



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025  
 Sección: ARTÍCULOS  
 Recibido: 16-06-2025  
 Modificado: 17-09-2025  
 Aceptado: 17-09-2025  
 Publicación anticipada: 26-09-2025  
 Publicado: 28-10-2025  
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11552>  
 Páginas: 36-60

Referencia: Arenilla Sáez, M. y Llorente Márquez, J. (2025). La formación en el sector público instrumental español: diagnóstico empírico y evidencias para su fortalecimiento. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 36-60.  
<https://doi.org/10.24965/reala.11552>

## La formación en el sector público instrumental español: diagnóstico empírico y evidencias para su fortalecimiento

### *Training in Spanish public sector agencies: Empirical diagnosis and evidence for its strengthening*

Arenilla Sáez, Manuel

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7533-8896>

[manuel.arenilla@urjc.es](mailto:manuel.arenilla@urjc.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Manuel Arenilla es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Administrador Civil del Estado. Ha sido director del INAP de España, investigador en la Universidad Complutense de Madrid y profesor en la de Granada. Está especializado en reforma del Estado y de la Administración pública. Es patrono de la Fundación Bequal y de la Fundación Cosital.

Llorente Márquez, Jesús

Universidad Complutense de Madrid. Área de Función Pública Estratégica del Instituto Complutense de

Ciencia de la Administración (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4876-3416>

[jllore01@ucm.es](mailto:jllore01@ucm.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Jesús Llorente es licenciado en Ciencias Políticas, especialidad Administración pública por la UCM, y máster en Gestión de Personal y de Recursos Humanos. Consultor de organización y de empleo público. Profesor sustituto de la Universidad Complutense de Madrid. Su trayectoria profesional se halla esencialmente vinculada a la realización de proyectos organizativos y de empleo público. Actualmente forma parte del Área de Función Pública Estratégica del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.

#### RESUMEN

**Objetivos:** el artículo presenta un diagnóstico empírico y analiza el modelo de planificación, gestión y evaluación de la formación en el sector público instrumental español, a partir de una base de evidencias obtenida mediante el estudio de entidades públicas pertenecientes a los tres niveles de gobierno, con el fin de identificar patrones organizativos, debilidades estructurales y propuestas de mejora. **Metodología:** la investigación combina un cuestionario estructurado (50 respuestas obtenidas) y entrevistas semiestructuradas (16 responsables de formación), aplicadas a entidades que, en conjunto, gestionan cerca de 300 000 empleados públicos. Se utilizaron criterios de selección basados en la dimensión de la plantilla, volumen económico y relevancia institucional. **Resultados:** el estudio constata la consolidación de la formación como función institucionalizada, pero también una brecha persistente entre su formalización estratégica y las prácticas reales. El 72 % vincula sus planes con la estrategia, pero solo el 54 % evalúa con indicadores. Predominan contenidos técnicos (86 %), la preferencia por la presencialidad (52 %) y baja innovación metodológica. Se identifican carencias estructurales en evaluación, tecnología y conexión con el desempeño. **Conclusiones:** el modelo actual requiere una transformación estructural basada en la vinculación con la estrategia de talento, indicadores de impacto, rediseño organizativo y tecnologías emergentes con sentido institucional.

## PALABRAS CLAVE

Formación; sector público instrumental; diagnóstico empírico; planificación estratégica; evaluación; competencias; gestión del talento; sector público; inteligencia artificial; desarrollo profesional; alineación organizativa.

## ABSTRACT

**Objectives:** This article presents an empirical diagnosis and analyzes the current model for planning, managing, and evaluating training in instrumental public administration, based on an empirical sample of public entities from the three levels of government. The aim is to identify organizational patterns, structural weaknesses, and lines of improvement. **Methodology:** The research combines a structured questionnaire (50 valid responses) and semi-structured interviews (16 training managers), conducted in entities that collectively manage approximately 300,000 public employees. Sampling criteria were based on size, economic volume, and institutional relevance. **Results:** The study confirms the consolidation of training as an institutionalised function, but also highlights a persistent gap between its strategic formalisation and actual practices. While 72 % link their training plans to institutional strategy, only 54 % conduct evaluations using indicators. Technical content prevails (86 %), alongside a preference for face-to-face formats (52 %) and low methodological innovation. Structural shortcomings are identified in evaluation, technology, and alignment with performance. **Conclusions:** The current model requires a structural transformation based on alignment with talent strategies, empirical performance indicators, institutional redesign of training processes, and the integration of emerging technologies with strategic purpose.

## KEYWORDS

Training; instrumental administration; empirical diagnosis; strategic planning; evaluation; competencies; talent management; public sector; artificial intelligence; professional development; organizational alignment.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. RELEVANCIA DE LA FORMACIÓN COMO VECTOR DE TRANSFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL. 1.2. SINGULARIDAD DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL DENTRO DEL ECOSISTEMA PÚBLICO ESPAÑOL: VOLUMEN, DIVERSIDAD Y FUNCIÓN EJECUTIVA. 1.3. BRECHA ENTRE EL DISCURSO ESTRATÉGICO Y LA PRÁCTICA ORGANIZATIVA DETECTADA EN LA LITERATURA. 1.4. FINALIDAD: PRESENTAR LOS RESULTADOS DE UN ESTUDIO SISTEMÁTICO Y FORMULAR PROPUESTAS OPERATIVAS BASADAS EN DATOS. 2. METODOLOGÍA. 2.1. DISEÑO MIXTO: CUESTIONARIO ESTRUCTURADO Y ENTREVISTAS SEMIDIRIGIDAS. 2.2. CRITERIOS DE SELECCIÓN: TAMAÑO ( $\geq 1000$  EMPLEADOS), VOLUMEN ECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL. 2.3. LIMITACIONES: REPRESENTATIVIDAD PARCIAL, POSIBLE SESGO DE AUTOPERCEPCIÓN Y DIVERSIDAD ESTRUCTURAL ENTRE ENTIDADES. 3. RESULTADOS. 3.1. ALINEACIÓN ESTRATÉGICA. 3.2. DETECCIÓN DE NECESIDADES Y COLECTIVOS DESTINATARIOS. 3.3. CONTENIDOS, MODALIDADES Y METODOLOGÍAS. 3.4. EVALUACIÓN Y TECNOLOGÍAS. 3.5. EL CRÉDITO FORMATIVO. 4. DISCUSIÓN. 4.1. CONTRADICCIÓN ENTRE LA FORMALIZACIÓN ESTRATÉGICA Y LAS PRÁCTICAS INERCIALES. 4.2. CARENCIAS ESTRUCTURALES: EVALUACIÓN, SEGMENTACIÓN Y CONEXIÓN CON DESEMPEÑO. 4.3. REFERENCIAS A ESTÁNDARES. 4.4. NECESIDAD DE PASAR DE UN MODELO REACTIVO A UN ENFOQUE INSTITUCIONAL DE APRENDIZAJE. 5. CONCLUSIONES. 6. PROPUESTAS. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Relevancia de la formación como vector de transformación en el sector público instrumental

En los últimos años, la formación ha adquirido una centralidad creciente en el debate sobre la profesionalización del empleo público y la modernización de las organizaciones administrativas. Junto con la mejora de habilidades profesionales orientadas a aumentar la eficiencia del servicio público, la formación se concibe hoy como una herramienta estratégica para el cambio organizativo, especialmente en contextos caracterizados por estructuras complejas, diversidad funcional y exigencias crecientes en la rendición de cuentas (OCDE, 1997).

Este cambio adquiere una relevancia singular en el caso del sector público instrumental, cuya configuración jurídica, operativa y funcional le otorga un papel central en la ejecución de políticas públicas, la gestión de servicios y la implementación de programas.

La relevancia de este sector no reside solo en su volumen –en términos de personal, presupuesto o competencias–, sino también en su capacidad de interconexión con la economía, el resto del ecosistema público y su potencial de innovación. En este sentido, la formación representa un vector estructural para articular la misión institucional, desarrollar capacidades estratégicas y construir un lenguaje común entre perfiles técnicos muy diversos. Asimismo, permite reforzar la coherencia interna en organizaciones donde la heterogeneidad funcional, territorial o procedimental es un factor constante. La formación actúa así como mecanismo de integración, alineación y adaptación institucional, contribuyendo a superar fragmentaciones heredadas y a dotar de sentido colectivo a las orientaciones estratégicas.

Además, en un contexto de transformación digital, transición ecológica, nuevas demandas ciudadanas y tensión sobre los modelos de gobernanza, la capacidad formativa se convierte en una condición habilitante para preservar la legitimidad institucional (OCDE, 2019). En este apartado es fundamental el papel que las escuelas e institutos de formación deben asumir para transformar el aprendizaje en el eje transversal del desarrollo institucional (CLAD, 2024). No se trata únicamente de transferir conocimientos, sino de activar procesos de aprendizaje organizacional que permitan anticipar riesgos, incorporar enfoques colaborativos, gestionar con mayor agilidad y diseñar respuestas innovadoras. Por todo ello, la formación no puede seguir considerándose un componente accesorio o instrumental, sino que debe situarse en el núcleo de la gestión estratégica del talento público, particularmente en aquellos entornos –como el sector público instrumental– donde la ejecución eficaz de políticas depende en buena medida de la competencia, motivación y alineación del personal. La formación y el aprendizaje se vuelven esenciales en la prestación de los servicios públicos al hallarse en el centro de la innovación, la adaptación y la resiliencia de la fuerza laboral (OCDE, 2023a).

## **1.2. Singularidad del sector público instrumental dentro del ecosistema público español: volumen, diversidad y función ejecutiva**

El sector público instrumental constituye una dimensión estructural del sector público español cuya configuración y dinámica funcional presentan rasgos diferenciados respecto a la Administración Central. Su importancia no radica únicamente en su volumen, sino en la especificidad de sus cometidos, en la heterogeneidad de sus formas jurídicas y en su vinculación directa con la producción y prestación de servicios públicos esenciales. Es necesario recordar que, en gran parte, este sector llena de contenido lo que denominamos Estado de bienestar. Agrupa entidades públicas empresariales, organismos autónomos, consorcios, agencias, fundaciones y otras fórmulas organizativas que, sin formar parte del núcleo central de la Administración, desempeñan funciones claves de gestión, ejecución, asesoramiento técnico o apoyo especializado. Esta condición les otorga una posición intermedia entre la lógica administrativa tradicional y la lógica operativa de las organizaciones mercantiles.

Desde un punto de vista cuantitativo, el conjunto del sector instrumental representa un volumen significativo de personal, recursos financieros y capacidad ejecutiva. De hecho, muchas de estas entidades gestionan programas de gran escala, servicios críticos o tareas de elevada especialización técnica. Sin embargo, este peso institucional contrasta con la escasa atención que ha recibido su funcionamiento interno desde la investigación empírica, especialmente en lo relativo a la planificación de los recursos humanos, la profesionalización de sus cuadros directivos y la gestión de la formación. Como ocurre en el conjunto de las Administraciones públicas españolas, uno de los problemas que caracterizan a las entidades instrumentales es la escasa planificación estratégica del personal (OCDE, 2015). Esta ausencia de análisis sistemático ha contribuido a invisibilizar problemas estructurales y a reproducir las inercias organizativas de la cultura burocrática, poco adaptadas a las exigencias actuales de la gobernanza.

A nivel cualitativo, la singularidad de estas entidades radica en su flexibilidad operativa, su proximidad técnica a los procesos de ejecución de las políticas públicas y su capacidad para incorporar modelos de gestión avanzados. No obstante, esta misma autonomía y el lastre de la cultura burocrática pueden derivar en una fragmentación funcional que dificulte la coherencia institucional, la coordinación interadministrativa y el aprendizaje compartido. En este contexto, la formación no solo debe entenderse como un instrumento de mejora técnica, sino como un mecanismo integrador que permita construir una cultura organizativa común, alineada a los distintos niveles y orientada a resultados. La heterogeneidad institucional del sector instrumental –tanto en términos de tamaño como de marco normativo, ámbito competencial o nivel de gobierno– y

su diversidad estructural plantean serios desafíos para diseñar políticas de formación coherentes y transversales (OCDE, 2015). Esto exige modelos formativos adaptados, capaces de responder con flexibilidad a realidades diversas sin renunciar a una visión estratégica unificada.

Desde el punto de vista normativo, la formación del personal del sector público instrumental se apoya en un doble encaje: el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015) consagra el derecho y el deber de actualización y lo vincula al desarrollo profesional y a la evaluación del desempeño; y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, delimita el perímetro del sector público institucional –organismos autónomos, entidades públicas empresariales, consorcios, agencias, sociedades mercantiles públicas y fundaciones–, cuyas particularidades organizativas condicionan la planificación y la gestión de la formación. Este marco convive con el sistema estatal de formación profesional para el empleo (Ley 30/2015, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, y el Real Decreto 694/2017 que desarrolla esta ley): las entidades incluidas en los acuerdos de formación de las Administraciones públicas canalizan su oferta a través de esos programas específicos, mientras que las no incluidas y que coticen por la cuota de formación profesional pueden recurrir, además, a la formación programada por las empresas (bonificada, gestionada a través de FUNDAE), sin perjuicio de la financiación con presupuestos propios; y sirve, precisamente, como referencia para el diagnóstico empírico que revela la brecha entre el discurso normativo-estratégico y las prácticas efectivas.

