métodos, identificar indicadores de desempeño, distribuir la formación para evitar que sean siempre los mismos los que reciben o los que evitan la formación y evaluar el impacto de la misma.

La capacitación de los jefes de servicio para elaborar planes de mejora grupales y/o individuales y el otorgamiento de apoyo técnico a funciones organizativas son las condiciones que se apuntan para convertir a un jefe de servicio en un verdadero gestor del desarrollo de su propio equipo de trabajo.

También ha de conocer el coste de la formación para que asuma su parte de responsabilidad sobre el control de gastos de formación, haciéndole consciente de los recursos disponibles, pero también evitando la demanda incontrolada de formación.

Se trabaja por maximizar los resultados de las iniciativas formativas acometidas, algo para lo cual es necesario evaluar el propio servicio con antelación. Este objetivo es el pretendido por las experiencias, aún puntuales, de los sistemas de calidad.

Apartados inicialmente del proceso de dirección y gestión de la formación, los jefes de servicio reclaman más protagonismo en relación con la formación de sus equipos y se con-

sideran posicionados para tenerlo. Consideran que, sin su participación directa, es difícil que las ofertas formativas tengan en cuenta la realidad de los servicios. Los riesgos de su no implicación se expresan en términos como repetición de estereotipos o seguimiento de modas. Asimismo, su colaboración también es determinante para que puedan ponerse en valor prácticas avanzadas de gestión de la formación, como por ejemplo, la evaluación del impacto de la formación.

4.2.9. La problemática particular de los pequeños municipios

En los municipios pequeños cabe pensar que la cultura de la formación no está tan desarrollada como en los ayuntamientos con mayores recursos. Su principal dificultad sigue siendo la asunción de ausencias por asistencia a cursos, debido al bajo número de empleados y se evidencia también en los puestos directivos o de responsabilidad. Así, el mayor efecto sobre el día a día de las ausencias por formación evidencia la necesidad de una formación de valor para justificarlas. Por este motivo se insiste en mantener una red de personas implicadas con papeles complementarios, de dentro y de fuera de los ayuntamientos pequeños, pero que sean capaces de identificar lo que se necesita, dar una respuesta formativa, y valorar su resultado.

Las acciones formativas presenciales han de impartirse lo más cerca posible del municipio y han de reducir su duración, concretando los contenidos al máximo sin perder en calidad. Asimismo, el desarrollo de la formación on-line es especialmente indicado, aunque todavía existen problemas de infraestructura que dificultan esta opción. En cualquier caso, los contenidos deben ser polifuncionales, lo cual no es frecuente en la oferta disponible y apunta a la mencionada necesidad de recurrir a la formación interna.

En lo que respecta a la evaluación de la formación, ésta resulta muy difícil en este contexto, ya que los ayuntamientos están muy dispersos y carecen de cultura de gestión de RRHH y de personal cualificado para poder asumir esta función sin ayuda. Aun con todo, no se excluye esta posibilidad por completo, si bien estas iniciativas deberían basarse más en indicadores organizacionales y no tanto en evaluaciones departamentales y mucho menos individuales.

Se considera que, en este ámbito, se debe reducir la heterogeneidad de procesos y establecer niveles de servicio de la mano de las políticas de calidad en pos de una mayor homogeneidad –también conocidos como Cartas de Servicios– cuyo proceso de certificación en las Administraciones Públicas se regula según la Resolución de 29 de julio de 2009, del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (BOE de 12 de agosto de 2009). En este esfuerzo, el apoyo externo puede proporcionar mayor consistencia a la gestión de la formación, e incluso promover una política común de formación que aporte pautas compartidas, criterios comunes de actuación y ayudas técnicas a la gestión (como, por ejemplo, la certificación y homologación de cursos, la unificación de los procesos de evaluación de la percepción del impacto, la estandarización a la hora de validar materiales y profesorado o definición de herramientas de gestión *on-line* que puedan compartir información).

4.2.10. Papel de la FEMP en el impulso de las políticas de formación

Son múltiples las alusiones al papel potencial de la FEMP. Por este motivo, en atención a su relevancia como actor de la formación y no solo como promotor del presente trabajo, se añade el presente apartado como ámbito relevante de conclusiones del estudio.

En un contexto de cambio que se caracteriza por la mayor presión ciudadana, la dinámica de cambio a través de la modernización, el EBEP y la asunción de nuevas competencias a nivel local, se considera que el papel potencial de la FEMP puede ser muy beneficioso para:

- a) Defender los intereses de la Administración Local en un contexto de cambios competenciales y nuevas responsabilidades.
- b) Facilitar el desarrollo técnico de la gestión de la formación.
- c) Proporcionar directrices comunes para gestionar los municipios, los servicios, así como la propia formación, aprovechando mejor las oportunidades de sinergia entre municipios.
- d) Avanzar en la homologación de cursos, introduciendo la evaluación de conocimientos y la transparencia en la certificación de los mismos.

Organismos como la FEMP han de tener las atribuciones y recursos necesarios para desarrollar iniciativas de coordinación, ajuste y mejora de la formación en las corporaciones locales, una formación ajustada a las necesidades organizacionales, que responda a la demanda real de los servicios y aproveche las sinergias que se pueden obtener a partir de la resolución de muchas problemáticas comunes entre pequeños municipios.

4.2.11. La práctica evaluativa en la Administración Local

Se percibe un futuro más estable para la formación si se logra demostrar sus resultados de manera fehaciente, lo cual puede ser más acuciante en un momento de crisis económica. Por eso se habla de la importancia de la evaluación del impacto de la formación. Esto lleva a compartir que las evaluaciones centradas en comprobar el número de participantes formados y el porcentaje de ejecución de los planes con el fin de no perder financiación se complementen y desarrollen. El planteamiento actual es, de momento, evidenciar el positivo efecto general de la formación con más interés en la detección de necesidades que en la evaluación de la transferencia.

El presente estudio confirma la existencia puntual de prácticas avanzadas de evaluación de la formación y con sus conclusiones trata de exponer las condiciones necesarias para un mayor desarrollo de la evaluación del impacto de la formación.

Coexisten experiencias de evaluación fracasadas o, cuando menos, no continuadas y experiencias en activo o consolidadas. Esto nos puede indicar que se ponen en marcha proyectos de evaluación con unos objetivos que no están claramente definidos, o con unas expec-

tativas sobre los resultados de la evaluación que no son compatibles con el planteamiento que se hace de dicha evaluación. Las experiencias más consolidadas se están encontrando el reto de garantizar el aislamiento del efecto formativo, es decir, el de establecer las relaciones directas entre mejoras y formación y así conocer la verdadera repercusión de la formación en la Administración Local y su proceso de modernización.

La idea de que la formación es beneficiosa en sí misma y útil porque produce unos efectos obvios en el desempeño y en los resultados del empleado público, con repercusiones dentro (cliente interno) y fuera (ciudadano) de la organización puede afectar negativamente a la incidencia real de planteamientos avanzados de evaluación. La evaluación sistemática del impacto de la formación no es vista como un asunto prioritario pero se reconoce que se hace necesaria una medición fiable y válida, con indicadores y método. Si bien existen iniciativas que pretenden acercarse a este ideal, necesitan de sistemática y seguimiento formal. Y es que de manera generalizada podemos decir que no se logra aislar el efecto exclusivo de la formación respecto a la influencia de otras variables.

En las prácticas de evaluación más avanzadas observamos que se recurre a la evaluación del impacto percibido, a indicadores de gestión y servicio adecuados y a los indicadores disponibles dentro de la organización. Ciertamente, ello supone un avance respecto a la clásica medición de la satisfacción, aunque en la realidad sea algo poco extendido.

Las experiencias fallidas se achacan a la falta de implicación del resto de la organización, escaso apoyo de la dirección, a la poca claridad de los objetivos de la formación y a diseños evaluativos no adecuados.

Por otra parte, la concepción del análisis de necesidades como un paso desvinculado de la evaluación de la formación, el planteamiento lineal-secuencial que no considera la evaluación como un proceso transversal a lo largo de todas las fases de la gestión de la formación favorece la consolidación de la medición de la satisfacción como única práctica evaluativa. No obstante, es reseñable la mención de iniciativas de estimación de conocimientos adquiridos como consecuencia de la formación.

La complejidad de la dinámica formativa en la que confluye una gran diversidad de objetivos (promoción individual, mejora de condiciones, empleabilidad interna y externa, eficiencia organizativa, impacto en el ciudadano, igualdad en la formación...) a su vez pueden encarnar diferentes intereses, por lo que en un sentido muy de fondo hablamos de *difusión* versus *rentabilidad*. Siendo que la evaluación se define a partir de la elección de unos objetivos, la situación anterior introduce una importante incertidumbre sobre la estrategia evaluativa a seguir.

Los servicios finalistas son los más proclives a la evaluación (utilizan indicadores más conocidos como reclamaciones, nº de errores, agilidad administrativa...) y otorgan importancia a la percepción del ciudadano. Pero no todas las acciones formativas son igualmente evaluables. Los jefes de servicio, cuyo papel hemos considerado crítico, son perfiles adecuados, para evaluar la formación que responde a las necesidades de su servicio, pero se necesita promover la evaluación del conjunto de aspectos, y esta promoción global es responsabilidad de los niveles superiores, donde tampoco cabe excluir al nivel político.

Finalmente, se destaca que la evaluación de la formación no debería ser mal acogida siempre y cuando se proporcionen las explicaciones adecuadas. Es por tanto necesaria una buena comunicación de su proceso y beneficios para que sea aceptada, así como su normalización en las diferentes instituciones locales.

4.3. Recomendaciones para la mejora

El análisis realizado ha puesto de relieve áreas de mejora, en algunas ocasiones esto se ha hecho desde un plano más estratégico, aludiendo a una visión de alto nivel. En otros casos, se han puesto de relieve aspectos más operativos como por ejemplo, la necesidad de una mayor respuesta de la formación a las necesidades organizacionales y estratégicas de las corporaciones locales. También se está incidiendo en lo que se podría hacer para desarrollar la gestión de la formación y su impacto en la modernización de la Administración Local, en el ciudadano y en la sociedad. Desde este planteamiento se realizan las siguientes recomendaciones:

- En primer lugar, desde un punto de vista más estratégico y político, conviene tener una visión compartida de lo que es la formación y de su utilidad, superando la división operativa que introduce la vigencia de dos paradigmas de la formación (impacto y alcance). Para ello, sería necesario *profundizar y mejorar el modelo de formación existente*, para lograr una mayor eficacia y rentabilidad de la formación. Lo cual pasa por un mejor alineamiento de todos los decisores locales con la orientación a los resultados, es decir, al impacto.
- Hacer un gran esfuerzo en impulsar el proceso de modernización, a través de la concreción y ejecución de planes de mejora de la gestión, así como la implantación de sistemas de calidad. Aunque resulte paradójico respecto al título de la investigación –donde se sugiere una dirección de fuerzas que van desde la formación a la modernización–, el impulso directo sobre la modernización, con independencia de cualquier consideración, es una condición previa y *sine qua non* para el propio desarrollo de la formación. Y es que en última instancia la formación es un instrumento al servicio de un proceso de modernización que debe existir de antemano para que le presente retos a los que hacer frente.
- Ajustar la oferta formativa a las necesidades estratégicas de las corporaciones locales, teniendo en cuenta su complejidad, y sin exclusión de los municipios más pequeños, en términos de su funcionamiento eficiente y su repercusión en los ciudadanos. Para ello es necesario mejorar el análisis de necesidades de aprendizaje, por mucho que se considere que este es un hito que ya ha sido alcanzado. Quizás se identifiquen contenidos formativos adecuados, sin embargo, se falla en las metodologías seguidas para su cuantificación y seguimiento. De este modo, el análisis de necesidades de formación no tiene continuidad con una propuesta de evaluación presentada desde el principio. Por lo tanto, se debe superar una concepción lineal de la formación donde la detección de necesidades no se integra con la evaluación del efecto de la formación en pos de la mejor adaptación de la oferta a las corporaciones.

