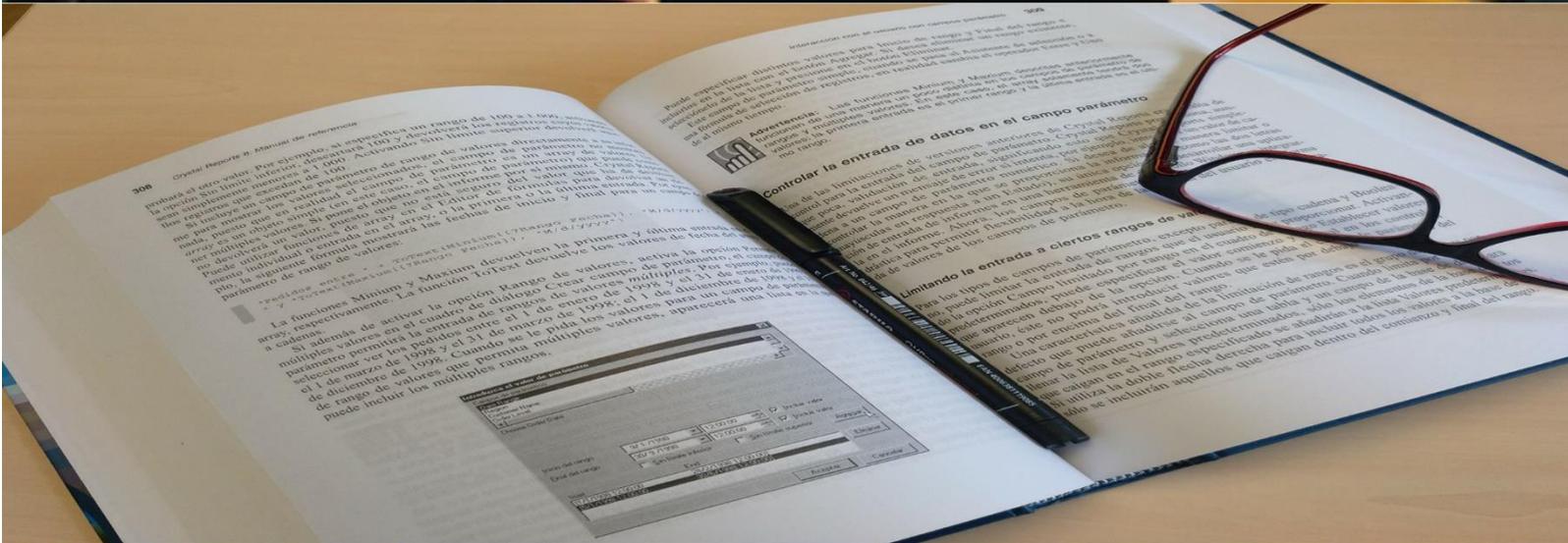


Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado

INFORME EJECUTIVO

Año
2015



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA



**Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de
la Administración General del Estado. Año 2015**

INFORME EJECUTIVO

Ministerio de Hacienda y Función Pública

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2017

Esta Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado, es el resultado de la colaboración entre el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la AEVAL. El objeto de dicha colaboración, según la carta de encargo remitida al Secretario de Estado de Administraciones Públicas el 16 de diciembre de 2015 por el Director General del INAP, es el Programa de Formación para el Empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas (AAPP) en el año 2015.

El objetivo de la evaluación es conocer la eficacia del programa, analizando aspectos tanto de su diseño como de su implementación. Para ello, se aplicarán los modelos de Evaluación y Seguimiento de la Formación para el Empleo definidos en el Informe de Evaluación del año 2012, prestando especial atención a los aspectos que resulten relevantes para los gestores de dicha formación.

E44/2016

Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado. Año 2015. INFORME EJECUTIVO

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

<http://www.aeval.es>

Presidenta de la AEVAL: **Ana Ruiz Martínez**

Dirección de la Evaluación: **José María Iváñez Gimeno**

Equipo de Evaluación:

Florencio Gallego Martín

Aránzazu González Rubio

Elena Lago Vilar

Colaboraciones:

Mercedes Paja Fano

Magdalena Sánchez Astillero

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 171-17-005-3

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	11
2. LA FORMACIÓN DIRIGIDA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN.....	11
2.1. LA FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.	11
2.2. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	14
3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.	16
3.1. PREGUNTAS Y CRITERIOS APLICADOS EN LA EVALUACIÓN.	16
3.2. TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN LA EVALUACIÓN.	16
4. EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN 2015.	17
4.1. PERTINENCIA DEL PROGRAMA.....	17
4.2. COHERENCIA DEL PROGRAMA.....	21
4.3. PARTICIPACIÓN.....	21
4.4. COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA.	22
4.5. COBERTURA DEL PROGRAMA.....	26
4.6. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA.	31
4.7. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA: LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN.	35
4.8. RESULTADOS INTERMEDIOS DEL PROGRAMA.	43
4.9. EFICACIA DEL PROGRAMA	50
4.10. EFICIENCIA DEL PROGRAMA.....	61
4.11. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	65
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69
SOBRE LA PERTINENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	69
SOBRE LA COHERENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	73
SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	74
SOBRE LA COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	75
SOBRE LA COBERTURA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	78
SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	79
SOBRE LA EFICACIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	83
SOBRE LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	86
SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	87