En suma, el carácter singular del sector público instrumental plantea retos específicos en materia de gestión del conocimiento, evaluación de capacidades y transferencia de aprendizajes. La comprensión de esta especificidad es indispensable para diseñar políticas de formación que no solo respondan a necesidades operativas, sino que contribuyan activamente a la innovación, a la mejora de la calidad institucional, al fortalecimiento del capital humano y a la generación de valor público desde una perspectiva sistémica.

### 1.3. Brecha entre el discurso estratégico y la práctica organizativa detectada en la literatura

Uno de los hallazgos más consistentes del estudio es la distancia observable entre el discurso normativo y estratégico que rodea a la formación en el sector público y las prácticas reales de las organizaciones. Aunque la profesionalización ha sido una consigna constante, su aplicación real ha sido incompleta, con frecuentes contradicciones entre el discurso y la práctica.

A pesar de la proliferación de planes institucionales, directrices formativas, estrategias de competencias y declaraciones de alineación con objetivos organizativos, los mecanismos efectivos de diagnóstico, planificación, seguimiento y evaluación continúan mostrando un grado significativo de debilidad o de mero formalismo. El sector público instrumental no es ajeno a esta tensión: por el contrario, en él se hace más visible, dada su autonomía operativa, la diversidad de modelos de gestión y la dispersión institucional que lo caracteriza.

Este desfase ha sido señalado con reiteración en los enfoques teóricos y normativos más recientes sobre la profesionalización del empleo público, el desarrollo del talento y la gestión por competencias. Sin embargo, los estudios empíricos que cuantifiquen o contrasten de forma sistemática esta brecha siguen siendo escasos, especialmente en lo relativo al sector instrumental. La literatura disponible suele centrarse en la Administración Central o en políticas formativas de ámbito estatal, dejando en segundo plano o sin tratar las especificidades institucionales, organizativas y territoriales de las entidades instrumentales. Esta carencia de evidencia dificulta tanto la comparación como la identificación de buenas prácticas adaptables, perpetuando la disociación entre intención declarada y efectividad real.

Este estudio analiza por primera vez de forma específica el sistema de formación en el sector público instrumental, a partir de una muestra empírica representativa y un enfoque comparado. Su principal aportación consiste en ofrecer una visión detallada del funcionamiento real de los mecanismos formativos, identificando patrones comunes, limitaciones estructurales y posibles líneas de mejora. A diferencia de otros trabajos centrados parcialmente en la Administración Central, este estudio permite entender cómo se organiza, gestiona y evalúa la formación en un conjunto de entidades con marcos de funcionamiento propios.

El análisis realizado en la investigación confirma que muchas entidades formulan planes de formación que recogen principios estratégicos –como la mejora del desempeño, la orientación a resultados o la transversalidad–, pero que no disponen de sistemas operativos que aseguren su cumplimiento. Los datos comparados también muestran que muchos países tienden a centrarse en la programación formal de la capacitación, sin vincularla sistemáticamente con resultados esperados de desempeño (Naranjo *et al.*, 2024). Predomina una lógica formalista en la detección de necesidades, una escasa diferenciación por perfiles o niveles de responsabilidad y una débil integración con la evaluación del desempeño. El uso de indicadores de impacto

es minoritario, y la formación tiende a reproducirse de forma homogénea con independencia del contexto organizativo, las funciones desarrolladas o las capacidades previas del personal destinatario.

Esta brecha entre discurso y práctica no solo compromete la eficacia de las políticas de formación, sino que limita su potencial transformador. Evaluar si los participantes aplican lo aprendido en su trabajo es esencial para valorar la eficacia de cualquier programa de desarrollo profesional (Guskey, 2002). Para revertir esta situación, resulta imprescindible reforzar la base empírica sobre la que se diseñan las estrategias formativas, desarrollar sistemas de evaluación basados en resultados y conectar el aprendizaje con las trayectorias profesionales y la planificación de recursos humanos. En este sentido, la investigación realizada contribuye a cubrir un vacío de conocimiento especialmente relevante para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia y la mejora sustantiva de la calidad institucional.

#### **1.4. Finalidad: presentar los resultados de un estudio sistemático y formular propuestas operativas basadas en datos**

La finalidad principal de este artículo es doble: por un lado, sistematizar los resultados de una investigación empírica aplicada al conjunto de entidades que conforman el sector público instrumental; por otro, formular propuestas de mejora basadas en evidencias, que permitan orientar las políticas de formación hacia un modelo más eficiente, adaptativo y alineado con las prioridades institucionales. Indiscutiblemente, la evaluación de la formación y la medición de su impacto en la transformación de las organizaciones públicas se ha convertido en uno de los avances más relevantes en los últimos años, aunque su implantación, como pone de manifiesto la investigación, sea muy lenta.

Frente a enfoques normativos o teóricos desligados de la práctica, la investigación realizada se fundamenta en datos reales obtenidos a través de un cuestionario estructurado y entrevistas cualitativas, lo que permite cruzar percepciones, prácticas y estructuras organizativas.

El estudio incluye cincuenta entidades públicas pertenecientes a los tres niveles de gobierno, seleccionadas con criterios que combinan volumen de empleados, relevancia operativa y peso económico. Esta selección permite observar con nitidez tendencias comunes, factores diferenciales y buenas prácticas potencialmente transferibles. La investigación permite abordar con un enfoque multinivel dimensiones clave como la alineación estratégica, la segmentación de destinatarios, la evaluación del impacto, la gestión del crédito formativo o el uso de tecnologías aplicadas al aprendizaje.

A partir del diagnóstico generado, este artículo plantea orientaciones prácticas dirigidas a reforzar la capacidad institucional de los responsables de formación (García-Vegas, 2024; Arenilla, 2019). Estas recomendaciones están destinadas a facilitar el paso desde un modelo reactivo, fragmentado y centrado en el cumplimiento hacia una política formativa integrada en la gestión del talento, conectada con la evaluación del desempeño y diseñada para generar valor público. En este sentido, el propósito último del artículo no es únicamente analizar lo que se hace, sino aportar claves realistas para transformar lo que se puede y debe hacer desde un enfoque operativo, medible y estratégicamente alineado.

## **2. METODOLOGÍA**

### **2.1. Diseño mixto: cuestionario estructurado y entrevistas semidirigidas**

El estudio se estructuró a partir de un diseño mixto que combinó dos técnicas principales de investigación: un cuestionario cerrado y entrevistas semiestructuradas. Las metodologías mixtas resultan particularmente útiles para estudiar fenómenos institucionales complejos porque permiten cruzar patrones y significados desde diferentes escalas de análisis. Esta doble estrategia permitió recoger, sistematizar y contrastar información cuantitativa y cualitativa sobre el modelo de gestión de la formación en organismos del sector público instrumental.

En primer lugar, el cuestionario fue elaborado tras un proceso previo de definición conceptual que incluyó revisión de la literatura académica, de documentos e informes de la Administración, análisis de estudios institucionales previos y el uso complementario de programas de inteligencia artificial. Esta fase permitió seleccionar preguntas relevantes, reutilizables en investigaciones posteriores y coherentes con investigaciones previamente realizadas. Las preguntas fueron de tipo cerrado, con opciones únicas o múltiples, e incluyeron ítems valorativos mediante el uso de escalas de Likert.

El cuestionario se organizó en torno a 21 dimensiones generales que estructuraban la información en los siguientes bloques:



1. planificación y diagnóstico de necesidades;
2. colectivos destinatarios;
3. metodologías formativas;
4. contenidos de las materias;
5. formación interna;
6. financiación;
7. evaluación de los programas; y.
8. plataformas tecnológicas.

Estas dimensiones se desglosaban en variables específicas que permitían valorar de forma operativa los distintos aspectos de la gestión formativa, desde el diseño del plan hasta la evaluación del impacto.

La primera dimensión abordaba la elaboración del plan de formación y la metodología utilizada para detectar necesidades, considerando distintos niveles de diagnóstico (organizativo, puestos de trabajo, evaluación de empleados) y múltiples instrumentos (observación, entrevistas, análisis de puestos, cuestionarios, clima laboral, etc.). La segunda dimensión se centraba en los colectivos destinatarios y en la existencia de programas transversales, valorando el ajuste entre los perfiles formativos y las actividades desempeñadas. Las siguientes dimensiones recogían las metodologías utilizadas (presencial, *online*, mixta, formadores internos o externos), los contenidos (competencias técnicas, normativas o blandas), la existencia de formadores propios, la gestión y origen de la financiación, el uso de sistemas de evaluación del impacto (satisfacción, transferencia, indicadores) y el empleo de plataformas digitales en los procesos formativos.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas dirigidas a 16 responsables<sup>1</sup> de formación o recursos humanos con el fin de profundizar en algunas de las cuestiones abordadas en el cuestionario y obtener una visión cualitativa y complementaria. Las entrevistas se diseñaron con preguntas abiertas y se estructuraron en torno a seis dimensiones:

1. diseño del plan de formación;
2. detección de necesidades;
3. configuración del catálogo formativo;
4. formación interna y metodologías;
5. gestión de créditos formativos; y.
6. evaluación del impacto de la formación.

Estas dimensiones permitieron explorar cuestiones como los obstáculos en la elaboración del plan de formación, la participación de diferentes actores en el diagnóstico (dirección, empleados, representación legal de los trabajadores), la priorización de contenidos y colectivos destinatarios, la valoración de metodologías emergentes, la integración de competencias digitales y blandas, la diversidad de fuentes de financiación y las limitaciones administrativas, así como la existencia o ausencia de indicadores sobre el impacto real de la formación en el desempeño laboral.

Las entrevistas, en su conjunto, aportaron matices organizativos, interpretación contextual y percepciones institucionales clave para comprender las prácticas actuales, identificar resistencias y señalar oportunidades de mejora.

Tanto la recogida de la información del cuestionario como la realización de las entrevistas se efectuaron en mayo y junio de 2024.

La combinación de las dimensiones del cuestionario y de las entrevistas permitió obtener una visión integrada del proceso formativo, desde su concepción estratégica hasta su aplicación operativa, y desde la perspectiva organizativa hasta la percepción directa de quienes lo gestionan. Esta arquitectura analítica estructuró tanto el diseño de los instrumentos de recogida de información como la posterior sistematización de los resultados.

## **2.2. Criterios de selección: tamaño ( $\geq 1\,000$ empleados), volumen económico y distribución institucional**

La selección de entidades participantes en el estudio se realizó a partir del Inventario de Entes del Sector Público Estatal, Autonómico y Local elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado

<sup>1</sup> Dieciséis responsables de las cincuenta entidades que respondieron al cuestionario accedieron a ser entrevistados, con el fin de complementar y profundizar la información recogida en este.

(IGAE), que sirvió de base para identificar el universo potencial del sector público instrumental. El objetivo era acotar ese conjunto amplio y heterogéneo mediante criterios técnicos que garantizaran la relevancia institucional de las entidades analizadas en términos de volumen, actividad y capacidad operativa.

Para ello se establecieron dos condiciones de inclusión. En primer lugar, contar con una plantilla superior a 1 000 empleados públicos, entendiendo que este umbral refleja un grado suficiente de complejidad organizativa, diversidad funcional y dimensión estructural. En segundo lugar, disponer de un volumen económico igual o superior a 50 millones de euros, como indicador de actividad significativa y capacidad de gestión presupuestaria. Estos criterios permitieron delimitar una muestra con densidad organizativa, capacidad formativa real y peso institucional, condiciones necesarias para que los datos recogidos resultaran pertinentes y operativos.

La aplicación de estos filtros redujo el universo inicial de 5 119 organismos a una muestra teórica de 126 entidades distribuidas entre los tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local. A partir de esta muestra, se logró una participación efectiva de 50 entidades que respondieron de forma completa al cuestionario<sup>2</sup>. Estas entidades integraban un total de 353 979 empleados en 2023. Esta tasa de respuesta, en el marco de una participación voluntaria y no incentivada, representa un porcentaje destacable y suficiente para fundamentar un análisis empírico útil y coherente con los objetivos del estudio.

Asimismo, la muestra final preservó una adecuada diversidad institucional. Incluyó entidades con diferentes formas jurídicas y funciones (agencias, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público, consorcios, etc.), así como una distribución territorial variada. Esta heterogeneidad permite afirmar que el estudio, sin ser estadísticamente representativo, recoge patrones generalizables dentro del ecosistema del sector instrumental y refleja la variedad de realidades organizativas presentes en los distintos niveles de gobierno.

En definitiva, los criterios de selección empleados han permitido combinar relevancia técnica, diversidad institucional y viabilidad operativa, configurando una base empírica sólida para el análisis de los sistemas de formación en el conjunto del sector público instrumental.