- De manera complementaria a la recomendación anterior, también se debe apostar por involucrar más a los jefes de servicio en el proceso formativo. Su complicidad resulta crítica para rentabilizar la gestión formativa. Concretamente, el jefe de servicio tiene un papel importante que desempeñar al a) proporcionar información a partir de la cual elaborar propuestas formativas, b) realizar el seguimiento y valorar el efecto de la formación en sus colaboradores y c) proporcionar información sobre el funcionamiento y los resultados de su servicio que permita a los técnicos de formación evaluar el impacto de la formación. Los planes de acción que se puedan concretar para llevar a la práctica la presente recomendación pasan por implantar una cultura de la medición de los resultados de la gestión local.
- Proporcionar sentido global y coherencia a la oferta formativa, planteada desde dentro y desde fuera de la Administración Local, buscando una mayor integración. Para ello resulta necesario diseñar los itinerarios profesionales más convenientes, además de homologar y certificar las diversas acciones formativas. De manera complementaria, también puede ser conveniente la creación de un observatorio de formación o algún tipo de instancia, quizás en el ámbito de la FEMP, que identifique tendencias, anticipe nuevas capacidades a incluir en el talento disponible de las corporaciones, realice evaluaciones de la formación, a la vez que supervise la coherencia de la oferta formativa disponible.
- La mayor integración de la oferta a la que se apela en el punto anterior tampoco debe olvidarse de las necesidades de los municipios más pequeños. En éstos, incrementar el alcance de la formación sigue siendo un objetivo, pero no a cumplir de cualquier manera, pues se requiere una oferta formativa más específica o adaptada a las peculiaridades de las pequeñas corporaciones. Para ello, resulta necesario definir acciones de formación con contenidos más polivalentes, teniendo en cuenta su realidad operativa. Adicionalmente, debido a la elevada atomización de estas entidades, es importante contemplar las restricciones logísticas facilitando los formatos formativos más adecuados, así como los canales más accesibles. Cabe destacar que en algunos casos el recurso a la teleformación no es una opción debido al limitado desarrollo de la red de telecomunicaciones en el ámbito rural. Por lo tanto, también se podrían buscar alternativas como la formación a distancia más tradicional.
- En lo que se refiere a la evaluación de la formación, se propone desarrollar sus prácticas y metodologías de manera paralela al desarrollo y modernización de la gestión municipal a través de los ya mencionados planes de mejora e implantación de sistemas de calidad. Pero para avanzar en el terreno de la evaluación, también hemos apelado a la necesidad de concebir la formación de una manera no lineal, donde la detección de necesidades formativas y la evaluación de la formación son procesos vinculados. En este esfuerzo tampoco podemos olvidar la necesidad de proporcionar una formación amplia y rigurosa sobre evaluación de la formación a los responsables de formación y jefes de servicio para que evalúen su propio servicio en términos de funcionamiento e impacto en el ciudadano.

2. Protocolo para el impulso de la coordinación entre promotores de Formación Continua





2. Protocolo para el impulso de la coordinación entre promotores de Formación Continua

I. Síntesis de los trabajos desarrollados y conclusiones generales

1.1. Antecedentes: la Cultura de la Formación

Ya en 2006, en el marco de las acciones complementarias previstas por el artículo 21 del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (Resolución de 17 de octubre de 2005), en su correspondiente convocatoria, la FEMP presentó una propuesta de actuación conjunta con las demás Federaciones Territoriales de Municipios, enfocada a la detección de necesidades formativas en la Administración Local.

Esta iniciativa constituyó, sin duda, una primera manifestación del interés común de las federaciones en materia de Formación Continua, junto con una exitosa experiencia de trabajo conjunto dirigido a consensuar fórmulas y medidas de mejora de la gestión de la formación. El estudio puso de manifiesto el valor de la Formación Continua en la Administración Local como instrumento de adecuación de las habilidades de los empleados públicos a las cada vez más cambiantes exigencias de desempeño, así como fórmula de progreso en sus correspondientes carreras administrativas. Pero sobre todo, desde el punto de vista de organizaciones administrativas encargadas de cumplir y favorecer el interés público, la formación ha de servir para la mejora, mayor calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos al ciudadano.

Por ello, el estudio partía de la premisa de subrayar la necesidad de acopiar esfuerzos en la dirección de crear “cultura” y responsabilidad en materia de Formación Continua, al tiempo que daba determinadas recomendaciones para mejorar las actuaciones de formación de los diversos agentes intervinientes, así como del propio “sistema de formación”.

Los resultados obtenidos y la satisfacción manifestada por los participantes en esta experiencia motivaron la propuesta de presentar en la siguiente convocatoria un nuevo proyecto que profundizara en los desarrollos alcanzados y concerniera la colaboración de un mayor número de Federaciones Territoriales. Así, durante el año 2007, la práctica totalidad de las Federaciones Territoriales, con mayor o menor alcance de participación, junto con la FEMP, trabajaron conjuntamente en la materia mencionada, delimitando las causas de disfunción de la formación más importantes y promoviendo fórmulas de eficiencia para alcanzar cotas cada vez más satisfactorias de mejora de la formación de los empleados públicos, tanto en relación con el alcance territorial, como con el de las materias objeto de formación y el de los colectivos a los que se les imparte.

Esta experiencia de trabajo cooperativo entre federaciones, que traía causa asimismo de las propias Resoluciones de la Asamblea General de la FEMP y de la propia constitución del Consejo Territorial de la FEMP, ha venido a consolidar en el seno de la FEMP un espacio permanente de encuentro de las federaciones para estimular la mejora de las acciones de Formación Continua. Del mismo modo, en el ámbito de cada Federación, ha dado lugar a la convocatoria de grupos estables de expertos y promotores de planes de Formación Continua.

1.2. La coordinación entre promotores

Aprovechando esta dinámica, y tras haber incidido los anteriores estudios en las “actividades propias”, se consideró la oportunidad de solicitar, en la convocatoria de 2008, la aprobación de una nueva acción complementaria de apoyo a la gestión de la formación, dirigida a favorecer los procesos de coordinación de promotores y de interrelación de actividades.

El proyecto se presentó de manera conjunta por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y las Federaciones Territoriales (FFTT), con la colaboración de los representantes de los trabajadores. El objetivo principal del proyecto consistía en explotar los análisis realizados en los dos años anteriores y complementar estos con un abordaje práctico de los elementos detectados en los mismos, incorporando una línea de análisis del impacto hacia los ciudadanos de la formación realizada en la Administración Local, que complementara los trabajos anteriores y permitiera ampliar la eficiencia de las actuaciones en este ámbito mejorando la coordinación de la Formación Continua local.

A su vez, el Plan de Actividades Complementarias de Formación Continua para 2008, aprobado por la Comisión General para la Formación Continua en su reunión de 3 de abril de 2008, previó la celebración de un convenio –más tarde formalizado– entre el INAP (como órgano de apoyo permanente a la CGFC) y la FEMP, que habría de servir como marco normativo para el desarrollo de actividades conjuntas y la prestación de apoyo mutuo en el ámbito de la Comisión de Formación Continua en la Administración Local (CFCAL).

Dicho convenio, entre otros aspectos de notable interés vinculados a la formación, como es el caso del análisis de la perspectiva estratégica de los entes locales en el futuro de la

formación, así como del análisis cualitativo de la percepción del impacto de la formación en la mejora de los servicios públicos, aborda de manera específica el desarrollo de una de las conclusiones alcanzadas en el estudio anterior, realizado para detectar vacíos formativos, y hace hincapié en la necesidad de potenciar la formación de los empleados.

A tal efecto, y en el más amplio marco del convenio suscrito con el INAP, una de las líneas metodológicas establecidas preveía el trabajo de los grupos de expertos territoriales en colaboración con las federaciones de cada Comunidad Autónoma que trabajarían coordinadamente como observatorio de la realidad de la Formación Continua en su territorio, abordando la creación de una metodología y/o protocolo de actuación para la coordinación de actividades formativas territoriales. Este trabajo habría de impulsarse desde la propia FEMP para conseguir un producto único que, con las correspondientes particularidades derivadas de la realidad de cada territorio, sirviera a todas las federaciones Territoriales y, por extensión, a todos los promotores de Formación Continua en la Administración Local.

Para el desarrollo de esta línea de trabajo, el convenio preveía diversas actuaciones. En concreto, reuniones y seminarios, al objeto de estimular el trabajo cooperativo y la coordinación de actuaciones, compatibilizando la satisfacción de los intereses comunes y de los propios, al tiempo que pudieran servir de espacio para la reflexión y el consenso. De ahí que se propusieran diversos tipos de reuniones y seminarios. De una parte, reuniones de coordinación con los responsables de formación de las Federaciones Territoriales: entre dos y cuatro encuentros de coordinación y seguimiento de la marcha del proyecto. Estas reuniones tendrían por objeto la elaboración de un protocolo de coordinación de la Formación Continua en la Administración Local, estableciendo los elementos relevantes del mismo.

De otra parte, asimismo el convenio preveía reuniones con expertos y/o promotores de cada territorio. Junto con los responsables de cada Federación Territorial participante, se produciría al menos una reunión con intervención de los responsables del estudio en la FEMP y sin perjuicio de las que desarrollara por su parte la respectiva Federación.

Estas reuniones habrían de permitir establecer las claves imprescindibles para, más adelante, desarrollar un protocolo de coordinación de la Formación Continua en la Administración Local en su territorio, validable por todos los agentes implicados una vez incorporadas las especificidades que se detectaran en dicho territorio.

Igualmente el convenio suscrito preveía que “el desarrollo de este proyecto supone la coordinación de las 16 Federaciones de Municipios y la colaboración del mayor número de promotores posible. Esto implicará una labor de concienciación y acuerdo institucional de las entidades locales. Al mismo tiempo, se hace necesaria la presencia y participación activa de las organizaciones sindicales.”

Con este marco, el proyecto ha pretendido aglutinar el trabajo de todas las Federaciones de Municipios y conseguir la participación más amplia posible, tanto territorial como de expertos y de representantes de los trabajadores, para contribuir a mejorar los instrumentos de planificación y gestión de la Formación Continua y, especialmente, de los Planes Inte-

administrativos elaborados y gestionados por la FEMP y por las asociaciones territoriales, mediante la consecución de los siguientes objetivos:

- A partir de los estudios de necesidades formativas y vacíos formativos en la Administración Local, se impone la elaboración de un protocolo de coordinación que permita abordar la correcta aplicación de los fondos de formación en la Administración Local, con el objeto de cubrir estas necesidades detectadas y de cubrir los vacíos encontrados.
- Consolidar los equipos de trabajo territoriales que permiten la información más cercana para la toma de decisiones en el seno de la Comisión de Formación en la Administración Local y por extensión para la propia FEMP.
- Avanzar en la identificación de las orientaciones estratégicas futuras de los entes locales, de cara a enfocar y alinear la Formación Continua con esas nuevas necesidades
- Elaborar una metodología que permita tener un conocimiento real del impacto que la formación realizada está teniendo en la modernización de las corporaciones locales y sobre todo en los servicios que estas prestan a los ciudadanos, con especial interés en los pequeños municipios.
- Establecer sistemas de difusión que permitan el intercambio de buenas prácticas, dirigido a la consolidación de la cultura de la formación en la Administración Local.