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. PRESUPUESTO DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, AÑOS 2010-2015 (MILES DE €).....	14
GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES	15
GRÁFICO 3. ADECUACIÓN DE LA OFERTA FORMATIVA SEGÚN LOS ALUMNOS QUE REALIZARON CURSOS.	19
GRÁFICO 4. COLECTIVOS A LOS QUE SE RECABA INFORMACIÓN U OPINIÓN EN LA IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS.....	22
GRÁFICO 5. PERCEPCIÓN ENTRE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL GRADO DE COORDINACIÓN DE LOS PLANES FORMATIVOS	23
GRÁFICO 6. NÚMERO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS SEGÚN MATERIA (2010 – 2015).....	24
GRÁFICO 7. CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES FORMATIVAS EN FUNCIÓN DE SU CARÁCTER GENERALISTA O ESPECÍFICO. PORCENTAJES. TOTAL 2010 - 2015.....	25
GRÁFICO 8. MECANISMOS UTILIZADOS PARA EVITAR DUPLICIDADES EN LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS	26
GRÁFICO 9. PERFIL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUE REALIZAN FORMACIÓN. VARIABLES CATEGÓRICAS	28
GRÁFICO 10. MOTIVOS PARA NO REALIZAR CURSOS DE FORMACIÓN	29
GRÁFICO 11. OBSTÁCULOS ENCONTRADOS PARA NO REALIZAR CURSOS DE FORMACIÓN	30
GRÁFICO 12. ÍNDICE DE REPETICIÓN DE CURSOS	30
GRÁFICO 13. PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES A LOS PLANES DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA AGE Y ORGANIZACIONES SINDICALES PARA EL AÑO 2015	32
GRÁFICO 14. PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS PROMOTORES EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES (TOTAL DE MENCIONES)	33
GRÁFICO 15. PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS PROMOTORES EN RELACIÓN CON EL PORTAL FEDAP (TOTAL DE MENCIONES). PORCENTAJES	34
GRÁFICO 16. INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN	36
GRÁFICO 17. SUBVENCIÓN ADJUDICADA (MILES DE €).....	37
GRÁFICO 18. RECURSO A LA CONTRATACIÓN EXTERNA DE DISTINTOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DE LOS PLANES DE FORMACIÓN	38
GRÁFICO 19. RECURSOS HUMANOS DEDICADOS A LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015	39
GRÁFICO 20. MECANISMOS PARA LA INCENTIVACIÓN DE LA ASISTENCIA A ACTIVIDADES FORMATIVAS	40
GRÁFICO 21. PERFIL DE LOS DOCENTES QUE IMPARTEN FORMACIÓN. VARIABLES CATEGÓRICAS.....	41
GRÁFICO 22. TEMARIO DE LOS CURSOS	42
GRÁFICO 23. HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN	42
GRÁFICO 24. HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL PROFESORADO	43
GRÁFICO 25. NÚMERO DE PLANES ACOGIDOS AL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO. 1995 - 2015	44
GRÁFICO 26. ACTIVIDADES FORMATIVAS REALIZADAS.....	45
GRÁFICO 27. NÚMERO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS SEGÚN MODALIDAD DE IMPARTICIÓN. PERÍODO 2010-2015.....	46
GRÁFICO 28. HORAS DE FORMACIÓN IMPARTIDAS	47
GRÁFICO 29. NÚMERO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS SEGÚN MATERIA. TOTAL PERÍODO 2010-2015.....	47
GRÁFICO 30. ALUMNOS FORMADOS POR EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO	49
GRÁFICO 31. POBLACIÓN POTENCIALMENTE FORMABLE EN LA AGE EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE EDICIONES FORMATIVAS. PERÍODO 2010-2015.....	49
GRÁFICO 32. NÚMERO DE PARTICIPANTES SEGÚN MATERIA. TOTAL PERÍODO 2010-2015.....	50
GRÁFICO 33. CONTINUO FORMACIÓN-IMPACTO.....	51
GRÁFICO 34. APORTACIÓN DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS A LA TRANSFERENCIA DE LA FORMACIÓN	55
GRÁFICO 35. MEJORAS (%) EN RENDIMIENTO EXPERIMENTADAS POR LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. PERCEPCIONES.....	56
GRÁFICO 36. APORTACIÓN DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS AL RENDIMIENTO LABORAL EXPERIMENTADAS EN 2015.....	57
GRÁFICO 37. ASPECTOS MÁS POSITIVOS DE LA FORMACIÓN. TOTAL MENCIONES.	60
GRÁFICO 38. ASPECTOS MÁS NEGATIVOS DE LA FORMACIÓN. TOTAL MENCIONES.....	61
GRÁFICO 39. COSTE DE LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS EN MILES DE EUROS.....	62
GRÁFICO 40. COSTE MEDIO Y MEDIANO POR EDICIÓN FORMATIVA. TOTAL PERÍODO 2010-2015	63
GRÁFICO 41. COSTE POR EDICIÓN FORMATIVA. HISTOGRAMA. TOTAL PERÍODO 2010-2015.....	64
GRÁFICO 42. COSTE MEDIO POR PARTICIPANTE.....	65
GRÁFICO 43. SUBVENCIÓN MEDIA POR PERSONA POTENCIALMENTE FORMABLE. PERÍODO 2010-2015.....	66
GRÁFICO 44. IMPORTE PRESUPUESTADO POR EL PROMOTOR PARA LA FORMACIÓN. PERÍODO 2010-2015	66

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS PARA LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ENTRE LOS DIFERENTES GRUPOS DE PROMOTORES, AÑO 2015.....	12
TABLA 2. FONDOS PROPIOS CON RESPECTO A LA SUBVENCIÓN ADJUDICADA EN EL TOTAL DEL PERIODO 2010-2015....	18
TABLA 3. PESO DE LOS RECURSOS PROPIOS SOBRE EL TOTAL DE LOS UTILIZADOS POR LOS PROMOTORES EN FORMACIÓN. TOTAL PERIODO 2010-2015	18
TABLA 4. RECAUDACIÓN Y APORTACIONES DEL ESTADO A LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	20
TABLA 5. TASA DE COBERTURA DE LOS PLANES DE FORMACIÓN EN LA AGE.....	26
TABLA 6. RECAUDACIÓN POR CUOTAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PROCEDENTES DE EMPLEADOS PÚBLICOS.....	35
TABLA 7. DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO ENTRE EL TOTAL DE OCUPADOS Y LOS EMPLEADOS EN LAS AAPP	35
TABLA 8. PORCENTAJE DE ACTIVIDADES FORMATIVAS SEGÚN EL NÚMERO DE EDICIONES. PERÍODO 2010-2015	46
TABLA 9. MODELO TEÓRICO DE TRANSFERENCIA DE LA FORMACIÓN EN LA AGE.....	53
TABLA 10. DIMENSIONES Y FACTORES DE TRANSFERENCIA. MODELO RESULTANTE PARA EL AÑO 2015.....	54
TABLA 11. MODELOS EMPLEADOS PARA LA APLICACIÓN DEL PSM	58
TABLA 12. RELACIÓN ENTRE LA VALORACIÓN DE LA ADECUACIÓN DE LA FORMACIÓN Y DE LAS MEJORAS INDUCIDAS POR ÉSTA EN EL DESEMPEÑO DEL PUESTO DE TRABAJO	59
TABLA 13. DESGLOSE PORCENTUAL DE LAS PARTIDAS DEL PRESUPUESTO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS. 2011-2015.....	62

1. INTRODUCCIÓN

El Director General del INAP el 16 de diciembre de 2015 solicitó al Secretario de Estado de Administraciones Públicas la realización por parte de AEVAL de la “**Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado**” referida al año 2015.

El objeto de la evaluación es el **Programa de formación para el empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas (AAPP)** en el año 2015.

Para la evaluación se han realizado en 2016 tres encuestas, dirigidas a promotores, a profesores y a empleados públicos de la AGE. Las informaciones procedentes de dichas encuestas, tienen como referencia temporal el año 2015.

Para ello se aplica el modelo de evaluación de la formación para el empleo a la AGE definido en la evaluación del 2012, prestando especial atención a los aspectos que resulten relevantes para los gestores de la formación.

La evaluación responde a las necesidades del INAP, en cuanto órgano responsable de la formación de los empleados públicos y resulta de utilidad a nivel estratégico para la toma de decisiones en materia de formación.

2. LA FORMACIÓN DIRIGIDA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN.

2.1. La financiación de la formación para el empleo.

Los fondos de Formación para el Empleo proceden de la cuota de Formación Profesional por la que cotizan empresas y trabajadores afiliados al Régimen General de la Seguridad Social recaudada por la Tesorería General de la Seguridad Social.

Los fondos figuran en el Presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). El 50% de estos fondos globales, como mínimo, se dedican a la financiación de la Formación para el Empleo, destinándose a la financiación de la formación en las Administraciones Públicas un 6,17% de dicha cuantía, que se consignan en el presupuesto de este Organismo como dotación diferenciada para su transferencia al INAP¹.

¹ “Esta cuantía se verá previamente minorada en el porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado para el cálculo del cupo correspondiente al País Vasco.” Disposición adicional Octogésima novena. *Financiación de la formación profesional para el empleo*. Ley 36/2014, de 26 de diciembre de PGE para 2015.

Actualmente, el conjunto de las organizaciones sindicales representativas en la Administración Pública recibe en torno al 21% del total de los fondos, una vez deducidos los fondos correspondientes a las actividades complementarias y a la financiación de la Comisión de Formación Continua en la Administración Local (CFCAL). Los fondos restantes se distribuyen entre las Administraciones Públicas de la siguiente manera: aproximadamente un 55% para las CCAA, un 24% para la Administración General del Estado y un 22% para la Administración Local.

Desde que se iniciaron los Acuerdos de Formación en 1995, los fondos destinados a la formación de los empleados públicos se han incrementado notablemente y de manera sostenida. Aunque en los últimos años estos fondos se han visto reducidos como consecuencia de la crisis, en el ejercicio 2015 se han incrementado en un 3,98 %, respecto de la dotación del ejercicio 2014.