### **2.3. Limitaciones: representatividad parcial, posible sesgo de autopercepción y diversidad estructural entre entidades**

Como todo estudio empírico aplicado a un universo institucional amplio y diverso, el presente trabajo presenta ciertas limitaciones que deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados y valorar el alcance de sus conclusiones. Lejos de restar solidez al diagnóstico realizado, estas condiciones metodológicas delimitan su ámbito de validez y aconsejan una lectura prudente en lo relativo a la extrapolación general de los hallazgos.

En primer lugar, la muestra utilizada se compone de 50 entidades que participaron de forma voluntaria a partir de un total de 126 organismos que cumplían los criterios técnicos de dimensión de la plantilla y de volumen económico. Aunque esta participación representa un porcentaje elevado en términos de estudios aplicados, no puede considerarse estadísticamente representativa del conjunto del sector instrumental. Los resultados deben, por tanto, interpretarse como indicadores sólidos de patrones relevantes, pero no como una descripción exhaustiva del universo institucional.

En segundo lugar, tanto las respuestas al cuestionario como a las entrevistas se basan en la declaración de responsables de formación o de recursos humanos. Esta fuente de información, aunque cualificada, incorpora un componente inevitable de autopercepción, condicionado por el grado de conocimiento del informante, su posición en el organigrama y su interpretación de los procesos evaluados. El diseño del estudio ha tratado de mitigar esta limitación mediante la triangulación de técnicas y la formulación precisa de los ítems, si bien es necesario reconocer el posible margen de subjetividad.

En tercer lugar, el estudio aborda entidades que operan bajo marcos normativos, funcionales y territoriales muy heterogéneos. Las diferencias en cuanto a tamaño, régimen jurídico, nivel de adscripción, sector de actividad o cultura organizativa hacen que la comparación directa entre casos deba realizarse con cautela. Esta diversidad, más que una debilidad, es uno de los principales atributos del sector instrumental, y requiere contextualizar adecuadamente cada resultado dentro de su marco operativo.

Por último, conviene señalar que el estudio se ha centrado en la perspectiva institucional de quienes gestionan la formación, sin incorporar directamente la visión del personal participante en las acciones formativas

<sup>2</sup> 19 entidades se integran en la Administración del Estado, 25 en las comunidades autónomas y 6 en los entes locales.

ni de sus unidades funcionales de destino. Esta decisión metodológica responde a los objetivos del estudio, centrado en los sistemas de planificación, gestión y evaluación, pero deja abierta una línea futura de investigación orientada a analizar el impacto real desde la experiencia de quienes reciben y aplican la formación.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Alineación estratégica

Una de las primeras dimensiones abordadas en el estudio es la alineación de los planes de formación con la estrategia institucional de las entidades del sector público instrumental. Esta conexión constituye una condición clave para que los programas formativos trasciendan la lógica operativa o reactiva y se integren como instrumentos efectivos de desarrollo organizativo, anticipación y transformación. La planificación, la organización y la coordinación de las acciones formativas son clave para lograr sistemas efectivos y adecuados a su propósito (OCDE, 2023a). Esta conexión estratégica, sin embargo, solo resulta operativa si se traduce en un diseño riguroso de los programas formativos con el fin de lograr su eficacia.

Sin una evaluación y un análisis sólidos de las necesidades de la organización, los programas de capacitación corren el riesgo de no cumplir con las expectativas, lo que conlleva un uso ineficiente de recursos financieros y humanos. Históricamente, las organizaciones gubernamentales se han enfrentado a programas de capacitación que carecen de objetivos claros, no abordan las necesidades específicas de los empleados y existe una clara ausencia en la evaluación y el impacto de las acciones formativas (Healy, 2001; Chethana y Noronha, 2023).

La ausencia de una estrategia coherente de aprendizaje y desarrollo puede provocar disfunciones significativas en los servicios públicos, como la desconexión entre las capacidades del personal y las necesidades organizativas, la pérdida de oportunidades para la innovación o una menor implicación de la fuerza laboral. Tal y como advierte la OCDE (2023a), sin un enfoque estratégico en materia de formación, las Administraciones públicas corren el riesgo de quedar rezagadas en términos de transformación digital, innovación y compromiso del personal. El vínculo entre la planificación estratégica institucional y las acciones formativas no solo es deseable, sino imprescindible para construir capacidades duraderas.

El análisis empírico aporta evidencias significativas sobre cómo este principio se incorpora –o no– en la práctica de las entidades analizadas. Aunque no basta con declarar la existencia de una estrategia: es necesario que esta oriente concretamente las prioridades de formación, lo que no siempre sucede.

El 72 % de las entidades que participaron en el cuestionario declara que su plan de formación está vinculado con su estrategia general. Esta cifra pone de manifiesto una orientación extendida hacia modelos de planificación que buscan responder a prioridades organizativas previamente definidas, superando el enfoque *ad hoc* o meramente procedimental. Asimismo, el análisis revela que la elaboración del plan de formación cuenta con una implicación directa de los distintos departamentos funcionales, lo que refuerza su legitimidad interna y su adecuación a las necesidades reales de las unidades operativas. Esta participación efectiva de los actores internos en el diseño formativo mejora la coherencia organizativa y reduce la resistencia al cambio. Los datos cuantitativos se complementan con las valoraciones cualitativas recogidas en las entrevistas, que ofrecen una mirada más detallada sobre las condiciones organizativas.

Las entrevistas realizadas permiten profundizar en estos resultados. La mayoría de los responsables consultados señala que existe una voluntad institucional explícita de integrar la formación en los ciclos estratégicos de planificación, aunque dicha voluntad no siempre se traduce en mecanismos sistemáticos. Se constata, por ejemplo, que en muchas entidades no se dispone de una estructura formalizada de coordinación interdepartamental, ni de un comité técnico estable que garantice la coherencia entre la planificación de recursos humanos y la definición de prioridades formativas. Estas carencias organizativas también se reflejan en otros tramos del ciclo formativo.

Del mismo modo, aunque la participación de las áreas funcionales es valorada positivamente, el estudio revela que esta implicación tiende a concentrarse en la fase de detección de necesidades o en la validación de contenidos, sin que se articule de forma estable una gobernanza transversal del ciclo formativo. Este desajuste entre formulación estratégica y gobernanza técnica representa uno de los principales cuellos de botella para consolidar modelos integrados de formación.

Junto a los factores de gobernanza, los condicionantes financieros emergen como un eje determinante para la viabilidad real de los planes. En algunos casos, el ajuste del presupuesto obliga a priorizar acciones



formativas generales, de bajo coste o de aplicación transversal, en detrimento de programas dirigidos a colectivos estratégicos o con contenidos especializados. Otro aspecto destacado es la influencia de los condicionantes presupuestarios. La sostenibilidad de la formación pública requiere no solo recursos financieros, sino también claridad estratégica sobre su impacto organizacional (Bresser Pereira, 1999).

En conjunto, los resultados muestran una progresiva institucionalización del principio de alineación estratégica en la formulación de los planes de formación. Esta tendencia se expresa en el lenguaje de los planes, en los canales de participación interna y en la vinculación con objetivos organizativos declarados. Sin embargo, la operatividad de este principio sigue condicionada por la debilidad de los mecanismos de coordinación, la falta de priorización segmentada y las tensiones presupuestarias que afectan a la selección, diseño y ejecución de las acciones formativas. De ahí que resulte necesario avanzar hacia una implementación más sólida y operativa de esta lógica estratégica.

El estudio permite concluir que, si bien el discurso de alineación está sólidamente asentado en las entidades analizadas, su efectividad práctica requiere aún de avances en tres planos: el fortalecimiento de la gobernanza técnico-estratégica del sistema formativo, la diferenciación de contenidos y destinatarios según prioridades institucionales reales y la estabilización de fuentes de financiación que den viabilidad al despliegue completo de los planes alineados. Solo consolidando estas tres condiciones será posible convertir la formación en una verdadera palanca de cambio organizativo y no en una herramienta meramente procedimental.

### 3.2. Detección de necesidades y colectivos destinatarios

El aprendizaje y el desarrollo son componentes esenciales de un servicio público moderno preparado para el futuro. Los desafíos emergentes de la política, las crisis imprevisibles y la evolución tecnológica generan una demanda constante de nuevas competencias en el empleo público. Para responder a esta realidad, los gobiernos deben encontrar mecanismos para dotarse de las capacidades necesarias, lo que a menudo implica desarrollar al personal existente (OCDE, 2023b).

La identificación precisa de necesidades formativas es una condición esencial para que los programas respondan eficazmente a las competencias requeridas por la organización. Tal como advierte la OCDE (1997), muchas Administraciones públicas diseñan sus programas sin un análisis sistemático de lo que realmente necesitan, lo que limita su eficacia y alineación estratégica. Implica evaluar las habilidades, competencias y conocimientos actuales de los empleados para identificar las deficiencias que impiden un preciso desempeño de la actividad profesional (OCDE, 2020; Aldehaim *et al.*, 2024; Day *et al.*, 2024). Este diagnóstico preliminar se ve matizado por los resultados del estudio empírico, que permiten identificar prácticas consolidadas en el ámbito instrumental.

La investigación confirma que esta fase del ciclo formativo se encuentra razonablemente estructurada en las entidades del sector instrumental, apoyada en herramientas contrastadas, una participación interna amplia y una cultura organizativa consolidada.

En cuanto a los métodos empleados, destacan las reuniones de equipo y entre departamentos, utilizadas por el 76 % de los organismos, seguidas por las encuestas (56 %), entrevistas individuales (40 %), descripciones de puestos (30 %) y evaluaciones del desempeño (22 %). Estas herramientas se aplican de manera complementaria, combinando diagnósticos colectivos con enfoques más individualizados o centrados en los puestos de trabajo. Además de la diversidad de métodos utilizados, destaca el alto nivel de implicación de los actores internos en el proceso de diagnóstico.

El 84 % de las entidades señala la participación activa de los mandos intermedios, el 64 % la de los órganos directivos y el 56 % tanto la de la plantilla como la de los representantes legales de los trabajadores. Esta pluralidad de perspectivas refuerza la legitimidad del diagnóstico y permite integrar percepciones operativas y estratégicas.

En lo que respecta a la percepción interna del proceso, el 86 % de las entidades se declara satisfecha o muy satisfecha con la metodología utilizada para detectar necesidades formativas. No obstante, las entrevistas recogidas en el estudio indican que la coordinación entre las unidades responsables de formación y los departamentos funcionales suele ser informal o inestable, y que la sobrecarga de estos últimos dificulta en ocasiones la sistematización del diagnóstico. No obstante, este sistema presenta todavía limitaciones estructurales relevantes que comprometen su eficacia transformadora.

Los resultados obtenidos del estudio muestran cómo un 88 % de las entidades elaboran programas de formación destinados al conjunto de la plantilla, aunque esta amplitud no siempre va acompañada de una segmentación efectiva por perfiles profesionales o niveles de responsabilidad. Solo un 2 % de los organismos

públicos consultados diferencian entre la formación ofertada a la plantilla general y la que se destina a determinadas categorías, lo que les permite afinar el contenido del catálogo formativo a la necesidad concreta detectada. Un 6 % de los organismos públicos indica que la formación está enfocada solo a determinados roles, categorías o puestos. Asimismo, es importante observar que un 94 % de las entidades ofrece programas transversales de participación voluntaria a sus empleados, lo que permite, de un lado, consolidar las competencias comunes requeridas al conjunto de las categorías laborales y, de otro, reforzar la inclusión y la compenetración de la plantilla.

La planificación adquiere así un carácter marcadamente generalista, sin una distinción clara entre directivos, mandos intermedios, personal técnico o categorías operativas, lo que limita la capacidad del sistema para adaptarse a los desafíos específicos de cada área o nivel jerárquico y para fortalecer competencias estratégicas críticas. Aunque en muchos casos la detección de necesidades se realiza con la participación de distintas unidades funcionales, este esfuerzo no siempre se traduce en una programación segmentada. Así lo reflejan también las entrevistas cualitativas, que subrayan la importancia del contacto directo entre el departamento de recursos humanos y las áreas funcionales para definir una oferta formativa alineada con las necesidades reales del personal. La definición de itinerarios diferenciados por perfiles permitiría, en este contexto, potenciar el impacto del aprendizaje y evitar su dilución en propuestas excesivamente genéricas. Este sesgo generalista también se manifiesta en las prioridades temáticas identificadas.

En definitiva, el análisis de esta fase del ciclo formativo permite extraer una valoración matizada. En conjunto, puede afirmarse que el diagnóstico de necesidades formativas está razonablemente institucionalizado, presenta un alto grado de participación interna y es valorado positivamente por los equipos responsables. Sin embargo, la limitada segmentación por perfiles, la escasa integración de metodologías avanzadas y la persistente orientación técnica limitan su capacidad para convertirse en un verdadero motor de cambio organizativo.

La tabla 1 sintetiza los principales datos recabados sobre los métodos utilizados para la detección de necesidades formativas, los colectivos destinatarios y las principales debilidades y recomendaciones identificadas por las entidades encuestadas.