1.3. Los coordinadores de formación de las Federaciones Territoriales

Con este ambicioso propósito, La FEMP y las diferentes federaciones participantes del Proyecto acuerdan mantener una primera reunión el 22 de enero de 2008, con el doble objetivo de cerrar el estudio desarrollado el año anterior y de consensuar la metodología y objetivos del actual.

Asistieron a la reunión representantes de la FMM, FAMP, FRM, FECAM, FVMP, FEMPCL-M, FMPCyL, FELIB y de los Departamentos de Formación, de Estudios y de Acción territorial de la FEMP y de la Escuela de Relaciones Laborales. Excusaron su asistencia los coordinadores de las Federaciones catalana, navarra, extremeña y aragonesa.

En esta reunión se acordó que, al igual que en estudios anteriores, la participación de cada federación sería discrecional, dependiendo del grado de interés, de oportunidad y de medios de las federaciones, si bien el propósito común era el de concernir, en mayor o menor medida, a todas las federaciones. Esto, a su vez, determinaría igualmente el alcance de la participación económica de cada Federación en el proyecto.

Así mismo se establece que el método de trabajo consistirá en la aportación por las Federaciones Territoriales de las reflexiones desarrolladas por los grupos de expertos reunidos en cada territorio. Igualmente, al objeto de contar con una información más sistematizada sobre los distintos promotores en cada territorio, se propuso la elaboración de una ficha que resumiera las principales características de su formación y las mejores prácticas. Se trata de compilar la información disponible, ya sea mediante entrevistas o reuniones de expertos o incorporando la información existente en otros estudios y documentos, o distribuyéndola a los promotores.

Los apartados más importantes de la ficha serían los referidos a la disponibilidad para la coordinación de los diferentes agentes, así como a la identificación de las buenas prácticas de cada promotor.

A este respecto, ha sido significativa la aportación de la Federación canaria en la elaboración de una ficha de promotores que, finalmente, ha sido utilizada por todas las federaciones.

Por otra parte, para el impulso y apoyo de los grupos territoriales, se han mantenido tres reuniones más de coordinadores territoriales, respectivamente, los días 16 de septiembre, 13 de noviembre y 17 de diciembre. Así mismo se han llevado cabo encuentros con diversos grupos de expertos territoriales y se han mantenido varias reuniones bilaterales con federaciones.

Especial relevancia tuvo el encuentro desarrollado en el mes de noviembre en Valencia, coincidiendo con las “VI Jornadas de La Formación Continua en las entidades locales de la Comunitat Valenciana” y a invitación de la Federación valenciana de Municipios y Provincias, con la participación de las siguientes federaciones: FAMP, FECAM, FEGAMP, FELIB, FMC, FMM, FMPCyL, FMRM, FVMP y FEMP, además de los responsables de formación de los ayuntamientos de Cullera, Manises y Oliva y de las Diputaciones provinciales de Alicante, Castellón y Valencia y de los sindicatos CSIF y UGT. En el marco de la mesa redonda celebrada se puso de manifiesto el distinto alcance de la coordinación de promotores en los diferentes territorios, pues en algunos casos las expectativas tenían cierta envergadura mientras que, en el lado opuesto, diferentes promotores coincidían en las escasas posibilidades de coordinación.

En concreto, se pudo apreciar que en algunas federaciones, como la castellano-leonesa y la gallega, la coordinación entre promotores es una práctica habitual. En esta última de hecho la Federación asume en su plan aquella formación que no pueden llevar a cabo las Diputaciones provinciales. En un nivel más incipiente en lo que a resultados se refiere, aunque con muy buenas perspectivas, se encuentran federaciones como la madrileña o la canaria. La FECAM hizo exposición de su experiencia y del desarrollo de su actividad, aportando las fichas de los promotores canarios así como un esquema de las posibilidades de coordinación en el territorio, con una estimación muy positiva.

Por el contrario, en otros casos, la opinión de los promotores es pesimista respecto de las posibilidades de coordinación dado que, por una parte, no se da un marco general que

la facilite y, por otro, cada cual ha establecido sus propias fórmulas de actuación, por lo que los ensayos de coordinación podrían originar disfunciones.

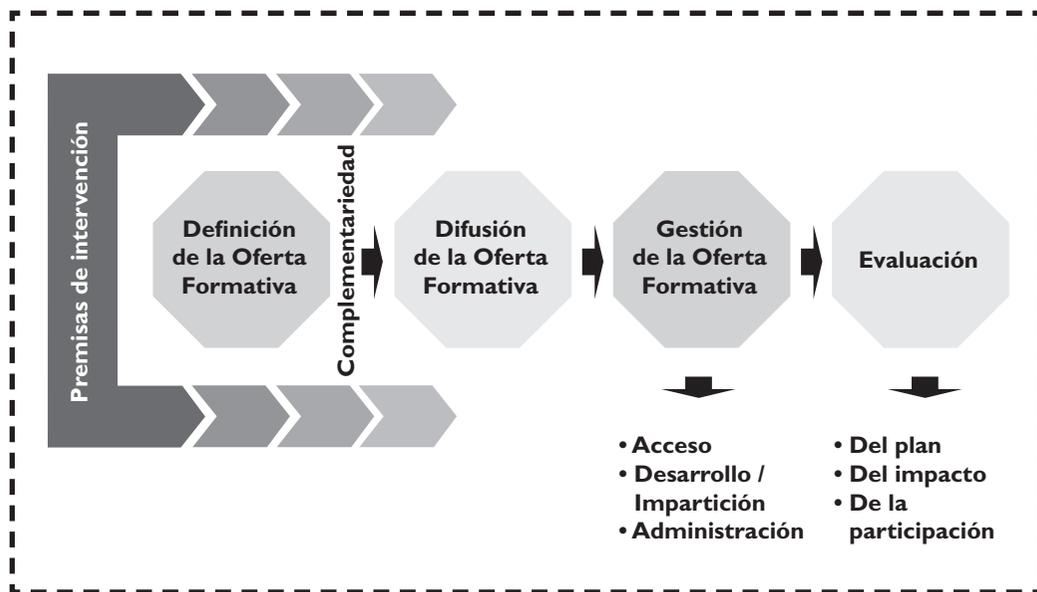
En todo caso, por los responsables del estudio en la FEMP se solicitó a las diferentes federaciones su particular enfoque, análisis de perspectivas y detalle de actuaciones al objeto de poder determinar qué posibilidades de coordinación caben en cada territorio en el caso de que se consideraran convenientes.

Han sido los diferentes Informes Territoriales aportados por las federaciones los que han desgarnado las posibilidades de marcos de coordinación territoriales, así como de una fórmula estable de coordinación a mantener con carácter general. Todo lo cual conduce a las siguientes **CONCLUSIONES** consensuadas por los diferentes Coordinadores Territoriales de Formación Continua:

- Con ese mismo carácter general, la mayoría de los informes apuntan el interés de las federaciones y de los distintos promotores en cada territorio de abordar fórmulas de **coordinación** que sirvan a la mayor eficiencia de la Formación Continua. No obstante, es de destacar que existen asimismo algunas reservas importantes que, por responder a especificidades propias de algunos territorios y promotores, dejamos al relato de los correspondientes Informes Territoriales.
- Dichos Informes han subrayado, en su totalidad, la importancia de mantener grupos de **expertos estables en cada territorio**. Esto es algo que ya se había apuntado en anteriores estudios; sin embargo, cobra mayor importancia en la medida en que se ha percibido el hecho de que se han vencido algunas resistencias, se han incorporado nuevos agentes y se ha concretado el ámbito de trabajo y los objetivos de los grupos.
- Al mismo tiempo que se percibe la utilidad de la coordinación, la propia esencia del “sistema” de Formación Continua, en el que los diferentes promotores concurren en su planteamiento y en muchos casos coinciden sobre los empleados, los territorios y las materias, aconseja la aplicación de criterios de **subsidiariedad y de especialización** de los promotores.
- Esto puede venir dado, en algunos casos, por la propia naturaleza de cada promotor, así como derivado del diálogo y la colaboración. Sin embargo, en muchos casos habrá de darse un proceso de acomodación basado en pautas negociadas.
- Por ello, sin perjuicio de habilitar fórmulas generalistas, basadas en la colaboración, en la compartición de la información, el planeamiento concertado, la ejecución coordinada o la utilización de herramientas comunes u homogéneas de gestión, el mayor esfuerzo ha de orientarse a generar voluntad de coordinación en el marco de fórmulas posibles de encuentro.
- La mayoría de los Informes Territoriales se manifiestan, por otra parte, partidarios de compartir experiencias y buenas prácticas, además, en su caso, de medios materiales.

- Por ello, el primer elemento a coordinar es, sin duda, la oferta formativa. En este sentido, se considera oportuno mantener, tanto las reuniones de coordinadores territoriales con la FEMP, como los diversos grupos de promotores en cada territorio antes de presentar cada promotor su plan, al objeto de especializar la formación y propiciar la complementación y, en su caso, encomienda, de la formación.
- Dichos Planes han de responder a necesidades de formación detectadas mediante procesos compartidos, ya sean propios o encomendados a agentes y promotores especializados.
- La oferta formativa, una vez aprobados los correspondientes planes, ha de ser conocida por los diferentes promotores, siendo de gran interés formular herramientas conjuntas de exposición y gestión de cursos.
- Asimismo para la gestión de los cursos cabe considerar fórmulas de validación de materiales y profesorado. Incluso en la centralización de la contratación de profesorado o el establecimiento de tarifas pactadas
- A su vez, la descentralización o comarcalización de las acciones formativas, incluso en sede de otros promotores, puede constituir un elemento de eficiencia a considerar.
- Todos los informes hacen hincapié en la certificación y evaluación de los cursos. Debemos seguir trabajando en la homologación y concertación de calificaciones, así como en el reconocimiento y validación de los cursos tanto en la carrera administrativa de los empleados como en la calidad de los servicios públicos.
- A tal fin, se hace imprescindible profundizar en la generalización de procesos de evaluación de la percepción del impacto. Este aspecto es desarrollado más detenidamente en el capítulo dedicado al relato del estudio cualitativo llevado a cabo.
- Por último, los diferentes grupos de expertos muestran, con mayor o menor alcance, cierta preocupación por el futuro de la Formación Continua local y el interés de las Comunidades Autónomas en su interiorización.

2. Pautas de coordinación entre promotores



PREMISAS DE INTERVENCIÓN

0

- **Diseñar un Marco de Colaboración** que represente el compromiso de cooperación y coordinación entre promotores de la Formación Continua y que establezca objetivos comunes.
- **Identificar a los promotores** de FC, significando sus responsables, recursos, procedimientos básicos, disposición a participar directa o indirectamente en el esfuerzo compartido de coordinación así como sus buenas prácticas y mantener un catálogo descriptivo.
- **Generar equipos de coordinadores** e interlocutores territoriales.
- **Definir un/os canal/es de comunicación** normalizado/s que permita/n acceder y compartir información relevante de una manera ágil, transparente e interactiva.