Tabla 1. Distribución de los fondos para la formación para el empleo en las Administraciones Públicas entre los diferentes grupos de promotores, año 2015

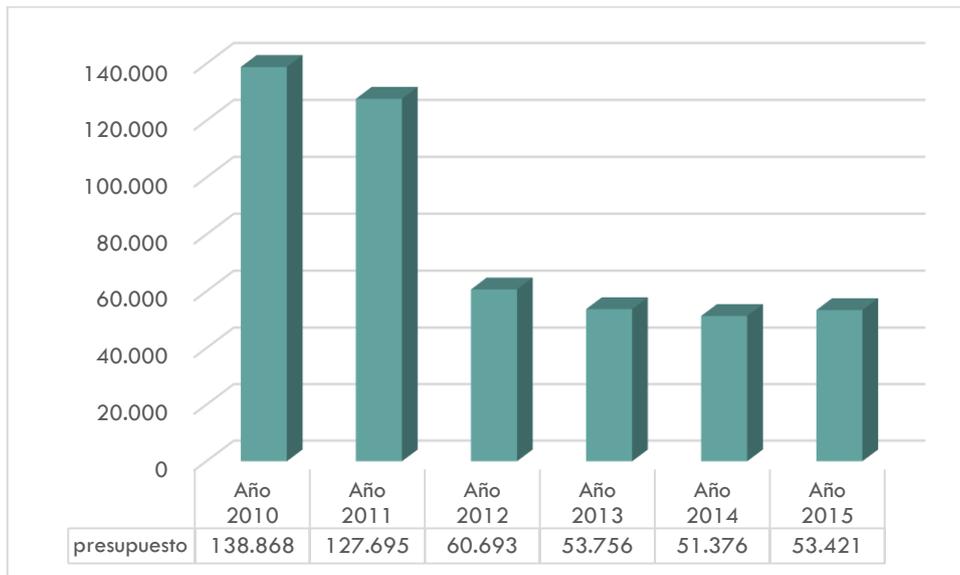
FONDOS TOTALES 2015		
FONDOS 2015	Porcentaje	Miles de Euros
Total 2015	100%	53.421,36
Actividades complementarias		131,00
Organizaciones Sindicales	21%(*)	11.191,98
Fondos AA.PP.	(% sobre fondos AAPP)	42.099,38
A.G.E.	24%	9.894,70
CC.AA.	55%	23.107,20
A. LOCAL	22%	9.097,48
Financiación F.E.M.P	(4% sobre fondos A.local)	363,90
A. LOCAL (CC.AA.)		8.733,58

Distribución fondos en la Administración General del Estado	9.894,7
INAP	3.064.160
Departamentos Ministeriales	4.249.587
Organismos autónomos del Estado	1.315.225
Ámbito de la Seguridad Social	397.858
Agencias estatales (Ley 28/2006 de 18 de julio)	204.329
Entidades Públicas Empresariales	35.385
Otros Organismos Públicos de la Administración del Estado	436.059
Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima	192.097
Fondos no asignados que se incorporan a remanente	-
Distribución fondos en Comunidades Autónomas	23.107,20
Andalucía	4.477,05
Aragón	819,03

Navarra	415,95
Madrid	2.971,46
Valencia	2.290,40
Canarias	1.092,44
Cantabria	362,63
Castilla-León	1.582,62
Castilla-La Mancha	1.180,41
Cataluña	3.209,38
Ceuta	27,49
Extremadura	835,02
Galicia	1.601,99
Illes Balears	503,97
La Rioja	188,49
Melilla	26,63
Asturias	649,59
Murcia	872,65
Distribución fondos entre Entidades Locales	8.733,58
Andalucía	2.031,23
Aragón	296,89
Navarra	66,95
Madrid	932,78
Valencia	853,64
Canarias	520,15
Cantabria	91,70
Castilla-León	529,86
Castilla-La Mancha	514,55
Cataluña	1.390,29
Extremadura	414,50
Galicia	457,45
Illes Balears	228,78
La Rioja	36,73
Asturias	168,47
Murcia	199,61

Fuente: INAP.

Gráfico 1. Presupuesto de formación para el empleo, Años 2010-2015 (miles de €)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INAP.

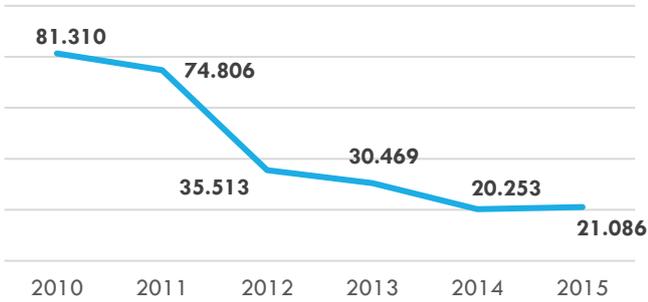
2.2. Seguimiento y evaluación de la Formación para el empleo en la Administración Pública.

A partir del año 2012, las evaluaciones de la formación para el empleo se realizan por AEVAL con una periodicidad trienal. En los años intermedios, entre cada evaluación, se realiza un informe de seguimiento de los planes de formación.

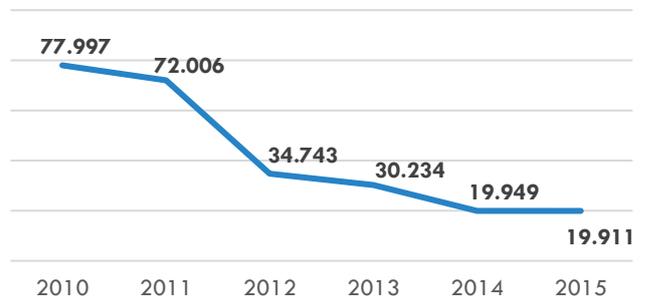
En el siguiente gráfico y a efectos informativos se recopilan las principales magnitudes de la formación para el empleo en la Administración Pública recogidas en el portal FEDAP. Para los años 2010 a 2013 se incluyen datos de la Administración General del Estado más Entidades Locales y Organizaciones Sindicales, mientras que para el 2014 y 2015 solo se incluyen los datos de Administración General del Estado y Organizaciones Sindicales.

Gráfico 2. Evolución de las principales magnitudes

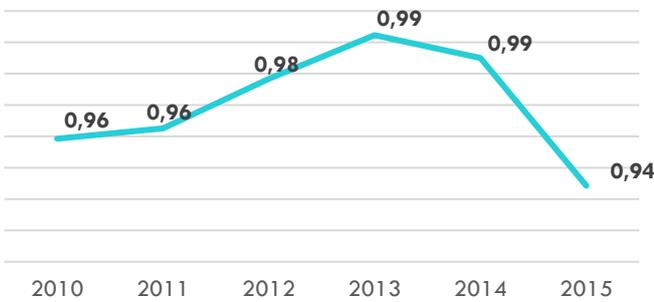
Subvención Adjudicada (miles €)



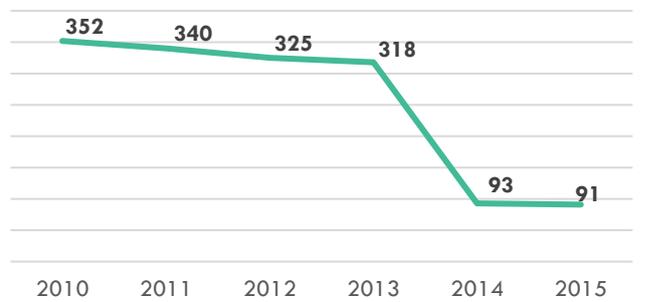
Subvención Ejecutada (miles €)