**TABLA 1. DATOS CLAVE SOBRE DETECCIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS Y COLECTIVOS DESTINATARIOS**

Aspecto analizado	Datos principales
<b>Metodología para la detección de necesidades</b> (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 76 %: Reuniones de equipo y entre departamentos</li> <li>• 56 %: Encuestas</li> <li>• 40 %: Entrevistas individuales</li> <li>• 30 %: Descripciones de puestos</li> <li>• 22 %: Evaluaciones del desempeño</li> </ul>
<b>Actores principales en la detección de necesidades</b> (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 84 %: Mandos intermedios</li> <li>• 64 %: Órganos directivos</li> <li>• 56 %: Plantilla de personal</li> <li>• 56 %: Representantes legales de los trabajadores</li> </ul>
<b>Satisfacción con la metodología de detección de necesidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 86 %: Procedimiento adecuado y satisfactorio</li> <li>• 14 %: Procedimiento deficitario</li> </ul>
<b>Colectivos destinatarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 88 %: Programas de formación destinados al conjunto de la plantilla</li> <li>• 6 %: Los programas de formación se destinan solo a determinados colectivos</li> <li>• 2 %: La formación se destina a determinados colectivos y al conjunto de la plantilla</li> <li>• 4 %: Otras opciones</li> </ul>
<b>Debilidades detectadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación formativa genérica</li> <li>• Ausencia de implicación e interacción constante y continuada entre áreas</li> </ul>
<b>Recomendaciones estratégicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de mayor fortaleza al área de recursos humanos</li> <li>• Dotar de mayor especificidad a las acciones formativas</li> <li>• Impulsar la evaluación del desempeño</li> </ul>

*Fuente:* elaboración propia a partir de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas realizada por los autores en 2024.

Los datos reflejan una alta institucionalización de los procedimientos de detección de necesidades, con predominio de los métodos tradicionales como las reuniones, las encuestas o las entrevistas, y una participación destacada de los mandos intermedios. Sin embargo, la aplicación de evaluaciones del desempeño es aún minoritaria (22 %), lo que limita el enfoque estratégico del proceso. Aunque la mayoría valora positivamente la metodología empleada, el hecho de que el 88 % destine sus programas al conjunto de la plantilla evidencia una baja segmentación, en línea con la planificación genérica señalada como debilidad. Las recomendaciones apuntan a reforzar el papel del área de recursos humanos, aumentar la especificidad de las acciones y avanzar en sistemas evaluativos más sólidos.

### 3.3. Contenidos, modalidades y metodologías

El análisis del contenido y de las metodologías formativas utilizadas por las entidades del sector instrumental revela una fuerte prevalencia de enfoques tradicionales, centrados en competencias técnicas y en modalidades presenciales. No obstante, se detecta una progresiva apertura hacia metodologías mixtas y formatos más flexibles, aunque aún de forma incipiente.

En lo que respecta a los contenidos, el 86 % de las entidades prioriza la formación orientada al desarrollo de competencias normativas y técnicas específicas, ligadas a las funciones operativas del puesto de trabajo. La capacitación técnica, aunque es necesaria para garantizar un desempeño eficaz en las funciones operativas, no es suficiente por sí sola para afrontar los desafíos actuales de la gestión pública. Sin embargo, ha concentrado buena parte de la oferta formativa, desplazando el desarrollo de competencias estratégicas orientadas a la innovación, la gobernanza de datos, la ética en los procesos de digitalización, la adaptación organizativa, las competencias blandas o la toma de decisiones en entornos complejos (CLAD, 2023; OCDE, 2023a). Esta concentración limita la capacidad de las Administraciones para evolucionar más allá de la mera actualización funcional y avanzar hacia modelos de aprendizaje alineados con los procesos de transformación institucional.

Las competencias digitales y blandas, aunque presentes en el estudio, aún no han alcanzado un grado significativo de integración en los planes de formación ordinarios. Esto sugiere un modelo formativo centrado en la operación y el cumplimiento, más que en la innovación, el liderazgo o la transformación organizativa. Sin embargo, un servicio público que otorga mayor valor a las competencias, los comportamientos y las habilidades socioemocionales probablemente estará mejor preparado para abordar los problemas y situaciones de crisis que requieren resiliencia, ingenio y creatividad de los servidores públicos (OCDE, 2020; 2023a).

Esta apuesta generalizada por la capacitación técnica se traduce también en las lógicas de planificación que adoptan las entidades. La orientación prioritaria hacia las competencias técnicas se traduce en una planificación formativa centrada en la mejora de la productividad inmediata y en la actualización funcional, con especial incidencia en sectores de perfil técnico, tecnológico o científico. No obstante, debe entenderse que este énfasis no se limita a colectivos especializados, sino que atraviesa el conjunto del personal y categorías profesionales, configurando un enfoque transversal en el desarrollo de capacidades operativas. En cambio, las materias jurídicas solo son priorizadas por el 12 %, y las acciones centradas en competencias blandas o *soft skills*, tales como comunicación, liderazgo o gestión del cambio, resultan marginales: únicamente el 2 % de las entidades declara darles prioridad en su plan de formación anual.

En paralelo al tipo de competencias promovidas, las entidades también muestran ciertas tendencias comunes en cuanto a las modalidades formativas utilizadas. La presencialidad sigue siendo la opción mayoritaria. El 84 % de las entidades recurre a la formación presencial, el 82 % a la formación *online* asincrónica, el 68 % a la formación síncrona por videoconferencia y el 78 % a modalidades mixtas. A pesar de esta diversidad de formatos, el 52 % de las entidades reconoce que, en términos de uso y peso relativo, la formación presencial sigue siendo la más utilizada. En contraste, solo el 30 % confiere esa prioridad a las plataformas *online*. Esta situación se refleja también en los porcentajes de implementación: el 44 % de las entidades indica que al menos la mitad de sus acciones formativas son presenciales, pero solo el 16 % declara que más del 76 % de su oferta lo sea en este formato.

Sin embargo, la expansión de las tecnologías digitales ofrece oportunidades aún poco aprovechadas para diversificar y modernizar la formación. Su utilización puede generar un doble beneficio: por un lado, facilita la adquisición de nuevas habilidades digitales necesarias para el entorno actual; por otro, permite ofrecer experiencias de aprendizaje más personalizadas, ágiles e interactivas, adaptadas a los ritmos y necesidades de los empleados públicos. En definitiva, las tecnologías digitales pueden habilitar entornos formativos más flexibles y accesibles, reforzando el aprendizaje continuo en el sector público (OCDE, 2023a).

Algunas Administraciones han comenzado ya a explorar estas posibilidades con mayor ambición. La incorporación de tecnologías de aprendizaje avanzadas, como plataformas basadas en inteligencia artificial o simulaciones virtuales, ha permitido desarrollar sesiones más dinámicas y atractivas, mejorando tanto la experiencia del participante como los resultados obtenidos. Cuando estas herramientas se combinan con módulos formativos específicos por puesto y marcos de competencias claros, se incrementa la alineación entre la capacitación ofrecida, los objetivos organizativos y las métricas de desempeño individual (Aldehaim *et al.*, 2024).

En las entrevistas realizadas, las entidades valoran las ventajas del formato presencial en términos de interacción directa, clima de aprendizaje y cohesión interna; también reconocen sus limitaciones: mayores costes, dificultades logísticas y menor accesibilidad para el personal con restricciones de movilidad. Por su parte, las modalidades *online* permiten mayor flexibilidad y autonomía en el aprendizaje, pero presentan carencias en términos de seguimiento, retroalimentación y cohesión grupal, especialmente cuando se desarrollan en formato asincrónico. Además, resultan menos adecuadas para procesos de aprendizaje que requieren dinámicas colaborativas, intercambio creativo y generación de ideas, como los vinculados a la innovación.

En cuanto a las metodologías aplicadas, predomina un enfoque expositivo o teórico, con escasa presencia de técnicas activas. Algunas entidades han comenzado a incorporar dinámicas basadas en simulación, aprendizaje experiencial o recursos teatrales, pero estas prácticas son todavía excepcionales.

Esta escasa diversificación metodológica contrasta con enfoques más avanzados de aprendizaje organizativo, como el modelo 70/20/10. Este modelo, publicado por Lombardo y Eichinger (1996), sostiene que solo el 10 % del aprendizaje proviene de la formación estructurada en aula, frente al 20 % que se adquiere mediante la interacción social (como el *mentoring* o el *feedback*) y el 70 % que se desarrolla a través de la experiencia directa en el puesto de trabajo. Este enfoque –que debe entenderse como una referencia orientativa y aplicable con flexibilidad– subraya que una cultura de aprendizaje efectiva debe ir más allá de la capacitación formal y apoyarse en entornos que favorezcan el aprendizaje experiencial, la práctica reflexiva y la integración del desarrollo en las dinámicas cotidianas del trabajo (Murillo-Pedrosa, 2025; OCDE, 2020; 2023a).

Esta perspectiva se refuerza con el aprovechamiento de las tecnologías digitales, que han ampliado significativamente las posibilidades del aprendizaje experiencial y personalizado. Las plataformas de formación en línea y los modelos híbridos permiten configurar entornos formativos más accesibles, flexibles y adaptados a las necesidades individuales, incorporando herramientas como la gamificación, los contenidos interactivos o las simulaciones virtuales. Estas innovaciones no solo incrementan la motivación y el compromiso de los participantes, sino que también favorecen la adquisición de habilidades específicas alineadas con los objetivos estratégicos de las organizaciones públicas (OCDE, 2020; 2023a; Aldehaim *et al.*, 2024; Gupta, 2023; Noorzihidayah *et al.*, 2024). Su integración en las estrategias de desarrollo del capital humano resulta clave para mejorar la calidad, eficacia y sostenibilidad de la formación en el sector público.

A pesar de su potencial transformador, las metodologías activas siguen teniendo una implantación marginal en la formación pública, y el uso de inteligencia artificial apenas ha superado el umbral testimonial (CLAD, 2023). Esta situación no responde únicamente a limitaciones tecnológicas, sino a la ausencia de un marco institucional y pedagógico que permita integrar estas herramientas de forma significativa y sostenible. El aprovechamiento efectivo de estas modalidades exige configurar entornos de aprendizaje dotados de estructura pedagógica, con sistemas interoperables y alineados con un sentido institucional claro (Bianchini *et al.*, 2020). Además, incorporar tecnologías basadas en inteligencia artificial en los procesos formativos requiere establecer marcos éticos específicos y diseños adaptados a las capacidades reales del aparato estatal, para evitar una implementación fragmentada o meramente decorativa.

Por el momento, destaca la mención por parte de varios responsables entrevistados al uso puntual de simuladores con inteligencia artificial como estrategia de inmersión práctica, aunque su implantación es aún marginal y presupuestariamente limitada.

Por último, se observa una apuesta sostenida por la formación interna. La mitad de las entidades desarrolla al menos el 50 % de sus acciones con personal propio, y el 88 % declara estar satisfecha o muy satisfecha con la capacitación de sus formadores internos. La ventaja comparativa de estos perfiles reside no solo en el ahorro de costes, sino también en su conocimiento profundo de la organización, su capacidad para adaptar los contenidos y su conexión directa con los retos cotidianos de la entidad. Las principales limitaciones, en cambio, se relacionan con la sobrecarga de tareas y la falta de habilidades pedagógicas en algunos casos.

La tabla 2 recoge los principales resultados relativos a los contenidos, modalidades y metodologías aplicadas en la formación del personal, incluyendo tanto las preferencias institucionales como las debilidades y recomendaciones estratégicas detectadas.



**TABLA 2. DATOS CLAVE SOBRE CONTENIDOS, MODALIDADES Y METODOLOGÍAS FORMATIVAS**

Aspecto analizado	Datos principales
<b>Contenidos formativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 86 %: Competencias técnicas</li> <li>• 12 %: Competencias jurídicas</li> <li>• 2 %: <i>Soft skills</i></li> </ul>
<b>Modalidades formativas</b> (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 84 %: Modalidad presencial</li> <li>• 82 %: Modalidad <i>online</i> asíncrona</li> <li>• 68 %: Modalidad virtual síncrona</li> <li>• 78 %: Modalidad mixta: presencial/virtual y <i>online</i></li> </ul>
<b>Preferencia por las modalidades formativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 52 %: Modalidad presencial</li> <li>• 30 %: Modalidad <i>online</i> asíncrona</li> <li>• 8 %: Modalidad virtual síncrona</li> <li>• 10 %: Modalidad mixta</li> </ul>
<b>Implementación de la formación presencial en el plan de formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• &lt;25 % se pronuncian el 16 % de las entidades</li> <li>• Entre 25 % y 50 % se pronuncian el 40 %</li> <li>• Entre 51 % y 75 % se pronuncian el 28 %</li> <li>• &gt;75 % se pronuncian el 16 % de las entidades</li> </ul>
<b>Formación impartida de forma interna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un 28 % de los organismos imparten menos del 25 % de su programa mediante formación interna</li> <li>• En un 22 % de los organismos, esta modalidad formativa supone entre un 25 % y un 50 %</li> <li>• En un 34 % de las entidades, esta modalidad formativa supone entre 51 % y 75 %</li> <li>• El 16 % de los organismos reservan más del 75 % de la formación a este sistema</li> </ul>
<b>Satisfacción con los equipos internos de formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 88 % de las entidades muestran su conformidad</li> <li>• Un 12 % manifiesta su insatisfacción</li> </ul>
<b>Debilidades detectadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predominio de las competencias formativas de contenido técnico</li> <li>• Arraigo consolidado de la formación presencial</li> </ul>
<b>Recomendaciones estratégicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso de acciones formativas en competencias digitales y <i>soft skills</i></li> <li>• Potenciar el uso de plataformas formativas tecnológicas</li> <li>• Impulsar una formación sobre simulaciones de IA, más experiencial y teatralizada</li> </ul>

*Fuente:* elaboración propia a partir de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas realizada por los autores en 2024.