Posibles estándares a aplicar

- **Formalización** de un *Convenio de Colaboración Territorial* como manifestación del compromiso de los promotores de formación a la cooperación, coordinación e integración de prácticas relacionadas con la formación en todas sus fases de gestión.
- **Creación** de una herramienta informática abierta -aplicación web- validada a nivel territorial para informar sobre actuaciones formativas, referencias a los nuevos servicios y evolución de los existentes, actividades formativas complementarias...
- **Creación y puesta en marcha** de un banco y foro virtual de intercambio de experiencias y buenas prácticas.

DEFINICIÓN DE LA OFERTA FORMATIVA

Establecer las condiciones de identificación, formalización y publicación de la oferta formativa. Se trata de determinar:

- **Dónde obtener la información** sobre las necesidades formativas (fuentes de información).
- **Cómo obtener esa información** (herramientas de recogida de información).
- Decidir y definir criterios de **importancia y prioridad** de la formación.
- **Formalizar la oferta formativa** (formato, organización interna, parámetros...).
- **Identificar colectivos destinatarios** considerando a los colectivos “especiales”.

Posibles estándares a aplicar

- **Establecer** parámetros comunes para las herramientas de análisis de necesidades de formación a través de una sistemática unificada. (Triple fuente de necesidades: participante –prospección–, jefe de servicio –identificación– y Organización –ajuste a estrategia–).
- **Diseñar** criterios de impartición de la formación según áreas o acciones formativas, centrados en objetivos formativos y metodologías de aprendizaje compartidos y no sólo en contenidos o duración.
- **Identificar y desarrollar** itinerarios formativos vinculados a distintas opciones formativas no asociadas exclusivamente a la promoción (para la cualificación, el desarrollo transversal, en el propio puesto, etc.).



Contrastar las ofertas e identificar:

- Sombras
- Solapamientos



COMPLEMENTARIEDAD DE LA OFERTA FORMATIVA

DIFUSIÓN DE LA OFERTA FORMATIVA

- **Coordinar la presentación y difusión** de la oferta formativa
- Decidir canales y **períodos** de la comunicación

Posibles estándares a aplicar

- **Unificar el formato** de presentación, estructuración interna, canales de comunicación (sms, web, e-mails, medios impresos...).
- **Unificar los criterios y condiciones de acceso** (elaboración de una Guía unificada para selección de alumnos, evitando la elección en la participación exclusivamente por diferencias en los requisitos entre promotores).
- **Difundir planes de formación de manera coordinada:** diferentes promotores, canales, destinatarios, alcance, periodo, etc. La difusión se soporta en el Plan, no en el promotor.

GESTIÓN DE LA OFERTA FORMATIVA

Acceso a la formación	Desarrollo / impartición de la formación	Administración de la formación
<ul style="list-style-type: none"> • Determinar criterios y condiciones de acceso por parte del alumno (criterios homogéneos <i>para la selección de alumnos</i>). • Definir y habilitar mecanismos de solicitud y derivaciones. • Establecer incentivos para el acceso a la formación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de criterios de valoración, contratación y remuneración de formadores + creación de bolsa compartida de formadores. • Pautas de desarrollo y presentación del material formativo. • Definición de estándares tecnológicos y pedagógicos de teleformación • Determinar criterios de impartición según áreas formativas. • Catálogo de infraestructuras compartidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pautas de gestión para promotores y proveedores externos. • Diseño de informes de gestión.

Posibles estándares a aplicar

- **Normalización** de la certificación de acciones formativas y su validez (qué acciones y en qué ámbito: municipio propio, Administración Local o Administración Pública Estatal). Distinción entre asistencia y aprovechamiento. Diferenciación con las acciones no formativas.
- **Establecimiento** de certificaciones asociadas a itinerarios formativos, sobre grados de aprovechamiento, sobre evaluaciones...
- **Diseño e Implantación** de homologaciones unificadas sobre la participación o aprovechamiento de acciones formativas.

EVALUACIÓN

Evaluación del Plan	Evaluación del Impacto	Evaluación de la participación
<ul style="list-style-type: none"> • Definición de criterios de revisión y seguimiento • ¿Procedimentación y estandarización de auditorías de control de calidad? 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso de evaluación. • Dimensiones, parámetros y criterios de transferencia. • Responsables. • Explotación conjunta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios de asistencia y aprovechamiento para la certificación. • Unificación de herramientas de medida (satisfacción y expectativas de mejora).

Posibles estándares a aplicar

- **Diseñar y establecer** un protocolo para implantar procedimientos de evaluación del impacto a todos los promotores: proceso, herramienta, plazo, muestra, resultado.
- **Acordar y designar** a los responsables de la evaluación –asesores, actores y validadores– interna o externamente a las corporaciones locales.
- **Establecer** herramientas de valoración y estándares de explotación de la información, o herramientas informáticas compartidas por todos los promotores.

3. Buenas prácticas para la coordinación entre promotores de Formación Continua

3.1. Sobre las bases de colaboración

- Formalización de un Convenio de Colaboración Territorial entre promotores de formación para la coordinación de prácticas formativas.
- Formación de equipos de coordinadores de los promotores con sistema de trabajo integrado, calendario y programación.
- Definir un/os canal/es de comunicación normalizados vía Web para promotores y corporaciones locales para informar sobre actuaciones formativas, servicios, actividades complementarias... e intercambiar (foro virtual) experiencias y buenas prácticas.

3.2. Sobre los contenidos de formación

- Identificar una triple fuente de información para identificar necesidades formativas: el participante (como fuente de prospección que acota el catálogo formativo), el jefe de servicio (que actualiza dicho catálogo) y la organización (que define prioridades desde el marco estratégico).
- Diseñar y utilizar encuestas estandarizadas de recogida de información.
- Considerar los resultados del Plan anterior para confirmar o modificar contenidos.
- Definir criterios de prioridad/importancia de la formación (urgencia, nº de alumnos potenciales, afinidad con objetivos estratégicos...) como referencia para negociación de presupuestos y programación de ofertas.
- Definir y unificar los elementos identificadores de los Planes: programas, contenidos, destinatarios, certificaciones, periodos, formatos, condiciones...
- Se normaliza la certificación de acciones formativas y su validez (qué acciones y en qué ámbito: municipio propio, Administración Local o Administración Pública Estatal) distinguiendo entre asistencia y aprovechamiento y diferenciándolas de las acciones no formativas.

3.3. Sobre los destinatarios de la formación

- Identificar colectivos genéricos (acordando criterios de segmentación: nivel, turnos, etc.) y específicos (de formación especializada) como posible referencia para centralizar su formación en un solo promotor.
- Elaborar un itinerario formativo común por categorías profesionales que podría vincularse a la carrera profesional.
- Captar futuros alumnos desde los cursos a los que actualmente asisten.
- Unificar los criterios y condiciones de acceso (Guía unificada para selección de alumnos).
- Unificar el formato de presentación del Plan, su estructuración interna, canales de comunicación (sms, web, e-mails, medios impresos...).
- Difundir coordinadamente los Planes de formación: diferentes promotores, canales, destinatarios, alcance...

3.4. Sobre la impartición de la formación

- Unificar los criterios de valoración, contratación y remuneración de formadores.
- Crear una bolsa de formadores compartida.
- Potenciar la formación de formadores para empleados internos.
- Estandarizar materiales formativos.
- Definición de estándares tecnológicos y pedagógicos para el desarrollo y provisión de Teleformación y crear una plataforma compartida.
- Describir y situar infraestructuras formativas compartidas.
- Coordinar recursos para la descentralización.

3.5. Sobre la evaluación de la formación

- Crear protocolos de evaluación del impacto en sus diferentes alcances: proceso, herramienta, plazo, muestra, resultado.
- Identificar y unificar indicadores, determinar el impacto esperado y definir criterios de “transferibilidad” por áreas formativas
- Acordar y designar a los responsables de la evaluación –asesores, actores y validadores– interna o externamente a las corporaciones locales.
- Priorizar acciones a evaluar.
- Explotar globalmente la información (Planes Unitarios vs Planes Agrupados, áreas formativas, colectivos y categorías profesionales...).
- Coordinar criterios de revisión y seguimiento de la formación
- Generalizar auditorías de control de la calidad.
- Unificar criterios de asistencia y aprovechamiento del participante para la certificación correspondiente.

3. Tendencias de futuro de la Formación Continua





3. Tendencias de futuro de la Formación Continua

I. La formación como valor de futuro

La formación en el entorno profesional se dirige a adaptar los conocimientos de la persona a las exigencias de su trabajo y a perfeccionar sus habilidades. Esto permite satisfacer necesidades individuales en un marco de servicio colectivo, y ahí precisamente radica el potencial de motivación y satisfacción personal que posee la formación.

Para garantizar la calidad (basada en la respuesta adecuada a las necesidades reales, en el ajuste a los destinatarios y en el control de los resultados) del proceso formativo, estamos obligados a conocer y comprender los aspectos clave que tienen que ver con qué, cómo y cuándo enseñar y evaluar:

- ¿A qué necesidad responde?
- ¿Qué se quiere alcanzar?
- ¿Qué ideas clave se van a abordar?
- ¿Qué contenidos las van a desarrollar?
- ¿Qué método se va a seguir?
- ¿Qué conocimientos previos se requieren?
- ¿Qué medios y recursos se utilizan?
- ¿En qué contexto se aplica?
- ¿Las actividades han servido a los objetivos establecidos?
- ¿Qué habilidades se han desarrollado?
- ¿Qué comportamientos se han adquirido?
- ¿Qué actitudes se han modificado?
- ¿Qué criterios se han seguido en la elección de las actividades y medios?

Cada vez se tiende más a pensar que las personas son talento a desarrollar, algo para lo cual es conveniente invertir. Lo que se hace necesario es un cambio en la percepción de los recursos humanos hacia la creación de valor, un valor basado en el conocimiento y el saber hacer. El talento se ha convertido en la materia prima por excelencia, mientras que el trabajo *per se* y el capital pierden importancia.

El trabajador público se convierte en depositario final y básico del conocimiento, se constituye en cliente principal del modelo formativo y objetivo fundamental del establecimiento de la formación como valor de desarrollo personal y profesional único. Para ello debe alinearse con las nuevas metodologías y tecnologías asociadas a la formación. En este ámbito debe incorporarse al cambio que supone la estandarización de los entornos de nuevo aprendizaje, orientados a potenciar las capacidades de desarrollo personal y continuo y basados en el concepto de “aprender a aprender”.

La actividad formativa se ha de centrar, eminentemente, en el proceso de aprendizaje interno del participante. Si éste no está motivado por aprender o si no es capaz de adquirir

los conocimientos y habilidades objeto de la formación –y mucho menos aplicarlos– difícilmente se culminará dicho aprendizaje. Por eso el aprendizaje ha de basarse más en el refuerzo del pensamiento crítico, de la gestión de incertidumbre, del aprender a aprender. Ello requiere diversas estrategias formativas basadas en procesos de innovación formativa que potencien procesos de aprendizaje eficaces y eficientes.

En un contexto de cambio tecnológico y evolución en el trabajo y la organización laboral, ¿cuáles son los retos que afrontan los sistemas de formación? Cada organización es una realidad diferente que condiciona su propio modelo de formación, con rasgos específicos muy particulares en el caso de las entidades locales: su tamaño, su geografía, su tejido económico, su estructura, su marco cultural, sus intereses... generan necesidades de formación que desembocan en distintas prácticas formativas, desde las más convencionales a las más innovadoras, desde lo práctico a lo generalista. Cada momento, a su vez, genera demandas diferentes porque las condiciones cambian con el tiempo.