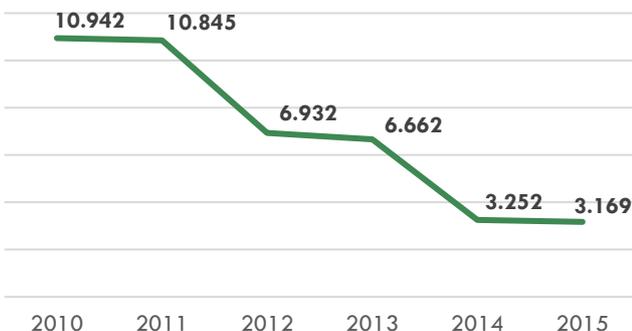
Porcentaje de Ejecución



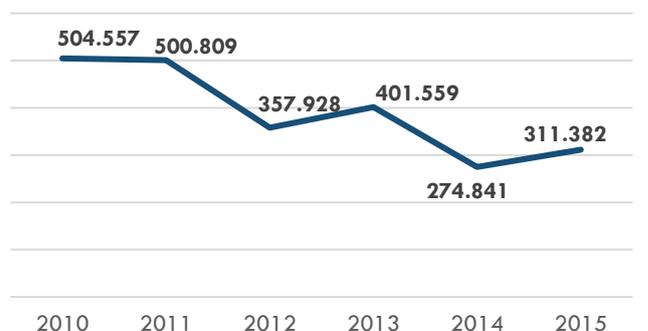
Nº Planes



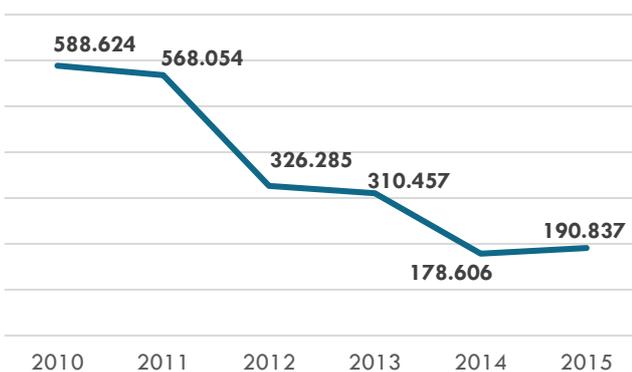
Nº Actividades Formativas



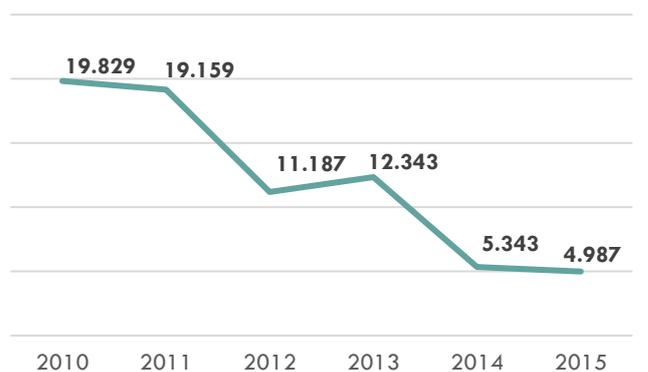
Nº Participantes



Nº Horas de formación



Nº Ediciones de las AAF



2.2.1. Seguimiento de la Formación de los Empleados Públicos en 2015.

De acuerdo con el ámbito temporal del encargo de la evaluación, el seguimiento se refiere a la formación dirigida a los empleados públicos de la AGE, CCAA, EELL y OOSS en el año 2015.

En un anexo de este informe de evaluación se recoge el informe de seguimiento con los datos cuantitativos de 2015 proporcionados por los promotores de las Administraciones Públicas.

3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.

3.1. Preguntas y criterios aplicados en la evaluación.

Las principales preguntas a las que la evaluación intenta dar respuesta son las siguientes:

- ¿En qué grado el programa, en cuanto mecanismo de financiación, contribuye al desarrollo de los planes de formación completando la financiación aportada por los promotores?
- ¿En qué medida la formación para el empleo llevada a cabo en la AGE es pertinente para resolver sus necesidades formativas?
- ¿En qué medida las actividades y planes de formación implementados han sido coherentes con los objetivos marcados en la AGE en materia de formación?
- ¿En qué medida participan los interlocutores relevantes en el modelo formativo?
- ¿Existen en las actividades formativas sinergias, solapamientos o ineficiencias?
- ¿Cuál es la cobertura de la formación?
- ¿Cómo se ha implementado alguno de los elementos cruciales de la formación desarrollada en la AGE?
- ¿Cuáles son los principales resultados de la formación para el empleo?
- ¿En qué grado la intervención ha sido eficiente?
- ¿Cuál ha sido el impacto del actual modelo de formación que ha desarrollado la AGE?

3.2. Técnicas y herramientas utilizadas en la evaluación.

A lo largo del proceso evaluativo se han utilizado las siguientes herramientas:

- **Análisis documental.**
- **Análisis estadístico descriptivo** de la evolución de las principales magnitudes de la formación.
- **Estadística descriptiva** que se ha basado en tres encuestas.
 - **Encuesta a empleados públicos de la AGE** participantes en procesos de formación.
 - **Encuesta a los promotores** de los planes de formación para el empleo.
 - **Encuesta a los profesores** que han impartido los cursos de formación.
- **Análisis factorial (AF)** de la transferencia de la formación en el ámbito de la AGE:
- **Estadística inferencial**, que permita mostrar las causas o elementos explicativos de varios aspectos de la formación para el empleo.

- **Análisis tentativo cuasi experimental a través de Propensity Score Matching (PSM)**, para conocer si la formación es eficaz y contribuye a la mejora en el rendimiento laboral percibido.

4. EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN 2015.

La evaluación se ha hecho aplicando los siguientes criterios:

4.1. Pertinencia del programa.

La pertinencia analiza el grado en el que se han identificado correctamente los problemas o necesidades existentes y en qué medida la intervención está orientada a resolver dichas necesidades.

4.1.1. Las limitaciones del programa derivadas del marco competencial.

El programa, en la práctica y de manera simplificada, se asemeja a un procedimiento acordado por el que se reparten unas cantidades consignadas al efecto por los Presupuestos Generales del Estado y financiadas por los empleados públicos que cotizan a la Seguridad Social. Puede afirmarse que el programa fundamentalmente establece y aplica un procedimiento para financiar las actividades formativas de los promotores que operan como entidades autónomas.

Los criterios de reparto de las cantidades asignadas por los Presupuestos Generales del Estado entre las diferentes familias de promotores son el número de empleados públicos potencialmente receptores de la formación y en el caso de las Organizaciones Sindicales, el número de delegados sindicales en las Administraciones Públicas. Estos criterios de reparto son objetivos y generalmente aceptados, lo que evita conflictos con las familias de promotores.

Respecto al papel del programa, desde el punto de vista financiero, para garantizar la Formación para el Empleo de los empleados públicos, debe distinguirse entre la formación que llevan a cabo los distintos promotores y el conjunto de planes o actividades formativas que someten o integran en el programa para obtener recursos financieros.

Tabla 2. Fondos Propios con respecto a la Subvención Adjudicada en el total del periodo 2010-2015

	Subvención Adjudicada	Fondos Propios	Ratio entre recursos propios y la subvención adjudicada
EELL	90.173.098	247.345.324	2,7
AGE	71.649.824	180.689.081	2,5
Organizaciones sindicales	101.613.247	14.002.118	0,1
Total	263.436.169	442.036.523	1,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del portal FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

En promedio, durante los años de 2010 a 2015, los recursos dedicados a la formación se sitúan en torno a 475.000 euros por promotor, aportando los promotores algo menos de 300.000 euros de fondos propios. No obstante, durante todo el periodo 2010-2015 un 31% de ellos dedica menos de 10.000 euros y un 18% no aporta ningún recurso propio para financiar la formación que imparte.