El predominio de contenidos técnicos (86 %) y de la modalidad presencial (84 %, con un 52 % que la prefiere expresamente) confirma una orientación formativa centrada en la operatividad inmediata y en formatos tradicionales. Aunque se observa una cierta apertura hacia modalidades *online* y mixtas, su implantación aún no alcanza niveles equivalentes de preferencia. La formación interna muestra una presencia moderada, aunque valorada positivamente por la mayoría de las entidades. Las principales debilidades detectadas –falta de competencias blandas y dependencia del formato presencial– coinciden con las recomendaciones señaladas: diversificar contenidos hacia habilidades digitales y *soft skills*, incorporar metodologías innovadoras y aprovechar el potencial de tecnologías emergentes como la simulación o la inteligencia artificial.

### 3.4. Evaluación y tecnologías

La dimensión relativa a la evaluación del impacto de la formación y al uso de medios técnicos y digitales para su gestión revela la coexistencia de prácticas institucionalizadas con márgenes de mejora notables en términos de sistematización, integración y explotación de datos.

Por lo que respecta a la evaluación de los programas de formación, la recopilación y el análisis de datos permiten a las organizaciones públicas comprender mejor si las acciones formativas son eficaces, si llegan a las personas adecuadas, si transmiten los conocimientos pertinentes y si refuerzan la cultura



institucional que se desea consolidar (OCDE, 2023a). Sin embargo, esta dimensión sigue siendo una de las más débiles del ciclo formativo. Sin mecanismos adecuados de evaluación, las Administraciones públicas quedan atrapadas en una cultura de cumplimiento ritual, donde las actividades se reproducen sin capacidad de aprendizaje, ajuste ni mejora (Behn, 2001). Evaluar no es simplemente medir resultados, sino generar retroalimentación valiosa para redefinir objetivos, corregir desajustes y reforzar el alineamiento entre la formación y la estrategia institucional. Y sin evaluación, no hay retroalimentación. Y sin retroalimentación, la formación se convierte en un ritual sin efecto sobre la gestión pública.

Con una evaluación adecuada, las organizaciones públicas pueden asegurar tanto la eficacia como la eficiencia de sus programas de formación, además de obtener información clave que les permita tomar decisiones fundamentadas sobre la planificación futura. La evaluación no solo verifica si los objetivos formativos han sido alcanzados, sino que proporciona insumos valiosos para realizar ajustes y mejoras continuas, optimizando los resultados de largo plazo. En este sentido, constituye un mecanismo esencial para alinear la capacitación con las metas institucionales y maximizar su impacto organizacional (Sims, 1993; Stie *et al.*, 2025).

El estudio pone de manifiesto que, aunque la evaluación de la formación y la utilización de medios digitales están relativamente institucionalizadas, siguen siendo ámbitos con márgenes notables de mejora. Predomina una evaluación centrada en la satisfacción inmediata, con escasa presencia de indicadores estratégicos y metodologías rigurosas para medir la transferencia y el impacto organizativo. La falta de sistemas digitales interoperables y el uso fragmentado de las plataformas tecnológicas limitan la trazabilidad y la explotación de los datos recogidos. La evaluación continua sigue siendo un punto débil estructural del ciclo formativo: sin datos bien analizados, sin mecanismos sólidos de retroalimentación y sin una gobernanza tecnológica adecuada, la formación corre el riesgo de convertirse en un ritual formal desconectado de la mejora institucional. Solo una evaluación sistemática, integrada y orientada a la toma de decisiones permitirá cerrar el ciclo de aprendizaje organizativo y consolidar una cultura de mejora continua fundamentada en el conocimiento y que tenga en cuenta las evidencias.

El estudio permite constatar avances significativos en los procedimientos más inmediatos de evaluación, especialmente en la medición de la satisfacción, así como un alto grado de satisfacción con los programas de formadores internos. No obstante, persisten importantes limitaciones en la evaluación del impacto organizativo, en la gestión del crédito formativo y en la integración tecnológica. Evaluar exclusivamente la satisfacción no permite comprobar si la formación mejora efectivamente las capacidades profesionales y el funcionamiento institucional. Es necesario avanzar hacia evaluaciones que identifiquen aprendizajes reales, impactos funcionales y obstáculos organizativos al cambio (Tejada y Ferrández, 2012).

El 96 % de las entidades aplica encuestas para valorar la satisfacción de los participantes con las acciones formativas. Esta práctica generalizada, de carácter declarativo, se centra principalmente en aspectos organizativos, contenidos e instructores, y constituye el instrumento más extendido en los procesos de retroalimentación inmediata.

En lo que respecta a la evaluación de la transferencia de conocimientos al puesto de trabajo, el 52 % también recurre a encuestas, el 32 % a observación directa y el 24 % a la evaluación del desempeño. Aunque existe una pluralidad metodológica, predominan los enfoques indirectos y subjetivos frente a técnicas más estructuradas y objetivables. Las entrevistas cualitativas revelan que muchas entidades consideran esta dimensión como una tarea difícil, técnicamente exigente y, a menudo, desatendida por falta de recursos y metodologías operativas.

Además, el 54 % de las entidades indica que utiliza los datos de evaluación para introducir mejoras en los programas formativos, mientras que el 18 % reconoce no hacer uso alguno de esos datos. Un 14 % declara no disponer de plataformas adecuadas para el tratamiento sistemático de la información recogida, y solo otro 14 % señala contar con sistemas digitales integrados que permitan utilizar estos datos como apoyo real en la toma de decisiones.

En relación con los indicadores, un 66 % de los organismos públicos disponen de métricas específicas para evaluar el impacto de la formación en el desempeño laboral. Su medición se realiza mediante la apreciación de mejoras en las habilidades específicas de los empleados (44 %), mejora en su rendimiento (30 %), retención del talento (24 %) o reducción de errores (20 %). Estos porcentajes reflejan un uso fragmentado de los indicadores, con predominio de enfoques funcionales a corto plazo frente a modelos estratégicos de evaluación longitudinal.

Por el lado de los medios y tecnologías, todas las entidades utilizan algún tipo de herramienta digital para gestionar la formación. El 72 % emplea plataformas LMS (*Learning Management System* o Sistema de gestión del aprendizaje, en castellano) como Moodle, el 46 % utiliza hojas de cálculo y el 44 % aplicaciones propias desarrolladas internamente. Un 62 % de las entidades combina al menos dos de estos sistemas, lo

que introduce fragmentación funcional, falta de interoperabilidad y problemas para mantener la trazabilidad completa del ciclo formativo.

Las entrevistas refuerzan el diagnóstico de debilidad estructural en la integración tecnológica. Se reconoce el valor instrumental de las plataformas digitales, especialmente en tareas administrativas o de seguimiento básico, pero se señalan carencias relevantes: escasa explotación estratégica de los datos, deficiente interoperabilidad entre sistemas, falta de capacitación técnica del personal encargado y debilidad de los equipos responsables que impiden construir una gobernanza del aprendizaje (Bianchini *et al.*, 2020). La inversión tecnológica se concentra en herramientas de gestión operativa sin que exista, en la mayoría de los casos, una estrategia digital orientada a la mejora del rendimiento formativo.

En resumen, la evaluación y la gestión digital de la formación muestran una institucionalización creciente, pero aún persisten déficits importantes en impacto, uso estratégico de datos e integración tecnológica. Predominan mediciones centradas en la satisfacción inmediata, con escasa capacidad de retroalimentación útil para la mejora. La fragmentación de sistemas y la falta de interoperabilidad dificultan la trazabilidad y el alineamiento con la estrategia institucional. Para consolidar una gobernanza del aprendizaje eficaz, es necesario reforzar las capacidades analíticas, avanzar hacia una arquitectura digital integrada y vincular la formación a decisiones organizativas basadas en evidencia.

La tabla 3 sintetiza los principales resultados sobre las metodologías de evaluación y el uso de tecnologías en la gestión de la formación, así como las debilidades estructurales y las recomendaciones derivadas de los datos y su análisis.

**TABLA 3. DATOS CLAVE SOBRE EVALUACIÓN Y TECNOLOGÍAS**

Aspecto analizado	Datos principales
<b>Metodología de evaluación de la acción formativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 96 %: Encuestas</li> <li>• 4 %: Entrevistas</li> </ul>
<b>Evaluación de transferencia de conocimiento al puesto (respuesta múltiple)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 52 %: Encuestas</li> <li>• 32 %: Observación directa</li> <li>• 24 %: Evaluación del desempeño</li> </ul>
<b>Explotación de los resultados de la evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 54 %: Mejora de los programas formativos</li> <li>• 18 %: No realiza explotación alguna de los datos</li> <li>• 14 %: No dispone de herramientas para la explotación de datos</li> <li>• 14 %: Dispone de plataformas digitales para el uso y explotación de datos</li> </ul>
<b>Disposición de indicadores de medición del impacto de la formación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 66 %: Dispone de indicadores específicos</li> <li>• 34 %: Adolece de estos indicadores</li> </ul>
<b>Indicadores de medición del impacto (respuesta múltiple)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 44 %: Mejora de habilidades específicas</li> <li>• 30 %: Mejora en el desempeño</li> <li>• 24 %: Retención del talento</li> <li>• 20 %: Reducción de errores</li> </ul>
<b>Uso de plataformas digitales para la gestión de la formación (respuesta múltiple)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 72 %: Plataformas LMS</li> <li>• 46 %: Hojas de cálculo</li> <li>• 44 %: Aplicaciones propias</li> <li>• 62 %: Utiliza más de una plataforma digital</li> </ul>
<b>Debilidades detectadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predominio de indicadores de gestión frente a indicadores de resultados y de impacto</li> <li>• Escasa formalización de los indicadores de transferencia</li> <li>• Fragmentación funcional en el uso de plataformas tecnológicas</li> </ul>
<b>Recomendaciones estratégicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la medición de la aplicabilidad de la formación obtenida al puesto</li> <li>• Proveer plataformas tecnológicas que aseguren su integración y compatibilidad</li> </ul>

*Fuente:* elaboración propia a partir de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas realizada por los autores en 2024.

Los datos evidencian una fuerte dependencia de los métodos evaluativos convencionales, con un 96 % de las entidades centradas en encuestas de satisfacción, mientras que la evaluación de la transferencia al puesto aún carece de una formalización suficiente. Aunque el 66 % declara disponer de indicadores de impacto, estos se centran en mejoras puntuales más que en efectos estructurales. La explotación de los datos es limitada, con un 18 % que no los utiliza y un 14 % que carece de herramientas para ello. En cuanto a tecnología, aunque el uso de plataformas LMS está extendido (72 %), persiste una fragmentación operativa que dificulta la integración de sistemas y el análisis eficiente de resultados. Las recomendaciones apuntan a reforzar los sistemas de evaluación aplicada y avanzar hacia un ecosistema tecnológico más interoperable y orientado a la mejora continua.

### 3.5. El crédito formativo

En lo que respecta a la financiación de la formación en las entidades del sector público instrumental, el estudio revela una notable diversidad de fuentes y modalidades de gestión. El 80 % de las organizaciones dispone de un presupuesto propio específicamente destinado a formación, lo que constituye la vía más extendida. No obstante, el 62 % complementa o sustituye esta financiación con los créditos disponibles a través de la Fundación Estatal para el Empleo (FUNDAE)<sup>3</sup>. En menor proporción, el 20 % recurre al presupuesto de otros departamentos de la propia organización, mientras que el 24 % declara emplear vías adicionales, incluyendo colaboraciones o fondos externos. En conjunto, el 70 % de las entidades utiliza más de una fuente para costear sus programas formativos, lo que pone de manifiesto una estrategia financiera combinada que busca asegurar la continuidad y viabilidad de las acciones, especialmente en contextos presupuestarios restrictivos.

A pesar de esta diversificación, el uso efectivo del crédito FUNDAE muestra márgenes de infrautilización significativos. Un 32 % de las entidades no hace uso alguno de este recurso. Entre quienes sí lo emplean, solo el 26 % consume más del 75 % de los fondos disponibles, mientras que un 38 % lo utiliza de forma parcial (entre un 25 % y un 75 %) y un 4 % declara un consumo inferior al 25 %. Estas cifras reflejan una limitada capacidad de absorción de los recursos disponibles, motivada, según los responsables entrevistados, por la complejidad administrativa asociada a su tramitación, la falta de planificación financiera específica, la ausencia de perfiles técnicos especializados y la rigidez procedimental de los fondos ajenos frente a la flexibilidad del presupuesto propio.