En todo caso, la formación ha de desarrollarse sobre un concepto de apertura global, teniendo en cuenta el verdadero valor y respeto hacia diferentes perspectivas, con espacio para las ideas de todos y generando una ilusión de cambio para poder llegar desde la situación presente al futuro deseado. Lo que se pretende, en conclusión, es contar con la complicidad del participante en su propio proceso de aprendizaje, del que debe sentirse actor, produciéndose en consecuencia un proceso de implicación personal que nos lleve a alcanzar los niveles de excelencia deseados.

Además, la evaluación –como medida que nos permite determinar la calidad del diseño formativo y su adaptación a objetivos y destinatarios– nos debe aportar los argumentos necesarios para decidir su continuidad, modificación o eliminación. En el proceso formativo, la evaluación es parte del mismo para garantizar su control y seguimiento. Pero no es este motivo lo único interesante de la evaluación. La evaluación, por sí misma, también es un potente instrumento de aprendizaje. Y es que, en efecto, proporciona información precisa y muy valiosa sobre el desempeño individual y de la organización en su conjunto.

La formación ha de dotar al participante, pues, de instrumentos, valores y estrategias que le permitan su adecuada integración en la vida profesional y en la sociedad sometida a un cambio continuo. Para ello, es necesario potenciar las capacidades profesionales que en su día la Unión Europea definió como necesarias: adaptación, relación, ingenio y creatividad, decisión, análisis y juicio crítico, gestión del tiempo, información y ética.

La introducción de nuevos modelos de aprendizaje lleva a poner en marcha diferentes metodologías, cuyas bases son las siguientes:

- Adecuación de la formación a las nuevas necesidades formativas.
- Asentamiento y universalización de la Teleformación.
- Despliegue y extensión de la formación *blended*.
- Potenciación de tutorías y de acciones de asesoramiento y dirección formativa.

- Implantación de procesos de prácticas “in situ”.
- Pleno desarrollo de las carreras profesionales.
- Diseño de una nueva cultura del autoaprendizaje.
- Desarrollo de metodologías de formación *on-line*.
- Regulación de procesos y metodologías (in)formativas.

2. El escenario público

El Estatuto Básico del Empleado Público, como norma vertebradora, centra su esfuerzo en la regulación de la carrera profesional de los empleados públicos bajo el signo de una profesionalización, introduciendo como principales novedades, entre otras, la configuración de la carrera profesional como un derecho subjetivo o la evaluación del rendimiento individual. El Estatuto establece las bases de una Administración más profesional, equitativa e independiente, en la medida en que prevé la evaluación objetiva del rendimiento de los empleados del sector público e introduce mejoras en el desarrollo de su carrera profesional. La formación (derecho y deber de los empleados del sector público) se adaptará permanentemente, de acuerdo con el Estatuto, a los cambios del entorno económico, social y tecnológico.

El Estatuto no olvida, por tanto, que para el acertado desarrollo de las tareas encomendadas al personal al servicio de la Administración se necesita contar con la formación adecuada. Así, en el artículo 14 se recoge como derecho de los empleados públicos la Formación Continua y la actualización permanente de sus conocimientos y habilidades.

El acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas en vigor mantiene una línea de consolidación y continuidad con los anteriores Acuerdos, al tiempo que es portador de nuevos planteamientos surgidos de la revisión crítica de las experiencias de los primeros años de vigencia del sistema de la Formación Continua en las Administraciones Públicas. Hoy por hoy, el sistema de Formación Continua es ya un programa plenamente consolidado en el ámbito de la Administración Pública, que ha generado un aumento de la productividad en el conjunto de las Administraciones, aunque se echa de menos ciertas mejoras, parte de las cuales son objetivo de tratamiento en esta publicación. Dichas mejoras necesitan de un marco que las posibilite, y a ello se pretende contribuir.

3. Formación como clave estratégica de la modernización

La Administración Local afronta el desafío diario de promover, en su ámbito territorial, la calidad de vida de sus ciudadanos a través del desarrollo de su tejido social y económico. Se tiende a comparar cada vez más la gestión de la Administración Pública con la del sector privado, y se demanda en la misma medida un nivel de atención y asistencia similares, entendiéndose –no siempre justamente– que dicho sector privado marca una especie de horizonte u objetivo de excelencia. Sin embargo el ciudadano, cada vez más formado e informado, tiene más referencias y cuenta con más argumentos para exigir, y lo que exige es una Administración cercana, eficiente y ágil, en la misma medida en que la empresa busca simplificar y agilizar también sus procesos para hacerse más competitiva. En definitiva, los ayuntamientos se definen como proveedores de servicios públicos a la sociedad, y no se conforman ya con cumplir dicha responsabilidad, sino que buscan satisfacer al máximo las expectativas de un ciudadano que demanda más y mejor y que no tolera un servicio de mínimos.

Y es que la cultura administrativa está sufriendo un cambio basado en la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y economía en sus procesos de gestión, pero también en sus planteamientos estratégicos. Son principios de actuación que buscan adaptarse a la satisfacción de las necesidades del ciudadano, a causa de lo cual prima la excelencia en la calidad del servicio, la visión del ciudadano como cliente, así como la ruptura con el concepto de “despacho” o provisión de servicios para acercarse al de prestación de dicho servicio.

La modernización que desarrolla la Administración Local depende de su capacidad de reacción ante nuevas demandas o necesidades, y esa capacidad es en sí misma un indicador de calidad. Por ejemplo, se hace más necesaria que nunca la claridad y transparencia en la gestión, lo que implica facilitar al ciudadano la información que éste precise de una manera ágil, completa y actualizada, y esta consideración del ciudadano como un cliente afecta de manera sustancial a la forma de concebir la propia Administración Pública como organización.

En un reciente estudio sobre percepción ciudadana realizado conjuntamente por el Centro de Investigaciones Sociológicas y la Agencia de Evaluación y Calidad, la gran mayoría de los ciudadanos perciben muchas dificultades a la hora de realizar trámites o gestiones en los centros de las Administraciones Públicas, dificultades centradas en la lentitud de la tramitación y en la excesiva burocracia. Esta percepción afecta también a la imagen de la Administración, la cual, a pesar de todo, transmite eficacia y preocupación por el servicio, pero también lentitud, rigidez y poca transparencia. Es decir, la opinión pública sigue teniendo una visión de la Administración que se aproxima más a los modelos clásicos que a la de una Administración moderna y eficaz. El ciudadano demanda información comprensible y útil, un trato adecuado, unos trámites sencillos y unos tiempos de respuesta ajustados.

En los últimos años, las Administraciones Públicas han demostrado su apuesta por la innovación. Por ejemplo, la ley 11/2007 para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los

Servicios Públicos reconoce a los ciudadanos su derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas a garantizar ese derecho a partir del final de 2009. En el mismo sentido ha trabajado la Comisión Europea para acelerar la administración electrónica en la Unión. Es evidente que iniciativas de este tipo suponen un gran impulso para la incorporación masiva de las nuevas tecnologías en la Administración como respuesta de adaptación a una sociedad en constante movimiento, siendo la tecnología como un elemento más de su realidad. Este esfuerzo es muy valorado por la mayoría de los ciudadanos, tanto en la incorporación de las nuevas tecnologías como en la mejora de la accesibilidad a los servicios.

Ahora bien, las Administraciones Locales, que son referente a la hora de dinamizar el uso de las nuevas tecnologías en la sociedad, no siempre cuentan ni con los recursos ni con las herramientas necesarias para poder hacerlo. Este problema se acentúa mucho más en los ayuntamientos de menor tamaño ya que su dimensión les impide afrontar ciertos proyectos tecnológicos en los que operan las economías de escala.

El desarrollo y la modernización de nuestros municipios y su propio futuro pasa, entre otros factores, por asegurar la disponibilidad de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones tanto a sus habitantes, como a sí mismos. En esta línea, las Administraciones Públicas han ido recorriendo, con unos años de retraso, la misma senda que las empresas.

Si bien la introducción de las nuevas tecnologías es un camino imprescindible que ha de recorrer la Administración Local como vía para superar muchos de los retos que se le plantean, no todo depende de ellas y más allá de la tecnología, a nadie se le oculta que el segundo gran elemento de la calidad es el factor humano, en este caso, el trabajador municipal, cuyo papel es esencial a la hora de afrontar todos los retos que tienen ante sí los entes locales. Por tanto, el impulso de la modernización se debe llevar a cabo en conjunción con determinadas políticas en el ámbito de la cultura interna y de los recursos humanos, y más específicamente, de la formación y la capacidad de cada Administración y Entidad Pública de implantar sistemas de aprendizaje permanente para el personal a su servicio.

En este sentido, el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de los Servicios Públicos de nuestro tiempo. Esta norma recoge una serie de novedades, tales como la carrera profesional de los empleados públicos, la evaluación del desempeño, el rol de los directivos públicos, la negociación colectiva y los sistemas de selección y provisión de puestos, entre otros, que se transforman en instrumentos para la modernización de las Administraciones Públicas en general, y para el desarrollo personal y profesional de los empleados públicos.

En definitiva, promover un proceso constante de modernización y mejora de los Servicios Públicos requiere avanzar en una función pública cada vez más cualificada, motivada para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, y con suficientes oportunidades de desarrollo profesional, tanto en las distintas modalidades de carrera profesional como en las de promoción interna.

4. Formación Continua y evaluación del impacto

El concepto de Formación Continua ha sido durante bastantes años tema de debate en el diseño de políticas, pero es fundamentalmente a finales de los años noventa cuando adquiere una prioridad creciente. Su definición ha ido cambiando durante los últimos años y se ha ido abriendo paso otra más amplia del aprendizaje continuo o permanente, como la actividad realizada a lo largo de la vida con el objetivo de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo.

En todo caso, la Formación Continua alcanza el máximo rendimiento a través de su mantenimiento en el tiempo, no en las situaciones excepcionales. El gran objetivo, pues, es lograr una formación flexible, ajustada a las necesidades reales del municipio y del funcionario o trabajador concreto, que tenga en cuenta la cualificación requerida en el puesto de trabajo de que se trate. Y, desde luego, la detección de las necesidades, por lo que el diseño de los programas deberán venir precedidos de una eficaz labor evaluativa.

La formación profesional continua es imprescindible para alcanzar los objetivos de eficacia y de modernización en un entorno de rápida evolución de los conocimientos y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y que ha de buscar el incremento de la productividad, la mejora de la calidad del servicio, la motivación del propio trabajador al facilitar su desarrollo personal y progreso profesional y la creación de una cultura permanente de crecimiento continuo.

A partir del IV Acuerdo para la Formación Continua en las Administraciones Públicas se pretende promover un sistema que garantice la eficacia y eficiencia de dicha formación sobre ciertas premisas, como la de concebir la formación como derecho y deber del empleado público dentro de un sistema estructurado que regule, en la medida de lo posible, las relaciones entre cualificación, carrera profesional y modernización de la Administración.

La formación forma parte del conjunto de políticas de RRHH de la organización, y sus necesidades se tienen en cuenta ya en la planificación estratégica donde se articulan y donde se establecen las prioridades y objetivos de la formación a impartir. También se tiende a adaptar la oferta a los colectivos con mayores dificultades de acceso a dicha formación, y a fomentar medidas que, en materia de formación, tienden a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral.