En términos relativos, la AGE es quien efectúa una mayor contribución a los programas de formación, un 57%, aunque la mitad de los promotores declara que aporta entre el 50% y el 80% de los recursos necesarios.

Tabla 3. Peso de los recursos propios sobre el total de los utilizados por los promotores en formación. Total periodo 2010-2015

	Media	Mediana
AGE	57%	63%
EELL	49%	56%
Organizaciones sindicales	23%	0%
Total	50%	57%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del portal FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL solo constan hasta el año 2013 incluido).

Atendiendo única y exclusivamente a los promotores de la AGE, el 12% de los promotores no aportan recursos propios frente a 76% de los mismos que aportan un 100% del importe de la subvención concedida o más.

Salvo un pequeño porcentaje de promotores y un porcentaje significativo de los pertenecientes a las Organizaciones Sindicales, todos los promotores aportan fondos, que en el caso de la AGE superan en promedio la mitad de los recursos totales invertidos. Sin embargo, a la vista de los recursos medios totales consumidos por promotor en la financiación de sus planes, las aportaciones del programa son absolutamente necesarias para garantizar la viabilidad de la formación para el empleo de los empleados públicos.

4.1.2. Pertinencia del programa desde la perspectiva de la adecuación de los planes de formación a las necesidades formativas.

Existe otra perspectiva de la pertinencia del programa que tiene en cuenta dos aspectos: cómo los promotores incorporan la formación en su planificación estratégica y en sus políticas de recursos humanos; y la adecuación de los planes de formación a las necesidades formativas de la organización.

Con respecto a la importancia de la formación en la estrategia de la organización y la planificación de los recursos humanos, la opinión de los directivos de la AGE es desigual. Un 36,6% considera que se da mucha o bastante importancia a la formación en la definición estratégica y en la planificación. Pero un 59,2% opina que se le da poca o ninguna importancia.

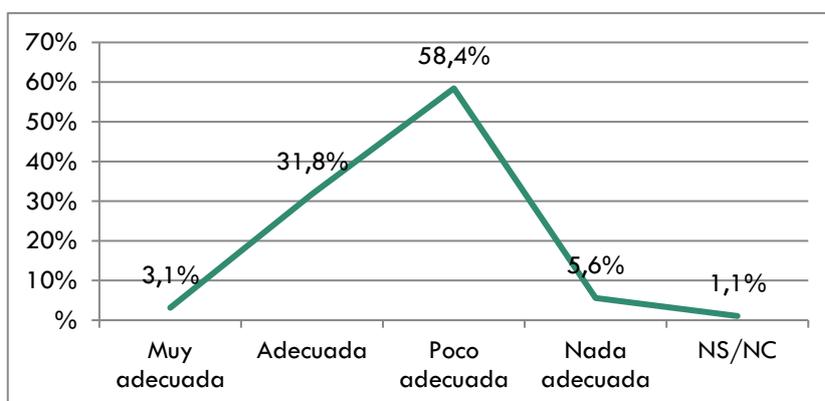
Un 52,8% de los promotores de la AGE afirma realizar un análisis, bien con medios propios, bien contratando a una consultora o empresa, de los objetivos estratégicos y operativos de la institución para identificar las necesidades formativas y diseñar los planes de formación.

La encuesta realizada a promotores evidencia el esfuerzo en la detección de las necesidades de formación de las organizaciones: un 92,5% afirma que en el año 2015 efectuó un análisis de necesidades para diseñar el plan de formación.

La percepción que tienen los empleados públicos en el caso de la AGE, es que se identifican adecuadamente las necesidades formativas: un 37,2% considera que se identifican poco o nada mientras que un 58,2% cree que la AGE identifica dichas necesidades bastante o mucho.

Pero cuando se explora la adecuación de la formación a través de la percepción que tienen los empleados públicos de la oferta concreta de cursos, la valoración empeora: el 34,9% de los empleados afirma que dicha oferta era muy adecuada o adecuada, mientras que el 64,0% afirma que fue poco o nada adecuada, lo que muestra un menor ajuste de la formación a las necesidades formativas que cuando se pregunta sobre la identificación general que la AGE hace de dichas necesidades.

Gráfico 3. Adecuación de la oferta formativa según los alumnos que realizaron cursos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

Los métodos de análisis utilizados para detectar las necesidades de formación para el diseño de los planes más frecuentes son: las encuestas a los alumnos que han realizado cursos en años anteriores (75,5%) y la necesidad de adquirir conocimientos en un nuevo software o hardware necesario por la implantación de una nueva normativa o sistema (66%).

El hecho de que un 34,5% de los directivos públicos encuestados considere ajustada la formación a los objetivos estratégicos y la planificación de recursos humanos, hace que no quepa afirmar, sobre la base de sus opiniones, que exista un adecuado diagnóstico de los perfiles de los puestos de trabajo y sus requerimientos. Por otra parte, algo menos de un 40% de los empleados públicos considera que no se identifican adecuadamente las necesidades formativas, aunque cuando se les pregunta por la oferta concreta de formación que reciben, el porcentaje aumenta hasta el 64%.

En conjunto, los métodos aplicados para el análisis de las necesidades formativas indican que la formación parece orientarse fundamentalmente como herramienta para el desarrollo personal y profesional de los empleados públicos. El uso de instrumentos que permitan aflorar las necesidades formativas desde el punto de vista de las organizaciones presenta una frecuencia significativamente menor.

Si bien es cierto que se ha mejorado respecto a orientar las necesidades formativas hacia los objetivos estratégicos y operativos de la institución, todavía queda camino por recorrer.

A todos aquellos que respondieron que sí habían realizado cursos, se les consultó acerca de la adecuación de la oferta formativa con las necesidades reales, obteniendo como respuesta mayoritaria, en un 59,1% de los casos, una valoración adecuada. Sin embargo, un 31,1% considera poco adecuada dicha relación entre lo necesario y lo ofertado.

En las Administraciones Públicas los fondos recaudados por cuotas de formación profesional procedentes de los empleados públicos afiliados al régimen general de la Seguridad Social han oscilado entre 338 millones de euros en 2010 y 383 en 2015.

Tabla 4. Recaudación y aportaciones del Estado a la formación para el empleo de los empleados públicos

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recaudación	338.273.133	337.566.402	319.753.152	317.497.492	373.732.619	382.943.742
Aportaciones	138.868.500	127.695.700	60.693.190	53.756.830	51.376.000	53.421.360
Saldo	-199.404.633	-209.870.702	-259.059.962	-263.740.662	-322.356.619	-329.522.382
Cobertura	41%	38%	19%	17%	14%	14%
Recaudación/ Aportación	2,44	2,64	5,27	5,91	7,27	7,17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de cotización de la Seguridad Social.

El esfuerzo de financiación de la formación para el empleo que efectúan los empleados públicos supera con creces las cantidades que finalmente se destinan a financiar su propia formación. Hay

que tener en cuenta que este esfuerzo recae en los empleados públicos afiliados al Régimen General de la Seguridad Social y que de la citada formación se benefician todos los empleados públicos. Además, tampoco se ha dado cumplimiento al compromiso de contribución por el 5% de los empleados públicos que no cotizan por este concepto.

4.2. Coherencia del programa.

El criterio de coherencia hace referencia al grado en que las actividades, medidas y planes de formación están alineados con los objetivos marcados en materia de formación por las Administraciones Públicas.