En cuanto a la gestión del crédito formativo bonificado, el 46 % de las entidades opta por gestionarlo internamente, valorando su mayor control operativo y el ahorro de costes frente a la externalización. El 22 % delega su gestión en un agente externo, estrategia que permite liberar recursos internos para otras tareas de valor añadido dentro del ámbito formativo. Un 8 % combina ambos modelos, mientras que un 24 % no utiliza estos créditos en absoluto. Esta disparidad en las decisiones de gestión refleja un equilibrio entre eficiencia operativa y capacidad técnica, condicionado por el perfil organizativo y los recursos disponibles en cada entidad.

El análisis cualitativo refuerza esta visión heterogénea, al identificar al menos cuatro modelos diferenciados de financiación: organizaciones que trabajan exclusivamente con fondos propios; entidades que combinan presupuesto interno y créditos FUNDAE; organismos que incorporan fondos de otros departamentos o entes públicos; y aquellas que recurren también a colaboraciones público-privadas. Las decisiones sobre la utilización o no de fondos ajenos no obedecen a criterios homogéneos, sino que responden a valoraciones estratégicas sobre el equilibrio entre autonomía financiera, agilidad en la gestión y posibilidad de ampliar los márgenes presupuestarios.

En conjunto, la evidencia muestra un sistema de financiación y gestión del crédito formativo que si bien presenta fortalezas en términos de flexibilidad interna y combinación de fuentes, también exhibe debilidades estructurales. La infrautilización de los créditos disponibles, la dispersión de criterios en su gestión y la limitada planificación estratégica condicionan la eficiencia global del sistema. Superar estas restricciones exige una mayor profesionalización de los equipos responsables, una planificación financiera integrada en la estrategia formativa y el desarrollo de herramientas técnicas que permitan una gestión más ágil, interoperable y orientada al impacto. En la tabla 4 se ofrece una síntesis.

La tabla 4 resume los datos clave sobre las fuentes de financiación utilizadas por las entidades del sector público instrumental, el grado de aprovechamiento del crédito formativo de FUNDAE, los modelos de gestión adoptados y las principales debilidades y recomendaciones identificadas.

<sup>3</sup> Este tipo de entidades, aunque tengan naturaleza jurídica pública, no pueden acceder a los fondos de formación de los planes de formación de ámbito estatal para las Administraciones públicas que se gestionan a través del Instituto Nacional de Administración Pública.

**TABLA 4. DATOS CLAVE SOBRE FINANCIACIÓN, USO Y GESTIÓN DEL CRÉDITO FORMATIVO EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL**

Aspecto analizado	Datos principales
<b>Fuentes de financiación</b> (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 80 %: presupuesto propio exclusivo o combinado</li> <li>• 62 %: créditos FUNDAE</li> <li>• 20 %: presupuesto de otros departamentos</li> <li>• 24 %: otras vías externas (colaboraciones, subvenciones)</li> </ul>
<b>Número de fuentes utilizadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 %: una sola fuente</li> <li>• 70 %: combinan dos o más fuentes</li> </ul>
<b>Uso del crédito FUNDAE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 32 %: no lo utiliza</li> <li>• 4 %: utiliza &lt; 25 % del crédito</li> <li>• 20 %: utiliza entre 25 % y 50 %</li> <li>• 18 %: entre 51 % y 75 %</li> <li>• 26 %: más del 75 %</li> </ul>
<b>Gestión del crédito FUNDAE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 46 %: gestión interna</li> <li>• 22 %: gestión externa</li> <li>• 8 %: gestión mixta</li> <li>• 24 %: no lo gestiona</li> </ul>
<b>Modelos de financiación detectados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo fondos propios</li> <li>• Fondos propios + FUNDAE</li> <li>• Presupuesto de otros entes</li> <li>• Colaboración público-privada</li> </ul>
<b>Motivos de infrautilización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complejidad administrativa</li> <li>• Falta de perfiles técnicos</li> <li>• Escasa planificación financiera específica</li> </ul>
<b>Debilidades detectadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrautilización de recursos disponibles</li> <li>• Rigidez en fondos ajenos</li> <li>• Gestión fragmentada del crédito</li> </ul>
<b>Recomendaciones estratégicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesionalizar equipos de formación</li> <li>• Integrar planificación financiera</li> <li>• Desarrollar gestión interoperable orientada al impacto</li> </ul>

*Fuente:* elaboración propia a partir de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas realizada por los autores en 2024.

El análisis refleja una estrategia financiera diversificada, con el 70 % de las entidades combinando varias fuentes, entre las que destacan el presupuesto propio (80 %) y los créditos FUNDAE (62 %). Sin embargo, el uso de este crédito muestra importantes márgenes de infrautilización: un 32 % no lo emplea y solo un 26 % alcanza un grado de consumo superior al 75 %. La gestión se realiza mayoritariamente de forma interna (46 %), aunque un 24 % no lo gestiona en absoluto. Las causas de esta infrautilización se asocian a la complejidad administrativa, la escasez de perfiles técnicos y la débil planificación financiera. Las recomendaciones apuntan a fortalecer las capacidades técnicas, integrar la planificación presupuestaria en la estrategia formativa y consolidar una gestión interoperable orientada al impacto institucional.

## 4. DISCUSIÓN

### 4.1. Contradicción entre la formalización estratégica y las prácticas inerciales

Uno de los hallazgos más significativos del estudio es la distancia persistente entre el discurso estratégico que estructura los planes de formación y las prácticas organizativas que finalmente se implementan. Esta contradicción revela una tensión no resuelta entre la voluntad de alinear la formación con los objetivos institucionales y la reproducción de dinámicas operativas inerciales que obstaculizan su aplicación plena y efectiva.

En términos declarativos, el 72 % de las entidades analizadas afirma que sus planes de formación están vinculados a la estrategia organizativa. Este dato refleja un avance en la formalización del ciclo formativo y una creciente conciencia institucional sobre el papel de la formación en la mejora del desempeño. Además, el estudio muestra que la elaboración de los planes suele contar con la implicación de las áreas funcionales, lo que refuerza su legitimidad técnica y operativa.

Sin embargo, esta alineación estratégica no siempre se traduce en mecanismos técnicos que garanticen su implementación efectiva. Aunque muchas entidades realizan un análisis diferenciado de necesidades formativas según colectivos o categorías profesionales, en el 88 % de los casos los programas de formación se dirigen a la plantilla en su conjunto, sin una segmentación efectiva por niveles de responsabilidad ni funciones críticas. Este patrón revela una orientación inclusiva, pero también una capacidad limitada para adaptar la oferta a las demandas específicas de los perfiles estratégicos dentro de la organización.

Asimismo, la escasez de estructuras interdepartamentales estables o de comités técnicos de coordinación dificulta la conexión entre el plan de formación y otros instrumentos clave de gestión institucional, como los planes estratégicos de recursos humanos o los sistemas de evaluación del desempeño. Esto provoca una desconexión entre el diseño formal del plan y su capacidad para influir en la dinámica organizativa real.

La consolidación progresiva del sistema formativo en el sector público instrumental se refleja en la generalización de planes vinculados a la estrategia institucional y en el esfuerzo sostenido por ampliar su alcance al conjunto del personal. Este enfoque inclusivo constituye una fortaleza destacable y ha permitido institucionalizar prácticas participativas en el diagnóstico de necesidades. Sin embargo, el estudio sugiere que este modelo todavía puede evolucionar hacia una mayor diferenciación estratégica. Incorporar criterios de segmentación por perfiles profesionales, funciones críticas o niveles de responsabilidad permitiría reforzar el alineamiento entre la formación y los objetivos organizativos. Asimismo, avanzar en la articulación entre contenidos, actores y resultados contribuiría a consolidar un enfoque de capacidades estratégicas más orientado al impacto.

Las entrevistas cualitativas refuerzan este diagnóstico al señalar que, en muchas entidades, los planes de formación siguen respondiendo a ciclos administrativos o a dinámicas reactivas más que a un proceso planificado e integrado. El escaso uso de indicadores de impacto, la baja explotación de los datos disponibles y la fragilidad de los sistemas de evaluación revelan una cultura formativa centrada en la ejecución, pero no en el aprendizaje organizativo.

En conjunto, la contradicción entre el marco estratégico que formaliza los planes y las prácticas efectivamente desplegadas pone en cuestión la funcionalidad real del sistema formativo. La falta de gobernanza técnica, la débil conexión con el desempeño y la persistencia de patrones homogéneos limitan la capacidad del sistema para generar valor público. Superando esta disonancia, la formación, así concebida, dejaría de ser solo una herramienta operativa para convertirse en un verdadero motor de transformación institucional, capaz de fortalecer el aprendizaje organizativo y mejorar el rendimiento colectivo.

#### **4.2. Carencias estructurales: evaluación, segmentación y conexión con desempeño**

Más allá de la formalización progresiva de los planes de formación y del reconocimiento generalizado de su valor estratégico, el estudio identifica una serie de carencias estructurales que limitan de forma significativa la capacidad del sistema formativo para incidir en la mejora del rendimiento institucional. Estas debilidades se concentran en dos ejes fundamentales: la evaluación del impacto y la articulación efectiva entre formación y desempeño. A estos habría que añadir, como se ha hecho anteriormente, la segmentación de los colectivos destinatarios.

En primer lugar, la evaluación sigue centrada en mecanismos inmediatos y de baja complejidad técnica. Aunque el 96 % de las entidades aplica encuestas de satisfacción a los participantes, solo el 54 % considera los resultados obtenidos para introducir mejoras en sus programas de formación. Además, un 34 % de los organismos públicos consultados no dispone de indicadores para medir la influencia de las acciones formativas sobre el desempeño laboral. Un 32 % utiliza alguna técnica de evaluación del impacto, mientras que otro 34 % emplea dos o más técnicas. Entre los indicadores más utilizados destacan la mejora de las habilidades específicas (44 %), la evaluación del desempeño (30 %), la retención del talento (24 %) y la reducción de errores (20 %). Estos datos evidencian un uso parcial y diversificado de las métricas disponibles, lo que limita la posibilidad de consolidar una evaluación sistemática del impacto organizativo de la formación.



En segundo lugar, la conexión entre formación y desempeño sigue siendo limitada en la mayoría de las entidades analizadas. Aunque los planes formativos adoptan un lenguaje estratégico, carecen de mecanismos operativos que vinculen la capacitación con la evaluación del rendimiento, los itinerarios profesionales o los procesos de desarrollo del talento. Esta desconexión no se debe exclusivamente a una carencia normativa, sino a la distancia entre las reglas formales y su aplicación efectiva, una brecha que se identifica como un rasgo distintivo de la debilidad institucional (Levitsky y Murillo, 2009). La falta de estructuras técnico-organizativas estables, junto con una escasa explotación de los datos disponibles y la baja interoperabilidad entre sistemas, refuerzan esta fragmentación funcional y reducen el impacto potencial de la formación sobre el desempeño institucional.

Estas carencias estructurales no responden a fallos puntuales o decisiones aisladas, sino a una configuración institucional que aún no ha integrado la formación como un componente sistémico de la gestión pública. La fragmentación entre áreas funcionales, la rigidez normativa en materia de personal, las tensiones presupuestarias y la debilidad de los equipos responsables dificultan la consolidación de un modelo formativo basado en el valor, la utilidad y la rendición de cuentas.

Superar estas limitaciones requiere una transformación de fondo. La evaluación debe convertirse en un proceso estratégico, no meramente administrativo; la segmentación debe ser vista como un criterio de equidad y eficiencia, no como una excepción organizativa; y la conexión con el desempeño debe ser estructurada mediante indicadores, incentivos y circuitos de retroalimentación entre formación y resultados. Solo mediante esta reconfiguración institucional será posible construir un sistema formativo que no solo acompañe, sino que impulse la mejora de la capacidad pública.

#### **4.3. Referencias a estándares**

El estudio incorpora referencias explícitas y prácticas vinculadas a algunos marcos de referencia internacionales, en particular las orientaciones promovidas por los organismos intergubernamentales y el sistema nacional de financiación de la formación para el empleo gestionado por FUNDAE. Aunque no se estructura como un ejercicio de comparación sistemática, los resultados permiten valorar el grado de proximidad o alejamiento respecto a estos estándares en aspectos clave como la alineación estratégica, la sostenibilidad financiera y la evaluación del impacto.