La complejidad creciente de la gestión de esta formación precisa de un mayor esfuerzo de coordinación –destacado en el Acuerdo– para maximizar el impacto y evitar el solapamiento y los vacíos formativos. Otro de los elementos clave es la incorporación del marco de referencia de las cualificaciones profesionales dentro del cual se producen los diseños formativos que generen competencia profesional homologable independientemente del lugar de adquisición de la misma. Consecuentemente, se introducen mecanismos de intercambio de información, de coordinación y promoción de planes y acciones formativas conjuntas, lo que refuerza la realización de actividades complementarias en materia de información, divulgación y fomento de la participación.

Hacer efectivo todo esto, dada la gran complejidad de realidades propias (históricas, territoriales, urbanísticas, industriales...) de los municipios, no resulta fácil técnicamente. Todos los cambios en la normativa, en la gestión económica, en la gestión y organización del trabajo, los originados por la introducción de nuevas tecnologías,... vienen motivados por la necesidad de adecuación a nuevas realidades y demandas ciudadanas que, a su vez, provocan la constante necesidad de cualificación o recualificación de los/as trabajadores/as para que sus habilidades, conocimientos y estrategias sean válidos para esas nuevas situaciones que deben afrontar desde su puesto de trabajo.

Por otra parte, los promotores de formación, expertos de ayuntamientos, de diputaciones, de mancomunidades, de sindicatos de trabajadores de la Administración Local, representantes de entidades gestoras, etc., han de mejorar los instrumentos de planificación y gestión de la Formación Continua en la Administración Local, llevando a cabo una profunda reflexión tendente a definir planes, compartir medios y metodologías para que su labor estratégica dé respaldo efectivo a los esfuerzos de mejora de las corporaciones locales.

La situación actual de la Formación Continua plantea varios retos. Para empezar, uno de los más importantes es garantizar la accesibilidad a la formación de los municipios relativamente pequeños que deben prestar los servicios básicos con menos recursos y personal, unido a otros factores como la distancia, las dificultades de los desplazamientos, la imposibilidad de ausentarse de su puesto (incompatibilidad horaria con la acción formativa), etc., que subrayan esa falta de accesibilidad. Las soluciones que se proponen son variadas, entre otras: fomentar otras modalidades alternativas a la formación presencial como *on-line*, semipresencial o a distancia, sacar la formación de los centros neurálgicos y llevarla a los pequeños municipios, incrementar los canales de difusión para comunicar directamente a los destinatarios (por ejemplo a través de SMS), habilitación de suplencias...

Por otra parte, otro reto es conseguir la coordinación y complementariedad en el territorio con ayuda de los Planes Agrupados e Interadministrativos capaces de ajustar lo mejor posible sus ofertas a las necesidades específicas de los municipios y apoyados en la información sobre el acceso a los cursos a los pequeños municipios.

También se plantea la necesidad de gestionar la formación en términos de competencias, ya que las organizaciones han evolucionado desde la demanda de profesionales con “capacidades” hasta la demanda de competencias profesionales, las cuales constituyen un “saber hacer”, es decir, un saber aplicado a la tarea y susceptible de adecuarse a diferentes contextos. La noción de competencia ha sustituido a las nociones clásicas de aptitud, de capacidad o de cualificación, lo cual ha transformado –y posiblemente mejorado– los métodos formativos provocando el salto desde una práctica formativa transmisora y sumativa de los conocimientos, centrada en el formador, a un proceso de aprendizaje centrado en la capacidad del sujeto que aprende; en la creencia de que es la propia persona la que será competente para poner en práctica comportamientos y estrategias eficaces.

Las competencias se han de planificar en el seno de un programa general que considere los diseños curriculares del nivel de que se trate. La programación de esta formación ha de ser consensuada. El papel del formador en el dominio de ciertas técnicas didácticas y edu-

cativas es clave para este tipo de enseñanza: empezar primero a hacer algo, demostrar que se puede hacer, ser un ejemplo de aquella competencia, aceptar las ideas del grupo y otras situaciones de bienestar en el clima de aula son habilidades imprescindibles.

Asimismo se constata la necesidad de pasar de la cantidad a la calidad, es decir, de la oferta formativa indiferenciada, de interés general para el conjunto de la organización, a un apoyo más especializado, más ajustado a objetivos más precisos y mejor determinados que no se puede satisfacer de manera genérica, sino específica y/o especializada. Además, la formación pierde su carácter voluntarista y se reclama como obligatoria para cumplir unos mínimos, con repercusión directa sobre la carrera profesional del trabajador público.

La formación ha de habilitar permanentemente el desempeño de las funciones de todos los puestos de trabajo, de tal manera que esa formación satisfaga las exigencias que se definen en las descripciones de los puestos. Esta formación debe tener una proyección en la carrera administrativa, de modo que determinadas acciones de Formación Continua se equiparen a los niveles académicos asegurando que dicha formación responde a las necesidades específicas del puesto y de la organización.

Las técnicas para la evaluación de programas formativos deberán seguir evolucionando por un camino que ya está trazado. Valorar el beneficio que nos proporciona la formación es la mejor manera de saber que no estamos malgastando el dinero. Pero no es preciso ir tan lejos para llegar a esta conclusión. En el día a día del formador, del responsable de formación o cualquier otro profesional relacionado con la formación, cuantificar su trabajo es simplemente una necesidad para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Cuando hablamos de evaluación del impacto de la formación abordamos una fase más en el ciclo técnico que sigue la formación: análisis de necesidades de formación, diseño, impartición y evaluación de los programas formativos. En este orden de sucesión, la fase de evaluación viene a ser el eslabón que cierra el ciclo, permitiendo reorientar el análisis de necesidades y/o la modificación del diseño formativo en el sentido adecuado. Pero la evaluación del impacto y sus resultados también se insertan en el ciclo político de la gestión conectando la actividad formativa con la estrategia de la organización al proporcionar información para reorientar las decisiones sobre quién, por qué y cómo han de formarse.

En el caso de que la evaluación demostrara la eficacia de las acciones formativas, estos mismos vacíos de aprendizaje no volverían a repetirse en un subsiguiente análisis de necesidades sobre el mismo colectivo y en la misma coyuntura, lo cual vendría a legitimar el análisis de necesidades anterior al demostrarse una variación en las mismas necesidades. Por tanto, el análisis de necesidades es el primer paso de la evaluación. Desde esta perspectiva, debemos contemplar el diseño de la evaluación desde el mismo principio del ciclo. Más aún, la evaluación debe tener continuidad como elemento de aprendizaje para luego continuar potenciando la transferencia al puesto con el fin de que la evaluación más avanzada demuestre dicha transferencia, y así como el impacto en la organización y la mejora de los trabajadores. Este ejercicio implica concebir el ciclo de la formación más allá de una engañosa linealidad que, como veremos en la práctica, incide en la separación entre análisis de necesidades y evaluación de la formación; lo cual no beneficia la práctica evaluativa.

La evaluación del impacto persigue responder a dos preguntas: ¿Hasta qué punto se han alcanzado los objetivos de la formación previstos en el programa? ¿Hasta qué punto los cambios son atribuibles al programa de formación y no a otras influencias?

Las cuestiones planteadas nos dan una noción intuitiva de la dificultad técnica de la valoración, lo que nos lleva a pensar que es difícil, aunque se tiende a pensar en esos términos, el crear e implantar un procedimiento estandarizado que siga unas pautas pre-establecidas en todos los casos. Por el contrario, se trata de una metodología abierta, susceptible de aplicarse de manera diferente en cada situación y que obliga a hacer un abordaje flexible.

Con la evaluación del impacto queremos determinar si las competencias, habilidades, conocimientos y aptitudes adquiridas se usan en el puesto de trabajo y mejoran sus resultados, pero también si estas adquisiciones son las adecuadas a las necesidades del puesto. Las consecuencias son orientar sobre la variación de aspectos del diseño o contenido del programa formativo, comprobar la eficacia de un programa frente a otro, establecer comparaciones entre diferentes condiciones de aprendizaje o entre diferentes proveedores de formación, etc. En todo caso, las informaciones que se desprenden pueden ser datos más relevantes para su consideración como elemento estratégico.

De todos modos, en un ámbito que consume muchos recursos como es la Formación Continua, la práctica de evaluar sus resultados con cierta profundidad y rigor no parece algo habitual. Bien por un escepticismo radical, bien por su supuesto coste, etc., es un hecho constatado que no se suele evaluar más allá de la mera satisfacción de los participantes.

Pero lo cierto es que todo aquello que se mide termina por mejorar. Por consiguiente vale la pena la persecución del planteamiento más riguroso posible en nuestras evaluaciones, sin menoscabo de que no se cumplan todas las garantías relacionadas con la fiabilidad y validez de los resultados obtenidos.

5. La gestión del conocimiento

La gestión del conocimiento en las Administraciones Locales, como entidades que pueden aprovechar la sinergia de su gestión en beneficio compartido, está destinada a fracasar a medio plazo si no está vinculada a su estrategia corporativa. Un proyecto global de gestión del conocimiento va a transformar en buena medida la organización ya que afecta a tres áreas esenciales: Personas - Procesos – Tecnología.

- **Personas:** En los trabajadores es dónde surge el conocimiento y desde dónde se puede compartir o estimular. Las personas tienen que aprender a comprender el valor que tiene el conocimiento; también tienen que aprender a tomar conciencia de lo que aprenden, de lo que descubren día a día; por último las personas tienen que aprender a compartir aquello que aprenden. Por todas estas razones, es preciso un cambio importante en las

personas y el éxito de este cambio es clave para el éxito de todo proyecto de gestión del conocimiento. Será preciso definir todas estas competencias y estimularlas.

- **Procesos:** También hay que cambiar los procesos de trabajo. Es la única forma de darle importancia al acto de generar, compartir y usar conocimientos. Ello implica incorporar a las actividades de un puesto de trabajo las acciones necesarias para garantizar la transferencia de conocimientos.
- **Tecnología:** Del mismo modo, también es preciso desarrollar una plataforma tecnológica que facilite los procesos de captación, ordenación y distribución de conocimientos. La tecnología tiene que ir al servicio de los procesos y contar con la voluntad de uso de las personas. En última instancia, la tecnología tiene que facilitar la comunicación entre las personas, así como el acceso al conocimiento.

Para gestionar ese conocimiento hace falta incorporar esta función como una actividad básica, lo que se traduce en nuevos roles y nuevas necesidades de formación, como:

- **Instructor de aprendizaje,** que ha de promover la creación de redes internas, instruir a la plantilla en habilidades y roles relacionados con la generación y difusión de conocimientos o realizar estudios de alineamiento e integración de procesos entre departamentos.
- **Gestor de conocimientos,** que debe localizar e incorporar nuevos conocimientos extrayéndolos de la práctica laboral o de las personas que los poseen, así como asegurar que las personas tienen acceso al conocimiento que necesitan o impulsar la adopción y aplicación del conocimiento existente en las actividades laborales y de negocio para conseguir objetivos.

De todas las maneras, hay que contar con que el éxito de la gestión del conocimiento en una organización depende de ciertos factores cuya presencia es habitual, tales como:

- La resistencia natural a las nuevas ideas, que no son asumidas internamente hasta que no se entienda su utilidad. Por tanto, la transferencia de conocimientos no es sólo un asunto de transmisión o comunicación sino también de asimilación.
- El estilo de liderazgo que estimula o impide la generación y transmisión de conocimientos y que depende directamente de la dirección, y más concretamente, de su actuación y su forma de enfocar el trabajo como ejemplo de sus colaboradores.
- Tener espacios y vías compartidas (físicas –como salas de reuniones, lugares de encuentro, etc.– o virtuales –foros, chats, etc.–) para la comunicación, pero también incluyendo canales formales de trabajo que faciliten la comunicación entre las personas, tales como sistemas de rotación estructurados, equipos de proyecto, programas de mentoring, etc.
- El valor corporativo que se le otorga al conocimiento a través de múltiples formas: incorporándolo a los procesos de trabajo; introduciendo dichas actividades en los sistemas de evaluación de la organización, reconociéndolo y recompensándolo, etc.