El programa de Formación para el Empleo de las AAPP tiene dos objetivos principales:

- Realizar un reparto equitativo y no conflictivo de los fondos para financiar la formación para el empleo entre las diferentes familias de promotores y entre los distintos promotores dentro de cada una de las familias.
- Mejorar la calidad del trabajo desarrollado y servir, al mismo tiempo, como instrumento de motivación y compromiso del personal.

A nivel de objetivos, las ayudas persiguen mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones, y van encaminadas a impulsar y extender una formación que responda a las necesidades de las AAPP y sus empleados, debiendo orientarse a la mejora de la capacidad de gestión, adaptación y liderazgo de los procesos de cambio, así como al servicio público prestado. No obstante, en la práctica, el programa da libertad a los distintos promotores para determinar su oferta formativa y para que ésta se ajuste a las necesidades de sus empleados públicos.

4.3. Participación.

4.3.1. La participación en el diseño del programa.

En el Acuerdo Administración – Sindicatos de Formación Continua en las Administraciones Públicas de 1994 se crearon dos comisiones, a través de las que se hacía efectivo el principio de participación y representatividad de los actores:

1. **La Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.**
2. **Las Comisiones de Formación Continua de ámbito estatal, autonómico y local² y para las ciudades de Ceuta y Melilla.**

Las organizaciones e instituciones destinatarias del programa también participan en el diseño de la formación a través de la aprobación de sus planes específicos de formación. Esto es, cada entidad u organismo diseña un plan adecuado a sus características, naturaleza y necesidades formativas.

² la Comisión de Formación Continua de la Administración Local creada en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias que estaba vigente en el año 2012, ámbito temporal de la evaluación, actualmente, 2014, no existe.

En el proceso de detección de necesidades formativas participan tanto los responsables de las unidades administrativas, como las Organizaciones Sindicales, además de los propios empleados públicos.

Gráfico 4. Colectivos a los que se recaba información u opinión en la identificación de necesidades formativas



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a promotores.

La participación de los empleados públicos se produce de dos formas:

Una participación directa, a través de la detección de necesidades formativas previa a la elaboración de los planes de formación concretos de las distintas entidades, organismos y administraciones, donde las encuestas ocupan un lugar destacado.

Una participación más bien indirecta, a través de la representación sindical. Tanto en la elaboración de los planes formativos específicos de cada organismo o entidad, como a través de los sindicatos más representativos en la Comisión General.

Además, la gestión de los planes se encomienda a órganos de naturaleza paritaria, integrados por representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones sindicales representativas.

Igualmente, los planes de formación presentados por los promotores al programa de formación para el empleo deben de haber sido negociados con el personal de la institución a través de sus Organizaciones Sindicales representativas en las instituciones.

4.4. Complementariedad del programa.

Definimos la complementariedad como el grado en que dos políticas intervienen en la resolución de un problema, acotándose los espacios sobre los que intervienen cada una de ellas y contribuyendo a la generación de sinergias.

En cuanto a la **coordinación entre las diferentes actividades formativas**, bien financiadas a través del programa, bien financiadas con los fondos propios de las diferentes instituciones, parece difícil *a priori* que la misma entidad decisora y gestora de los planes de formación, tanto de un tipo como de otro incurra en solapamientos o no procure que sus actividades formativas sean complementarias.

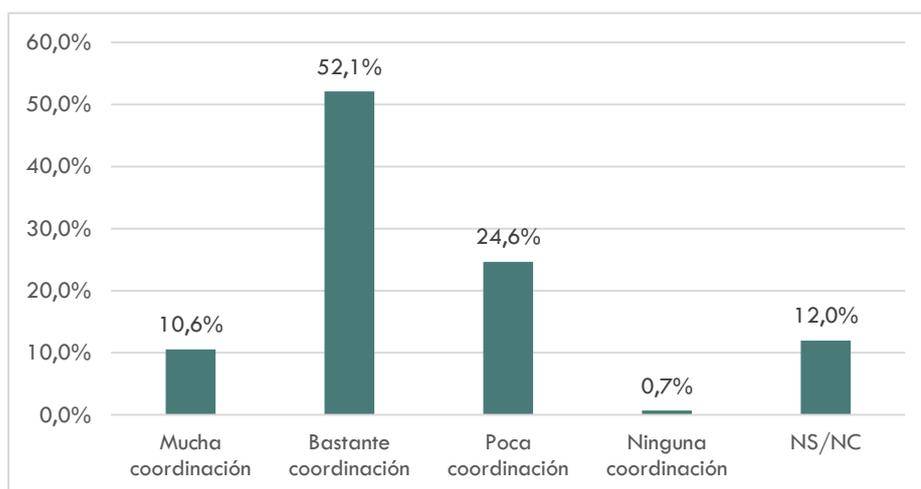
En cuanto a la coordinación entre los diferentes planes de formación que inciden sobre el mismo colectivo de empleados públicos, existen diferentes niveles de coordinación según el tipo de plan.

En principio los planes unitarios se realizan sin ninguna coordinación con otros planes y atienden a las necesidades formativas de la propia institución. Los planes interdepartamentales e interadministrativos, ante la posibilidad que tienen los empleados públicos de participar en ellos, suelen contemplar actividades formativas más genéricas o en algunos casos actividades específicas que por su naturaleza, afectan a pocos empleados de cada institución y que resultan más rentables si se realizan en común. Lo mismo sucede con los planes agrupados, cuando coexisten con planes unitarios de las instituciones participantes en el plan agrupado, estas desarrollan programas formativos más adaptados a sus necesidades formativas.

Los datos obtenidos a través de la encuesta realizada a promotores indican que mayoritariamente, un 81,1% de los casos, se tiene en cuenta las actividades formativas impartidas por otras instituciones u organismos. No obstante, un 11,3% los promotores señalan que no las contemplan.

Esa coordinación entre los distintos promotores es percibida entre los empleados públicos de la AGE: un 62,7% cree que existe mucha o bastante coordinación.

Gráfico 5. Percepción entre los empleados públicos del grado de coordinación de los planes formativos



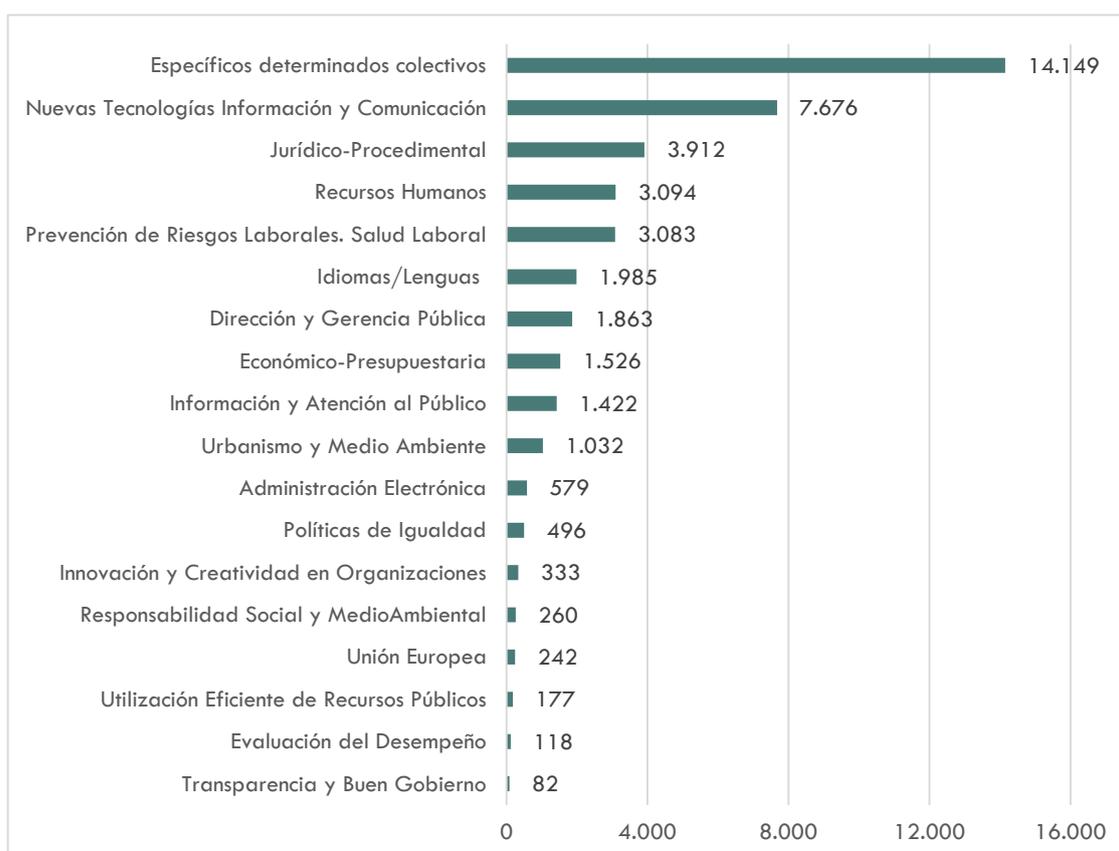
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