El estudio constata una amplia asunción del enfoque que vincula la formación con la mejora de la capacidad institucional. La alineación con los objetivos estratégicos, la implicación de las áreas funcionales en la planificación y el uso progresivo de plataformas digitales son señales de aproximación al marco de aprendizaje organizativo promovido internacionalmente. La OCDE ha insistido en que las capacidades estatales deben reforzarse no solo a través de procesos formativos, sino mediante sistemas que integren el aprendizaje con la planificación estratégica, la innovación y la implicación de los equipos directivos en una cultura organizativa de mejora continua. Por su parte, el BID destaca que la formación debe ser parte de una estrategia coherente de desarrollo de capacidades, orientada al mérito, al fortalecimiento institucional y a la inclusión de grupos diversos como parte del talento público. Sin embargo, persisten déficits relevantes en la medición de resultados, la segmentación por perfiles profesionales y la integración de la formación en los sistemas de gestión del talento (OCDE, 2023a; Naranjo *et al.*, 2024). Esta desconexión entre los postulados declarativos y los mecanismos estructurales sigue alejando a muchas organizaciones de los estándares internacionales de desarrollo de capacidades estratégicas, inclusivas y orientadas al mérito. La formación se reconoce como palanca de modernización, pero su institucionalización plena requiere superar inercias organizativas, marcos normativos fragmentados y limitaciones presupuestarias.

El estudio muestra una aproximación creciente a los marcos internacionales de formación, especialmente en alineación estratégica, digitalización y compromiso institucional. Sin embargo, persisten déficits en segmentación, evaluación del impacto e integración en la gestión del talento, que limitan la convergencia con los estándares de aprendizaje organizativo, mérito e inclusión. Para avanzar hacia un modelo plenamente alineado con los principios internacionales de capacidad institucional y mejora continua, será necesario estabilizar equipos técnicos, reforzar la planificación interfuncional y consolidar una cultura evaluativa sostenida.

#### **4.4. Necesidad de pasar de un modelo reactivo a un enfoque institucional de aprendizaje**

El análisis realizado muestra que el sistema de formación en el sector público instrumental se encuentra en una fase de transición: ha superado la lógica exclusivamente formal o procedimental, pero aún no ha consolidado un enfoque institucional de aprendizaje que articule de forma estructural formación, estrategia y

desempeño. La mayoría de las entidades mantiene ofertas de capacitación poco articuladas, con una planificación fragmentada y débilmente vinculada a los objetivos organizativos. Persiste una visión operativa de la formación, entendida como un recurso de respuesta puntual más que como una política estratégica orientada a generar capacidades duraderas. Esta falta de integración impide aprovechar plenamente su potencial como instrumento de transformación institucional, innovación y desarrollo del talento público.

El modelo dominante sigue siendo reactivo, basado en la respuesta puntual a necesidades expresadas, más que en una planificación orientada al desarrollo de capacidades estratégicas y a la generación de conocimiento organizativo. Aunque el estudio pone de manifiesto la existencia de tendencias dirigidas a pensar en una gestión estratégica de la formación, los organismos denotan una falta de articulación clara del subsistema de formación con otros subsistemas de gestión de personal.

Este carácter reactivo se manifiesta en varios planos. En primer lugar, en la forma de diseñar los planes de formación: aunque el 72 % de las entidades declara alinear su plan con la estrategia institucional, la falta de coordinación técnica entre departamentos y la escasa vinculación con los sistemas de recursos humanos o desempeño limitan la coherencia real del sistema. Los planes se construyen en función de solicitudes recibidas o de diagnósticos parciales, pero rara vez forman parte de un ciclo integrado de gestión del talento.

En segundo lugar, la detección de necesidades formativas sigue centrada en métodos declarativos –encuestas, entrevistas, reuniones–, con una baja explotación de datos objetivos y sin una conexión directa con procesos de evaluación del rendimiento. La planificación parte así de percepciones subjetivas o demandas coyunturales, en lugar de apoyarse en análisis sistemáticos que permitan anticipar brechas de capacidad o necesidades emergentes.

En tercer lugar, en la evaluación se reproduce esta lógica. Si bien el 96 % de las entidades recoge información sobre la satisfacción de los participantes, un 6 % dispone de mecanismos estructurados para valorar el impacto de la formación, un 32 % utiliza alguno, mientras que un 34 % hace uso de dos o más técnicas de evaluación y apenas el 14 % cuenta con plataformas digitales que permitan explotar estos datos de forma útil para la toma de decisiones. La evaluación se concibe como cierre administrativo de la actividad, no como parte de un ciclo de aprendizaje institucional.

Desde una perspectiva organizativa, esta lógica reactiva contribuye al debilitamiento del sistema formativo como estructura de conocimiento acumulativo. En lugar de constituir una red institucional orientada al aprendizaje organizativo, la formación opera con frecuencia como una función marginal, desconectada de las dinámicas centrales de gestión. La ausencia de criterios compartidos, la volatilidad de los equipos responsables y la rotación de funciones técnicas dificultan la continuidad, impiden consolidar aprendizajes previos y reducen la capacidad de respuesta ante nuevos desafíos. Sin una base organizativa estable, sin normas claras y sin dispositivos que aseguren la trazabilidad de las decisiones, la formación tiende a diluirse en un flujo discontinuo de acciones, sin capacidad de estructurar un modelo de mejora sostenida en el tiempo.

El estudio confirma que el aprendizaje organizativo aún no se ha institucionalizado de forma efectiva, ni consigue retroalimentar el diseño de políticas ni la mejora de procesos. Frente a esta situación, se subraya la necesidad de transitar hacia un enfoque institucional de aprendizaje, que permita concebir la formación no como una respuesta aislada, sino como un proceso continuo, sistemático y vinculado al funcionamiento general de la organización. Este enfoque implica alinear los objetivos de formación con los retos estratégicos, anticipar escenarios de cambio, utilizar indicadores de desempeño como base para el diagnóstico y garantizar que los resultados formativos retroalimenten de manera efectiva las decisiones organizativas.

Pasar de un modelo reactivo a un enfoque institucional de aprendizaje requiere cambios estructurales: integración funcional entre formación, evaluación y planificación de recursos humanos; desarrollo de infraestructuras tecnológicas interoperables; dotación estable de personal técnico, y generación de una cultura organizativa orientada a la mejora continua. Este enfoque permitiría avanzar hacia un sistema formativo que no se limite a ejecutar acciones aisladas, sino que contribuya de forma sostenida al fortalecimiento de la capacidad institucional y al desarrollo progresivo de una Administración pública que aprende, se adapta y mejora a partir de la experiencia.

## 5. CONCLUSIONES

El estudio permite ofrecer una visión detallada y contrastada del estado actual de la formación en el sector público instrumental, a partir de un enfoque empírico que combina datos cuantitativos y cualitativos. Los resultados confirman que la formación constituye una función institucionalizada, dotada de planificación

formal y presencia generalizada, pero también revelan una serie de limitaciones estructurales que restringen su potencial como herramienta de transformación organizativa, especialmente en lo relativo a la alineación estratégica, la segmentación por perfiles y la explotación de resultados evaluativos.

Las conclusiones que se exponen a continuación sintetizan los principales hallazgos del análisis empírico, basado en datos cuantitativos y cualitativos, organizados en torno a cuatro ejes críticos: alineación estratégica y operatividad; segmentación y orientación de contenidos; evaluación, tecnologías y medios, y proyección institucional del aprendizaje. Esta sistematización permite identificar tanto las fortalezas consolidadas del sistema como las brechas que deben abordarse para avanzar hacia un modelo de formación más eficaz, equitativo y conectado con los desafíos reales de la gestión pública.

### **La formación es una función consolidada, presente en la mayoría de las entidades y dotada de planificación formal**

El estudio confirma que la práctica formativa está ampliamente extendida en el sector público instrumental. La mayoría de las entidades dispone de un plan de formación estructurado, validado por órganos directivos e integrado en sus procedimientos de gestión. Esta planificación se elabora con periodicidad regular, cuenta con la participación de diferentes áreas funcionales y cubre al conjunto de la plantilla. La existencia de procedimientos formalizados, registros de seguimiento y ciclos anuales de programación indica que la formación no es una función residual, sino una actividad institucionalizada dentro del funcionamiento ordinario de las entidades analizadas. No obstante, esta consolidación formal no garantiza por sí sola una conexión efectiva con los objetivos estratégicos ni una transformación sustantiva del desempeño organizativo.

### **Existe una contradicción estructural entre la formalización estratégica de los planes de formación y unas prácticas operativas marcadas por la inercia**

A pesar del grado de institucionalización alcanzado, el análisis evidencia una disonancia entre el diseño estratégico de los planes y su aplicación práctica. El 72 % de las entidades afirma vincular la formación con su estrategia institucional, pero esta vinculación no se traduce en mecanismos operativos que garanticen su implementación efectiva. La planificación estratégica coexiste con prácticas marcadas por el cumplimiento formal, la reproducción de esquemas heredados y la escasa conexión con procesos clave como la evaluación del desempeño, la planificación de recursos humanos o el desarrollo profesional. Esta contradicción limita el potencial transformador de la formación y refuerza dinámicas organizativas conservadoras. Superar esta contradicción requiere mecanismos que aseguren la traducción operativa de los planes estratégicos y su conexión efectiva con las funciones clave de la gestión del talento.

### **Predomina un enfoque homogéneo, sin segmentación significativa por perfiles profesionales, niveles de responsabilidad o funciones críticas**

El modelo de formación que se observa en la mayoría de las entidades responde a una lógica generalista. La gran mayoría de los programas formativos (88 %) se dirige de manera uniforme al conjunto de la plantilla, sin distinción por roles o niveles profesionales. Solo un 6 % de las entidades enfoca su oferta exclusivamente a colectivos específicos, diseñando acciones formativas destinadas únicamente a determinadas categorías, funciones o puestos. Por su parte, un reducido 2 % combina ambas aproximaciones, desarrollando programas diferenciados para perfiles concretos junto a acciones de carácter general dirigidas a toda la organización. Aunque estos datos no permiten inferir cómo se realiza la detección de necesidades, la aplicación uniforme de las acciones formativas sugiere una baja capacidad de adaptación a las especificidades funcionales de cada grupo. Esta orientación generalista reduce la eficacia de los programas en términos de pertinencia, impacto y retorno. La formación se convierte, así, en una actividad que parece priorizar la cobertura sobre la especialización.

### **La detección de necesidades se apoya en métodos tradicionales, sin una conexión clara con la evaluación del desempeño ni con análisis objetivos de brechas de capacidades**

Las entidades emplean de forma habitual herramientas como las reuniones de equipo (76 %), y en menor medida las encuestas o las entrevistas individuales para identificar las necesidades formativas. Aunque estas técnicas están institucionalizadas, el estudio constata que su aplicación se basa en percepciones, demandas

coyunturales o criterios administrativos, y no en análisis sistemáticos del desempeño, ni en mapas de competencias, ni en diagnósticos estructurados de brechas de capacidad. Esta desconexión impide anticipar necesidades estratégicas, priorizar con criterios objetivos o vincular la formación al desarrollo profesional, manteniéndose el proceso en un plano operativo más que analítico. Incorporar análisis sistemáticos del desempeño y marcos de competencias permitiría transitar hacia una planificación formativa más estratégica, anticipativa y vinculada al desarrollo institucional.

### **La oferta formativa se centra en contenidos técnicos (86 %), con escasa atención a competencias blandas o estratégicas**

El catálogo formativo de las entidades está dominado por materias técnicas orientadas a la actualización normativa, el manejo de aplicaciones específicas o la mejora de procedimientos operativos. Solo un 2 % de las entidades otorga prioridad a las competencias blandas, y apenas un 12 % incorpora formación jurídica o de gestión estratégica. Esta orientación revela un enfoque centrado en la funcionalidad inmediata, más que en el desarrollo de capacidades transversales o transformadoras. La formación sigue concibiéndose como una herramienta de mantenimiento del sistema, no como un motor de innovación, liderazgo o adaptación institucional. Reequilibrar la oferta formativa para incorporar competencias estratégicas y capacidades relacionales permitiría ampliar su utilidad institucional y fortalecer su impacto en la transformación pública.

### **La presencialidad sigue siendo predominante (52 %), a pesar de la proliferación de modalidades online y mixtas**

El análisis de las modalidades formativas evidencia que, a pesar de la creciente disponibilidad de recursos digitales y de la expansión de plataformas de aprendizaje virtual, la modalidad presencial conserva un peso dominante más por inercia organizativa y limitaciones estructurales que por decisiones estratégicas de diseño pedagógico.

El 52 % de las entidades declara que la mayor parte de sus acciones formativas se desarrollan en formato presencial. Esta preferencia responde tanto a la valoración positiva de la interacción directa como a la inercia organizativa y a las limitaciones de infraestructura digital en algunas entidades. La formación *online*, ya sea asincrónica (82 %) o por videoconferencia (68 %), se utiliza de forma complementaria, pero no ha sustituido al modelo tradicional, salvo en casos puntuales. La coexistencia de modalidades refleja una transición parcial, aún no consolidada, hacia un ecosistema formativo plenamente híbrido. Acelerar esta transición requiere decisiones institucionales orientadas a rediseñar la experiencia formativa desde criterios pedagógicos, tecnológicos y organizativos integrados.