En todo caso, la gestión del conocimiento ha de tener un doble vínculo con los planes de formación, sea cual sea el ámbito que abarquen: uno, para poder formar a los responsables en el proceso de cambio que la implantación de un sistema de gestión del conocimiento implica, así como a los técnicos que han de implantarla y desarrollarla; dos, para incorporar a la plantilla en las rutinas que dicha gestión demanden, relacionadas con la búsqueda, recogida, explotación y movilización de dicho conocimiento.

6. La integración de las TIC en la formación

La evolución tecnológica producida en los últimos años y la previsión de desarrollo de nuevas tecnologías en el futuro inmediato comporta la necesidad de abrir la puerta a cambios o nuevas incorporaciones en las herramientas formativas tradicionales.

Parece claro que para responder a las nuevas necesidades formativas que demanda la Administración Local, y dada la realidad estructural que condiciona su acceso a una formación eficaz y de calidad, es preciso recurrir a fórmulas que acerquen esa formación al trabajador en entornos donde su presencia en el puesto es difícilmente sustituible, aprovechando las nuevas oportunidades pedagógicas que proporcionan las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las Administraciones Públicas, si quieren ser unas organizaciones eficaces dentro de esta nueva sociedad, deben proporcionar una formación permanente a sus funcionarios a lo largo de su vida laboral, de forma que les permita afrontar con éxito los cambios organizativos y tecnológicos que se están produciendo.

Sin embargo, la Formación Continua tradicional de los funcionarios de la Administración presenta algunos problemas que es necesario resolver si no se quiere que un amplio colectivo se quede marginado de este proceso formativo.

Ante esta situación, parece evidente que los centros de formación de los funcionarios públicos deben de plantearse la e-formación como una alternativa válida para afrontar la formación permanente que actualmente requiere la Administración para poder prestar eficazmente los servicios que le demandan los ciudadanos.

El objetivo que persigue la aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación es poder convertir la formación en una herramienta para mejorar el servicio ofrecido al ciudadano, una herramienta basada en el autoaprendizaje a través de la tecnología y del *e-learning*.

Partimos del entendimiento de que las tecnologías de la información no determinan el planteamiento de enseñanza, sino que lo plasman. La utilización de las TIC se orienta así a:

- Apoyar y complementar los procesos de enseñanza y aprendizaje.

- Implicar a los estudiantes en un proceso de aprendizaje autónomo y activo.
- Ampliar los espacios para el trabajo en colaboración, a través de herramientas que propicien el diálogo y el intercambio.
- Extender los espacios de reflexión individual y colectiva.
- Desarrollar habilidades para el uso crítico y creativo de las nuevas tecnologías.

No cabe duda de que este tipo de formación aporta innumerables beneficios a los empleados públicos:

- Facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional.
- Mejorar el acceso a la Formación Continua, mediante una formación que proporciona altos niveles de flexibilidad al participante con respecto a la organización del proceso formativo, ya que permite acceder al mismo en cualquier momento del día y desde cualquier ordenador.
- Mejorar las competencias básicas de los empleados públicos en el uso de las nuevas tecnologías.
- Superar el aislamiento y soledad que hasta el momento suponía la formación a distancia
- Mejorar el acceso a la Formación Continua de los colectivos tradicionalmente más desfavorecidos por su aislamiento, los empleados públicos de las zonas rurales.
- Con un número considerable de usuarios, puede resultar más económica que los programas presenciales.

Las tecnologías aportan un nuevo abanico de medios para reforzar las acciones formativas. Lo cierto es que no existe una fórmula única, es la combinación de metodologías lo que ofrece la mayor potencialidad didáctica. Por ejemplo, el uso de una plataforma de aprendizaje virtual no se tiene que limitar a la formación “a distancia”, sino que es una importante herramienta como apoyo a la formación presencial y, a su vez, la mayoría de técnicas y dinámicas utilizadas en las acciones “presenciales” pueden ser implementadas en un entorno virtual. En definitiva, es el uso combinado de todos los medios lo que facilita el proceso de aprendizaje.

No obstante, la elección de las herramientas tecnológicas debe ser coherente con los objetivos planteados y con el tipo de experiencias de aprendizaje que deseamos generar y dinamizar.

La incorporación de estas nuevas tecnologías incidirá de forma directa en el desarrollo de dos campos formativos claramente delimitados pero a la vez íntimamente interrelacionados: nuevas herramientas tecnológicas para la formación y nuevos métodos pedagógicos.

Entre las primeras podemos citar las siguientes:

- Desarrollo a fondo de los entornos de Teleformación tradicional.
- Implantación de nuevos entornos de Teleformación asociados a nuevos canales de acceso (móviles, pdas...).
- Despliegue de canales Informativos sobre plataformas universales (TV,TDT,Web...).
- Universalización de tecnologías audiovisuales a nivel de usuario (WebCam, NetMeeting...).
- Etc.

En cuanto a los métodos pedagógicos podemos hablar de...

- Programas de capacitación para los entornos de Teleformación (tradicional y de nueva generación).
- Programas de identificación y capacitación de desarrolladores internos de contenidos multimedia aplicables a los nuevos canales formativos.
- Capacitación de los participantes en las nuevas tecnologías y entornos formativos.
- Desarrollo de metodologías tendentes a la implantación de sistemas de contacto atemporal entre los participantes y los profesores/especialistas.

La incorporación de estas nuevas tecnologías de la comunicación y la información supone un verdadero desafío, ya que favorecen que se pase de un modelo formativo en el que el conocimiento se transmitía casi de manera unidireccional a otros más flexibles y abiertos, en los que la información es mucho más accesible y tiende a ser compartida por distintas personas, independientemente del lugar físico en el que se encuentren. Esto hace que, a la hora de plantearse los procesos de enseñanza-aprendizaje, los profesionales de la formación deban ser capaces de desarrollar modos de enseñanza no jerárquicos, a través de una metodología que fomente la reflexión y el pensamiento crítico, algo fundamental si se pretende hacer un uso adecuado y racional de estos medios.

Ahora bien, la elección de las herramientas tecnológicas debe ser coherente con los objetivos planteados y con el tipo de experiencias de aprendizaje que deseemos generar y dinamizar.

Es evidente que el e-learning necesita de recursos, materiales y apoyos diferentes y más ambiciosos desde el punto de vista pedagógico. Por eso tenemos que tener claro que la prioridad de la enseñanza no ha de ser crear materiales técnicamente perfectos sino pedagógicamente adecuados para el participante, utilizando para ello cualquier recurso a nuestro alcance más o menos sofisticado: ordenadores, pizarras digitales, tablets PC, cámaras de fotos y vídeos digitales, scanner, webcam..., apoyándonos en programas de tratamiento

de texto, de imágenes, presentaciones, o en materiales elaborados en la clase u obtenidos desde Internet...

El cambio educativo supone un proceso que requiere de tiempo y apoyo. Participantes y profesores necesitan familiarizarse con las nuevas metodologías y herramientas y apropiarse de ellas para poder aprovechar al máximo su potencial didáctico.

Podemos concluir que el concepto de formación en un futuro inmediato tiene que articularse en torno a la necesidad de “valor estratégico global”. Esta evolución genera la necesidad de consolidar un modelo formativo que impulse y garantice la “capacitación integral” como piedra angular y motor de desarrollo de la organización.

Esta apuesta estratégica por la formación requerirá de una profunda implicación a nivel tecnológico (con la incorporación y desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al mundo de la formación), a nivel pedagógico (desarrollando nuevos modelos y metodologías pedagógicas), a nivel humano (capacitando a todo el conjunto de profesionales de la formación) y a nivel económico (respaldando todo este proceso de transformación con una dotación acorde a los objetivos).

4. Anexos

- Participantes en el estudio
- Guión para entrevistas en profundidad
- Guión para los grupos de discusión
- Autores y colaboradores del estudio





4. Anexos

Anexo I – Participantes en las entrevistas y reuniones

PARTICIPANTES EN LAS ENTREVISTAS

- **Latorre Galicia, José Antonio**
Jefe de Formación
Diputación Provincial de Alicante
- **Córdoba Sánchez-Bermejo, Rosa M^a**
Jefa de Sección Administrativa
Ayuntamiento de Leganés
- **Novillo Machante, Piedad**
Jefa de Negociado de Formación
Ayuntamiento de Leganés

PARTICIPANTES EN LOS GRUPOS DE DISCUSIÓN

Responsables políticos

- **Blanco Montero, Alfredo**
Concejal Delegado de HHLL y Función Pública
Ayuntamiento de Valladolid
- **Cillero Perfecto, Laura**
Primer Teniente Alcalde, Concejal de Presidencia, Urbanismo, NT y Desarrollo Local y Comercial
Ayuntamiento de Parla
- **Díaz Romero, Pilar**
Alcaldesa
Ayto. de Esplugues de Llobregat
- **Dubon Pretus, María Lluïsa**
Consejera Insular del Territorio
Consell de Mallorca
- **Martínez Perea, José Ramón**
Concejal Delegado de Modernización y RRHH
Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid
- **Martínez Marco, Emilio**
Concejal Delegado RRHH
Ayuntamiento d'Elx

Directivos de la Administración Local

- **Aramallo Vicente, Ana**
Jefa Gestión de Personas
Consell Insular de Menorca
- **Cortés Carreres, José Vicente**
Coordinador General
Ayuntamiento de Castellón
- **Domínguez Lage, M^a del Carmen**
Jefa de Recursos Humanos
Ayuntamiento de Santiago de Compostela
- **Gastón Prada, Victoria**
Directora de Recursos Humanos
Ayuntamiento de Vitoria-Gastéiz
- **González Mansilla, Diego**
Director de Recursos Humanos
Ayuntamiento de Alcobendas
- **López Alonso, Cristóbal**
Jefe Asesor Municipal
Diputación Provincial de Toledo
- **Magdalena García, Carmen**
Directora de Programas de RRHH
Ayuntamiento de Gijón

Responsables de formación

- **Bascuñán Cogollos, María Jesús**
Directora Instituto Formación y Estudios
Ayuntamiento de Madrid
- **Beltrán Sala, Luis**
Jefe del Departamento de Formación
Diputación Provincial de Castellón
- **Brito Rosado, Beatriz**
Jefa de Sección Coordinación y Planificación de Recursos Humanos
Cabildo Insular de Tenerife
- **Casado Jurado, Vicente**
Jefe de Formación
Diputación Provincial de Córdoba
- **Del Moral Herranz, Maite**
Responsable de Formación
Ayuntamiento de Barcelona
- **García Rego, Eugenio**
Jefe de Formación
Ayuntamiento de A Coruña
- **Gómez Yagüe, José Antonio**
Jefe del Servicio de Formación, Empleo y Desarrollo
Diputación Provincial de Burgos

- **Quintana Ramírez, Ofelia**
Agente de Empleo y Desarrollo Local
Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana
- **Saura Marín, María Luisa**
Jefa del Departamento de Formación
Ayuntamiento de Cartagena