Por lo que respecta a la existencia de posibles **solapamientos y duplicidades en las actividades formativas impartidas por los diferentes promotores**, no se ha realizado un examen exhaustivo de los planes individuales de cada uno de ellos.

Una aproximación, aunque no perfecta, a la existencia de posibles solapamientos, es el grado de concentración de los cursos según materia. Se puede suponer que se producirán más solapamientos en aquellas materias en las que se acumulen más actividades formativas.

Si nos atenemos a los contenidos de los cursos realizados, predominaron ampliamente las actividades para el desempeño en materias Específicas para Determinados Colectivos y las de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación en el conjunto del periodo analizado. A continuación, y a bastante distancia, se situaron los cursos relativos a las Materias Jurídico-procedimentales, Recursos Humanos y Prevención de Riesgos Laborales (Salud Laboral).

Gráfico 6. Número de actividades formativas según materia (2010 – 2015)



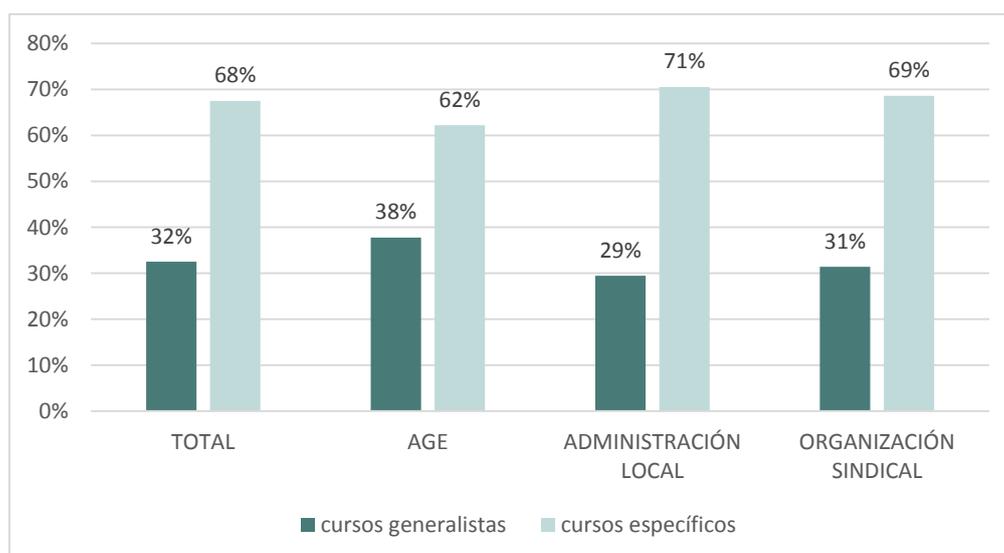
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

Las materias formativas destinadas a dotar de habilidades y conocimientos específicos a determinados colectivos fueron objeto del mayor número de actividades, seguidas de las actividades de formación en materia de Tics, materias jurídico procedimentales, recursos humanos y salud laboral. Las que ocupan la segunda, tercera y cuarta posición (ya sea tomando como cuarta bien recursos humanos o bien salud laboral ya que tiene un número muy similar), prácticamente igualan en volumen de actividades a la primera, por lo que, dados sus contenidos, puede presumirse la existencia de solapamientos o duplicidades en las actividades formativas desde el punto de vista de las materias que contemplan.

Una segunda aproximación es analizar la distribución de las actividades formativas según se consideren generalistas o cursos transversales y específicos, vinculadas a las exigencias del puesto de trabajo y de la organización.

Las posibilidades de solapamiento y la necesidad de coordinación son más elevadas en la formación generalista que en aquellas materias específicas necesarias para un determinado número de empleados en razón de su puesto de trabajo o pertenencia a determinada organización.

Gráfico 7. Clasificación de actividades formativas en función de su carácter generalista o específico. Porcentajes. Total 2010 - 2015

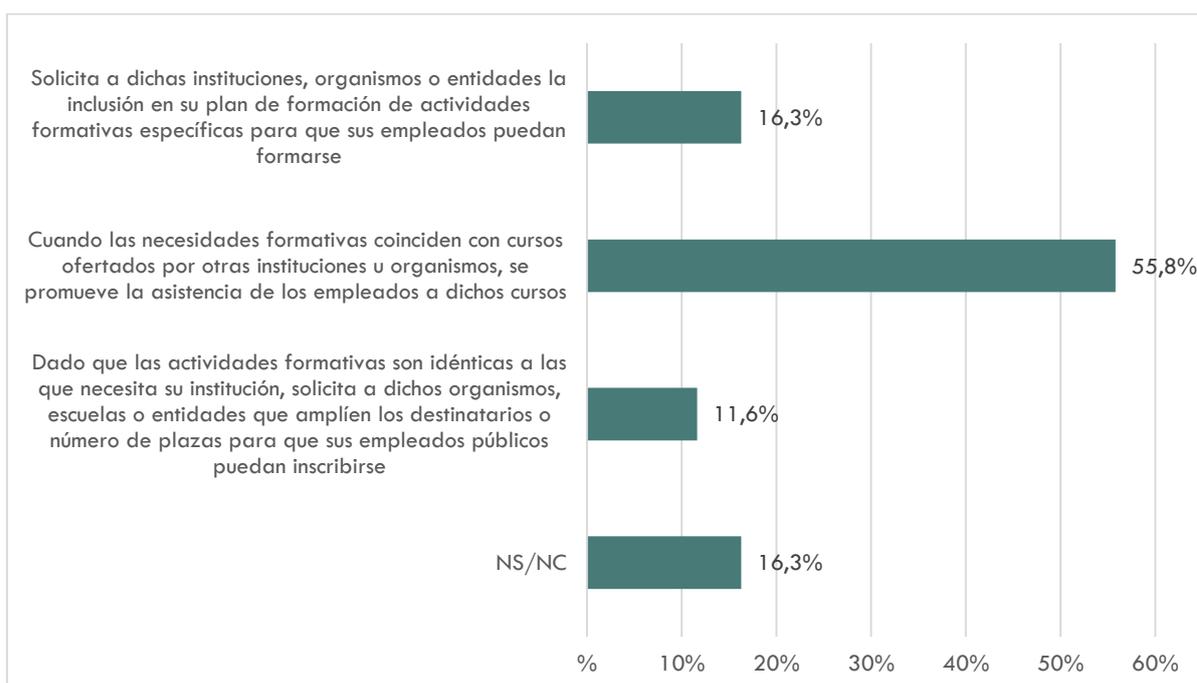


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

Los problemas de solapamiento y falta de coordinación pueden darse fundamentalmente en los planes de formación que inciden en los funcionarios públicos de varias instituciones, bien por tratarse de actividades de carácter generalista, bien porque las materias que contemplan tienen un carácter transversal.