### **Las metodologías activas o innovadoras tienen una implantación marginal, y el uso de inteligencia artificial es testimonial**

La mayoría de las entidades consultadas continúa aplicando enfoques pedagógicos convencionales, centrados en la exposición teórica, las sesiones magistrales y la transmisión unidireccional de contenidos. Aunque algunas han comenzado a explorar técnicas más participativas –como el aprendizaje basado en simulación o el uso de recursos teatrales–, estas experiencias son aún aisladas. El uso de inteligencia artificial en el diseño o desarrollo de actividades formativas es prácticamente inexistente. La falta de cultura metodológica innovadora, la escasa formación pedagógica de los formadores internos y las limitaciones tecnológicas explican en parte esta situación. La innovación en el método sigue siendo la gran asignatura pendiente del sistema formativo en el sector instrumental. Impulsar el cambio metodológico exige voluntad institucional, formación pedagógica específica y una estrategia deliberada de incorporación de tecnologías emergentes.

### **La evaluación se limita mayoritariamente a encuestas de satisfacción (96 %), con poca presencia de sistemas estructurados para medir impacto o transferencia al puesto**

El enfoque evaluativo dominante se basa en la recogida de impresiones inmediatas de los participantes tras la finalización de las acciones formativas. Este tipo de encuestas, generalizadas en el 96 % de las entidades, permite valorar aspectos organizativos, metodológicos o relativos al formador, pero no proporciona

información útil sobre el efecto real de la formación en el desempeño profesional. El 74 % emplea metodologías de evaluación para evaluar la transferencia de conocimientos y competencias adquiridas al puesto; el 66 % dispone de indicadores para medir la influencia de las acciones formativas sobre el desempeño laboral; el 54 % declara contar con mecanismos estructurados de evaluación para establecer mejoras en sus programas formativos. Estas cifras dificultan en bastantes casos retroalimentar debidamente el sistema y ajustar las decisiones a partir de resultados verificables. Consolidar una cultura evaluativa centrada en el impacto requiere marcos analíticos claros, indicadores operativos y voluntad institucional para utilizar la evaluación como herramienta de aprendizaje organizativo.

### **El crédito formativo (FUNDAE) presenta márgenes significativos de infrautilización, condicionados por factores técnicos, organizativos y estratégicos**

Aunque el 62 % de las entidades lo utiliza de forma exclusiva o combinada, un 32 % no lo emplea en absoluto y solo un 26 % consume más del 75 % del crédito disponible. Las causas identificadas incluyen la complejidad administrativa de su gestión, la falta de planificación financiera específica, la escasez de personal técnico especializado y la percepción de rigidez frente a la flexibilidad del presupuesto propio. El análisis cualitativo revela una amplia heterogeneidad en las decisiones de uso y gestión –desde la gestión interna hasta la externalización parcial o total–, así como cuatro modelos diferenciados de financiación que reflejan distintos equilibrios entre autonomía, eficiencia y capacidad institucional. Esta dispersión, junto con la limitada planificación estratégica, restringe el aprovechamiento del crédito como instrumento de desarrollo. Superar estas limitaciones exige profesionalizar la gestión formativa, integrar la planificación financiera en la estrategia de formación y disponer de herramientas interoperables orientadas al impacto.

### **La integración tecnológica es débil y fragmentada, con escasa interoperabilidad entre plataformas y baja explotación de datos**

Todas las entidades consultadas emplean alguna herramienta digital para la gestión de la formación, pero el ecosistema tecnológico es disperso, redundante y poco eficiente. El 72 % utiliza plataformas LMS como Moodle, el 46 % recurre a hojas de cálculo y el 44 % dispone de aplicaciones internas desarrolladas específicamente. Sin embargo, el 62 % combina varias herramientas sin que exista interoperabilidad entre ellas. Esta fragmentación puede impedir la centralización de la información, cruzar datos relevantes, automatizar procesos de seguimiento o generar analíticas útiles para la toma de decisiones. La debilidad tecnológica no radica solo en la falta de recursos, sino en la ausencia de una estrategia digital articulada con el modelo de formación y de talento institucional. Superar esta fragmentación exige integrar la gestión formativa en una arquitectura digital común, interoperable y alineada con una visión estratégica del talento institucional.

## **6. PROPUESTAS**

El estudio no se limita a diagnosticar las limitaciones del sistema formativo en el sector público instrumental, sino que ofrece orientaciones operativas para su transformación. Las siguientes propuestas sintetizan las líneas de mejora prioritarias identificadas, orientadas a reforzar la coherencia estratégica, la eficacia operativa y el impacto institucional del modelo.

### **a) Vinculación efectiva con la estrategia de talento**

La formación debe integrarse de forma estructural en las políticas de desarrollo profesional y planificación de recursos humanos. Esto implica superar la desconexión actual entre planes formativos y procesos de gestión del talento, de manera que la capacitación de los empleados públicos no sea una actividad aislada, sino una palanca para impulsar el rendimiento, la promoción interna, la movilidad funcional y la atracción y retención de perfiles clave. La mejora de la capacidad pública en materia formativa no depende solo de incorporar tecnología, sino de rediseñar las condiciones institucionales que permiten aprender, coordinar y decidir pensando en el conjunto. Para ello, es imprescindible articular el diseño de la formación con los mapas de competencias institucionales, los itinerarios profesionales y los sistemas de evaluación del desempeño.



### **b) Indicadores de transferencia con base empírica**

La consolidación de una cultura evaluadora exige el desarrollo de indicadores que no se limiten a medir la satisfacción de los participantes, sino que permitan analizar la transferencia efectiva del aprendizaje al puesto de trabajo. Estos indicadores deben construirse sobre bases empíricas, ser viables en su aplicación operativa y estar vinculados al impacto real sobre los procesos, resultados y capacidades organizativas. La utilización sistemática de estos datos facilitará la retroalimentación del sistema, el ajuste de la oferta formativa y la justificación del esfuerzo presupuestario invertido.

### **c) Rediseño institucional del proceso formativo**

La mejora del sistema no puede limitarse a cambios puntuales, sino que requiere un rediseño institucional que afecte a la gobernanza, la organización, la financiación y los mecanismos de coordinación. Es necesario consolidar estructuras estables de planificación interdepartamental, reforzar los equipos técnicos con perfiles especializados, simplificar los circuitos administrativos de gestión y asegurar una asignación presupuestaria suficiente y sostenible. Solo con un marco institucional robusto será posible garantizar la continuidad, coherencia y orientación estratégica del ciclo formativo.

### **d) Incorporación de tecnologías emergentes con sentido estructural**

La digitalización de la formación no debe limitarse al uso de plataformas básicas o a la conversión formal de acciones presenciales en modalidades *online*. Es preciso avanzar hacia una integración estructural de tecnologías emergentes –como la inteligencia artificial, el análisis de datos o la personalización automatizada del aprendizaje– que permita no solo gestionar con mayor eficiencia, sino también generar conocimiento organizativo, anticipar necesidades, ajustar itinerarios y evaluar resultados en tiempo real. Esta incorporación tecnológica debe realizarse con criterios de interoperabilidad, escalabilidad y sentido institucional, evitando soluciones aisladas o tecnológicamente obsoletas. Las organizaciones públicas más eficaces son aquellas que han integrado el aprendizaje como núcleo de su arquitectura institucional y no como una función auxiliar.

### **e) Profesionalización técnica de la función formativa**

La mejora estructural del sistema formativo requiere reforzar las capacidades técnicas de los equipos responsables, dotándolos de perfiles profesionales especializados en planificación, gestión, evaluación e innovación pedagógica. La falta de personal cualificado y la rotación frecuente de los responsables constituyen un obstáculo para consolidar un modelo estratégico, sostenible y centrado en resultados. La incorporación de competencias específicas en metodologías activas, tecnologías emergentes, análisis de datos y gestión del conocimiento permitiría transformar la formación en un instrumento efectivo de desarrollo institucional. Esta profesionalización requiere tanto decisiones organizativas como una inversión sostenida en capacitación interna.

## **FINANCIACIÓN**

Este artículo es el resultado de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas, encargada a sus autores y financiada por la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón y la Fundación Dopp Empleo y Sociedad, que finalizó en septiembre de 2024.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Aldehaim, U., Aldhuhoori, H., Hasabelnabi, A. y Alsereidi, S. (2024). The impact of effective training programs on organizational performance in Dubai's public sector. *International Journal of Management Trends: Key Concepts and Research*, 3(2), 47-57. <https://doi.org/10.58898/ijmt.v3i2.47-57>
- Arenilla Sáez, M. (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (75), 5-44. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n75.a189>

- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution Press.
- Bianchini, L. D., Almeida Silva, M. A., Silva, M. M. y Dufloth, S. C. (2020). Competências digitais no campo de públicas: a formação de gestores públicos do século XXI. *NAU Social*, 11(20), 21-36. <https://doi.org/10.9771/ns.v11i20.33890>
- Bresser Pereira, L. C. (1999). *Reforma de Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. CLAD, EUDEBA. <https://www.bresserpereira.org.br/books/reforma-del-estado-para-la-ciudadania/000000-livro-completo-reforma-de-estado-para-la-ciudadania.pdf>
- CLAD (2023). *Ibero-American charter on artificial intelligence in civil service*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/ciia-en-03-2024.pdf>
- CLAD (2024). *X encuentro de escuelas e institutos de administración 2024* [Informe de conclusiones y recomendaciones]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/informe-final-de-conclusiones-y-recomendaciones-x-encuentro-de-escuelas-2024.pdf>
- Chethana, K. M. y Noronha, S. D. (2023). A review of the strategies used in the IT sector for employee training and development. *International Journal of Case Studies in Business, IT, and Education (IJCSBE)*, 7(2), 141-155. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7876687>
- Day, D., Bastardo, N., Bisbey, T., Reyes, D. y Salas, E. (2024). Unlocking human potential through leadership training & development initiatives. *Behavioral Science & Policy*, 7(1), 41-54. <https://doi.org/10.1177/237946152100700105>
- García-Vegas, R. (2024). Capacidad institucional. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, (27), 236-259. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.9009>
- Guskey, T. R. (2002). Does it make a difference? Evaluating professional development. *Educational Leadership*, 59(6), 45-51. [https://pdo.ascd.org/LMSCourses/PD13OC010M/media/Leading\\_Prof\\_Learning\\_M6\\_Reading1.pdf](https://pdo.ascd.org/LMSCourses/PD13OC010M/media/Leading_Prof_Learning_M6_Reading1.pdf)
- Gupta, J. K. (2023). Approaching training and skilling human resource in public sector. *Journal of Engineering & Technology Education*, 17(1), 24-32. [https://www.researchgate.net/publication/376751774\\_Approaching\\_Training\\_and\\_Skilling\\_Human\\_Resource\\_in\\_Public\\_Sector](https://www.researchgate.net/publication/376751774_Approaching_Training_and_Skilling_Human_Resource_in_Public_Sector)
- Healy, P. (2001). Training and public sector reform: An integrated approach. *Public Administration and Development*, 21(4), 309-319. <https://doi.org/10.1002/pad.188>
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength: Causes and implications. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>
- Lombardo, M. M. y Eichinger, R. W. (1996). *The career architect development planner* (4.ª ed.). Lominger Limited Inc. [https://johncollinscareerdevelopmentplan.weebly.com/uploads/2/4/4/0/24401899/lominger\\_career\\_architect\\_development\\_planner.pdf](https://johncollinscareerdevelopmentplan.weebly.com/uploads/2/4/4/0/24401899/lominger_career_architect_development_planner.pdf)
- Murillo-Pedrosa, L. (2025). El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana. *Documentación Administrativa*, (13), 33-45. <https://doi.org/10.24965/da.11469>
- Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E. y Lafuente, M. (2024). *Better governments for better lives: Strengthening state capacities for strategic, meritocratic, and inclusive management of civil service in Latin America and the Caribbean: Executive summary*. BID. <https://doi.org/10.18235/0013264>
- Noorzihidayah, M. N., Maizatun Haizan, M. y Mohd Azul, M. S. (2024). Usefulness and ease of use of e-learning towards the effectiveness of training and development programs for civil servants. *Journal of Electrical Systems*, 20(5), 1646-1652. <https://doi.org/10.52783/jes.2498>
- OCDE (1997). *Public service training in OECD countries* [SIGMA papers n.º 16]. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzn-en>
- OCDE (2015). *España: De la reforma de la administración a la mejora continua* [Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264234192-es>
- OCDE (2019). *Recomendación del Consejo sobre liderazgo y capacidad en la función pública*. OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/04d28cc0-4ffc-436b-92d7-49cda1d95fb1.pdf>
- OCDE (2020). *The future of work in the public service*. OECD Publishing. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/PEM\(2020\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/PEM(2020)6/en/pdf)
- OCDE (2023a). *Public employment and management 2023: Towards a more flexible public service*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>
- OCDE (2023b). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- Sims, R. R. (1993). Evaluating public sector training programs. *Public Personnel Management*, 22(4), 591-616. <https://doi.org/10.1177/009102609302200408>
- Stie, J., Makassar, A. y Nastiar, M. F. (2025). Evaluation of the effectiveness of human resources training and development programs in the public sector. *International Journal of Social and Education*, 2(1), 156-168. <https://www.researchgate.net/publication/387939204>
- Tejada Fernández, J. y Ferrández Lafuente, E. (2012). El impacto de la formación continua: Claves y problemáticas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 58(3), 1-14. <https://doi.org/10.35362/rie5831427>