Jefes de servicio

- **Banaclocha Andreu, Elena**
Directora de Recursos Humanos
Ayuntamiento de Catarroja
- **De Pablos Acosta, Juana**
Departamento de Medio Ambiente
Ayuntamiento de Getafe
- **Domínguez López, Guillermo**
Oficial Jefe Servicio Extinción de Incendios
Ayuntamiento de Vigo
- **Guridi Ferrán, María del Carmen**
Responsable Servicio Atención Ciudadana-SAC
Ayuntamiento de Irún
- **Medel Bermejo, José Luis**
Coordinador del Área Innovación
Ayuntamiento de Cáceres
- **Rovira Prats, Joan**
Jefe de Servicios Sociales
Ayuntamiento de Alzira
- **Sánchez Gutiérrez, Luis Miguel**
Director del Área de Deportes
Ayuntamiento de Jerez de la Frontera

Responsables de formación de las diputaciones

- **Baixas Xaus, Montserrat**
Jefa del Servicio de Formación
Diputación Provincial de Barcelona
- **Martín Ramos, Luis**
Jefe Negociado de Formación
Diputación Provincial de Salamanca
- **Millán Miralles, Francisco Javier**
Organización y Recursos Humanos
Diputación Provincial de Jaén
- **Molina Gil, Carmen**
Jefa del Servicio de Formación
Diputación Provincial de Badajoz
- **Quijada Morandeira, Benedicto José**
Jefe del Servicio de Formación
Diputación Provincial de Lugo

- **Sevilla Navarro, Lourdes**
Jefa del Servicio de Formación
Diputación Provincial de Guadalajara
- **Usoz Chaparro, Enrique**
Jefe del Departamento de Formación
Diputación Provincial de Almería

Responsables de secciones sindicales

- **Afonso Díaz, Vicente Alberto**
CC.OO
- **Arcos Martínez, José**
CSI.CSIF
- **De Manuel Martín, Fernando**
CSI.CSIF
- **Gómez Jiménez, Francisco**
CSI.CSIF
- **González García, M^a Segunda**
FSP-UGT
- **Pacheco Cortés, Sebastián**
FSP-UGT
- **Serrano i Vidal, Francisco**
CC.OO
- **Villalante Sirvent, Carlos**
FSP-UGT
- **Ferreiro Campos, Francisco Xavier**
CIGA

Anexo II – Guión para las entrevistas en profundidad

1. Como profesional de la gestión de la formación, ¿qué crees que **espera** la organización de la Formación Continua?
2. ¿Aparece la **Modernización** de tu Ayto. como prioridad a alcanzar dentro del Plan Estratégico vigente? En caso afirmativo, ¿se ha visto afectada la Formación Continua (en sus contenidos, metodología, soporte, etc.) en el marco de actuación que marca dicha Modernización? ¿Crees que esto se puede generalizar a la mayoría de los Ayuntamientos? Diferenciar, a ser posible, según características de estos Ayuntamientos.
3. ¿**Se mide actualmente** el impacto en tu Ayuntamiento? Si es así, ¿sobre qué se mide (sobre la percepción del asistente, sobre lo que aprende, sobre lo que aplica en su puesto, sobre cómo afecta a la organización y al ciudadano)?
4. ¿Qué **problemas** tenéis a la hora de abordar la evaluación del impacto? ¿Quién y por qué presenta más **resistencias** a la hora de abordar la evaluación del impacto? ¿Habéis previsto o aplicado alguna estrategia para superarlas?
5. ¿Existe algún **tipo de formación** (directiva, técnica, de calidad, operativa...) de la cual os interese más medir su impacto? ¿Por qué (por su volumen, por su impacto estratégico, por su demanda, etc.)? ¿Lo hacéis?
6. Ya sea medido o ya sea percibido, ¿**cómo afecta el impacto** de la formación a la Formación Continua en tu Ayuntamiento? ¿Afecta a la definición de necesidades, a la metodología y soporte utilizados, a la incorporación o eliminación de acciones del Plan...?
7. ¿Hay una **relación directa** en tu Ayuntamiento entre evaluación del impacto y calidad de la formación (es esta calidad consecuencia, entre otras cosas, de dicha evaluación)?
8. ¿Crees que es posible **generalizar** las prácticas de evaluación del impacto de la formación en los Ayuntamientos? ¿Qué haría falta para ello (estandarizar procesos, formar a los técnicos y responsables, definir indicadores...)? ¿Qué mecanismos crees que se podrían adoptar para generar / fortalecer una cultura de evaluación de la Formación Continua en las Administraciones Locales?
9. ¿Crees que resulta **rentable** (con relación al tiempo, esfuerzo y recursos invertidos) abordar una evaluación sistemática de la formación en tu Ayuntamiento? Por lo tanto, ¿crees que merece la pena?
10. ¿Crees que existe un **apoyo real** por parte de los órganos de dirección hacia la evaluación del impacto de la Formación Continua? ¿Y por parte de los mandos intermedios? ¿Y los sindicatos?

Anexo III – Guión para los grupos de discusión

Identificar el concepto del impacto de la formación y su relación con el desarrollo de las corporaciones

- Qué entendemos por impacto o efecto o repercusión... de la formación.
- Cómo afecta –si es que lo hace– a la modernización de la corporaciones locales (con mucha o escasa intensidad, parcial o totalmente, a corto o a largo plazo...).
- En qué sería más importante que nos fijáramos, bien para poder percibir ese efecto, bien para medirlo (en la opinión de los formandos, en el desempeño de las personas, en su resultado, en los resultados de los estudios de clima, en la opinión del ciudadano...).
- Qué tipo de formación crees que tiene una mayor repercusión en tu organización, y cuál es en la que más fácilmente se perciben sus efectos.

Plantear la necesidad o conveniencia de la medida del impacto

- Existe actualmente la necesidad real de evaluar el efecto de la formación y por qué.
- Qué objetivos justifican abordar dicha evaluación, objetivos lo suficientemente importantes que justifiquen abordarla: estratégicos, rentabilidad, racionalización del sistema... .
- Reflexionar sobre si la necesidad de evaluar ha de ser permanente (tasa de recurrencia), incluso cuando el nivel de satisfacción percibido es bueno.

Indagar en las prácticas actuales de evaluación

- **En qué medida se está evaluando** el efecto de la formación en las corporaciones locales, su **profundidad** y su **alcance**.
- Si se está haciendo sobre todas las **áreas**, sobre algunas o sobre una sola (carácter experimental o piloto).
- Si se hace sobre formación más **técnica** o más **actitudinal**.
- Si se realiza sobre todo con la formación **presencial**, la **on-line**, la **mixta** o indistintamente.
- Si se realiza más sobre unos **niveles** que otros.
- Si se hace sobre **comportamientos** o **resultados**.
- Si se sigue un procedimiento **formal** o **informal** (método que se sigue).
- Si se utiliza como **fFuente de información** al participante, a su superior, al cliente interno, al ciudadano.
- Si los resultados tienen **consecuencias** y sobre qué (planificación, proveedores, métodos, destinatarios...). **Utilidad** para los empleados y la Organización.

- Cuestión complementaria: Si no se hace o si se quiere mejorar, qué se necesitaría para plantear una evaluación del impacto en las corporaciones locales y cómo se abordaría.

Identificar las causas o condicionantes de la “no evaluación”

- Qué **riesgos** existen para abordar una evaluación del impacto (como cuestionar el plan formativo, utilizar el presupuesto de formación, crearse imagen de controladores...)
- Cuáles son los principales **problemas** (reales y actuales) que existen en las corporaciones locales para abordar la medida de la repercusión de la formación.
- Sobre qué **colectivos** (niveles, servicios...) os cuesta más evaluar.
- Qué tipo de **formación** os cuesta más evaluar.
- Qué actitud existe hacia la evaluación de la formación por parte de los agentes claves de tu entidad local (políticos, directivos, sindicatos...): apoyo, rechazo, indiferencia...

TEMAS DE CIERRE

- Necesidad o conveniencia de contar con un protocolo de actuación estandarizado para abordar la medida del impacto.
- ¿Hacia dónde crees que ha de evolucionar la formación en la Administración Local en los próximos años (contenidos, métodos, herramientas, etc.)?

Anexo IV – Autores y colaboradores del estudio

Dirección del Proyecto:

Antonio Díaz Méndez

Director Coordinador del Área de Estudios, Estrategias y Formación

Desarrollo del Proyecto:

Carmen Mayoral Peña

Directora del Departamento de Estudios y Estrategias

Fernando Porto Vázquez

Asesor del Departamento de Estudios

José Ignacio Martínez de Aragón Calvo

Técnico del Departamento de Estudios

Rosa Romero Peña

Técnico del Departamento de Estudios

Equipo colaborador:

José Luis Garrote González. Subdirector del Departamento de Formación

Federación Española de Municipios y Provincias

Alberto Romero Fernández. Director del Departamento de Formación

María José Suárez

Federación Andaluza de Municipios y Provincias

Judith Prat Molet. Coordinadora Responsable de Formación

Carmen Rospir Márquez

Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias

Covadonga Sánchez Fernández. Secretaria General

Federación Asturiana de Concejos

Sandra Dorta. Coordinadora Responsable de Formación

Federación Canaria de Municipios

Joana Alomar Serra. Secretaria General

Ángela Gracia. Responsable de Formación

Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares

Pedro Luances González-Rascón. Director Coordinador

José Quijada Morandeira.

Federación Gallega de Municipios y Provincias

Javier Lorenzo Vías. Responsable del Departamento de Formación
Federación de Municipios de Cantabria

Eugenia Revilla. Responsable del Departamento de Formación
Federación de Municipios de Cataluña

Rodrigo Sanabria Conesa. Director del Departamento de Formación
Federación de Municipios de Madrid

Manuel Pato Melgarejo. Responsable del Departamento de Programas y Formación
Federación de Municipios de la Región de Murcia

Francisco Ortiz Fernández. Coordinador General
Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha

Fermín Cabasés. Coordinador Responsable de Formación
Federación Navarra de Municipios y Concejos

Manuel Martín Sánchez. Responsable de Formación
Federación de Municipios y Provincias de Extremadura

Lorenzo del Moral de la Fuente. Coordinador General de Formación Continua
Antonio Castrillo Villamañán
Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León

Marisa Pérez Barrón. Coordinadora General
Federación Riojana de Municipios

Juan José Bernal. Jefe del Área de Formación y Empleo
María José Linares
Federación Valenciana de Municipios y Provincias

Apoyo Administrativo:

Mónica Cuenca Cabello
Luisa Murcia Conesa

Empresa Colaboradora:

Griker Orgemer

Formación Continua y Modernización de la Administración Local

El reto de la evaluación
del impacto



Como continuación de los estudios cuantitativos anteriores sobre las “Necesidades formativas en la Administración Local” y los “Déficit y retos de futuro”, se presenta en esta publicación un tercer estudio, en el que se aborda la preocupación latente entre los diversos promotores sobre el *impacto de la formación en los procesos de modernización local, y el reto subyacente de la evaluación de impacto*. Con un enfoque cualitativo se trata de conocer la percepción que tienen los diferentes actores protagonistas en este proceso: políticos, representantes sindicales, directivos, jefes de servicio y responsables de formación de Ayuntamientos y Diputaciones. Se complementan los resultados obtenidos, con las posibles vías o instrumentos de coordinación entre las federaciones territoriales en materia de formación, cuyo trabajo se incluye también en un CD con la información completa de las distintas federaciones territoriales.

En definitiva, se cierra un ciclo de *evaluación de la política de Formación Continua en la Administración Local*, que sin duda nos apunta vías de mejora para el futuro.

<http://www.femp.es>