Por lo que respecta a los mecanismos que utilizan los promotores para evitar duplicidades, el más generalizado es promover la asistencia de los empleados a los cursos ofertados por otras instituciones u organismos cuando coinciden con las necesidades formativas de la institución. En segundo lugar, se solicita a dichas instituciones, organismos o entidades, la inclusión en su plan de formación de actividades formativas específicas para que sus empleados puedan formarse. En menor medida se solicita la ampliación de los destinatarios o del número de plazas para que los empleados públicos de la institución puedan inscribirse.

Gráfico 8. Mecanismos utilizados para evitar duplicidades en las actividades formativas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores.

4.5. Cobertura del programa.

La cobertura mide el grado en que una intervención alcanza a la población objetivo de la misma.

La evaluación de la cobertura se realiza a partir de dos tipos de herramientas: los indicadores relativos a este criterio contemplados en el sistema de seguimiento propuesto y la aplicación de herramientas de análisis de datos que permitan conocer el perfil de los empleados públicos receptores de formación, el grado de concentración de los cursos y la probabilidad de recibir o no formación.

Asumiendo que el número de participantes fuese igual al de empleados públicos formados, en la AGE la tasa de cobertura fue del 29% en 2010, pasando por el 31,3% en 2013 y situándose en 2015 el 31,8%.

Tabla 5. Tasa de cobertura de los planes de formación en la AGE

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AGE	29,0%	29,2%	22,6%	31,3%	27,2%	31,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del FEDAP. La cifra de población potencialmente formable sale de los boletines estadísticos del personal al servicio de las AAPP.

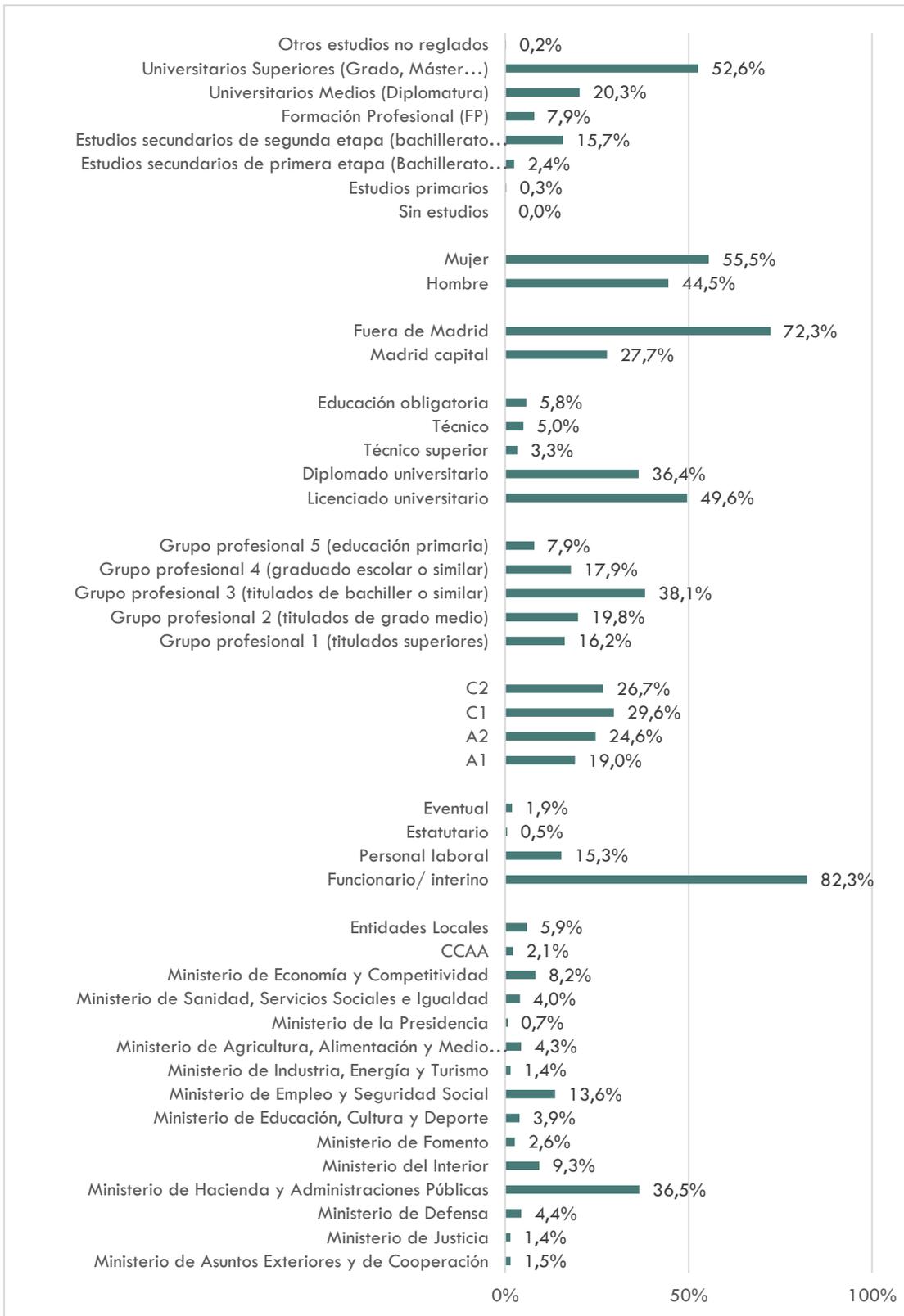
La tasa de cobertura de los funcionarios es ligeramente superior a la total oscilando entre un 32 y el 27% según el año. En el caso del personal laboral, la cobertura fue del 25% en 2013, el 21% en 2014 y ascendió al 24% en 2015.

4.5.1. El perfil de los empleados públicos de la AGE que participa en actividades formativas.

El perfil de los empleados públicos de la AGE que reciben formación es el siguiente.

- Realizaron una media de 2,7 cursos en el año 2015.
- Su antigüedad media en la administración fue de 22 años y la edad media 49 años.
- La carrera profesional presentó un valor de 2,4, esto es, que, en promedio se situaban en dos niveles de complemento de destino por debajo del máximo nivel de su grupo profesional.
- Por tipo de organismo, predominan los empleados públicos que prestan sus servicios en departamentos ministeriales (31%) seguidos de los destinados Agencias (23%) y en OOAA (22%).
- Por ministerio de adscripción, destacan los empleados del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (37%) y el Ministerio de Empleo y la Seguridad Social (14%). El peso del resto de ministerios varía entre el 1,5% y el 10%.
- El 82% es funcionario mientras que el 15% es personal laboral.
- Por grupo y subgrupo de adscripción, los funcionarios pertenecientes a C1 representan un 30% del total, los grupos C2 y A2 se sitúan sobre 25%. El grupo A1 tiene el valor más bajo (19%).
- Entre el personal laboral sobresale el peso de las categorías correspondientes a títulos de bachiller (38%), seguido de los titulados de grado medio (20%).
- El 72% presta sus servicios fuera de Madrid y el 56% son mujeres.
- Finalmente, por lo que atañe al nivel de estudios alcanzado, destacan aquellos empleados con titulaciones universitarias superiores: el 53%, seguido a bastante distancia por títulos universitarios de grado medio (20%).

Gráfico 9. Perfil de los empleados públicos que realizan formación. Variables categóricas



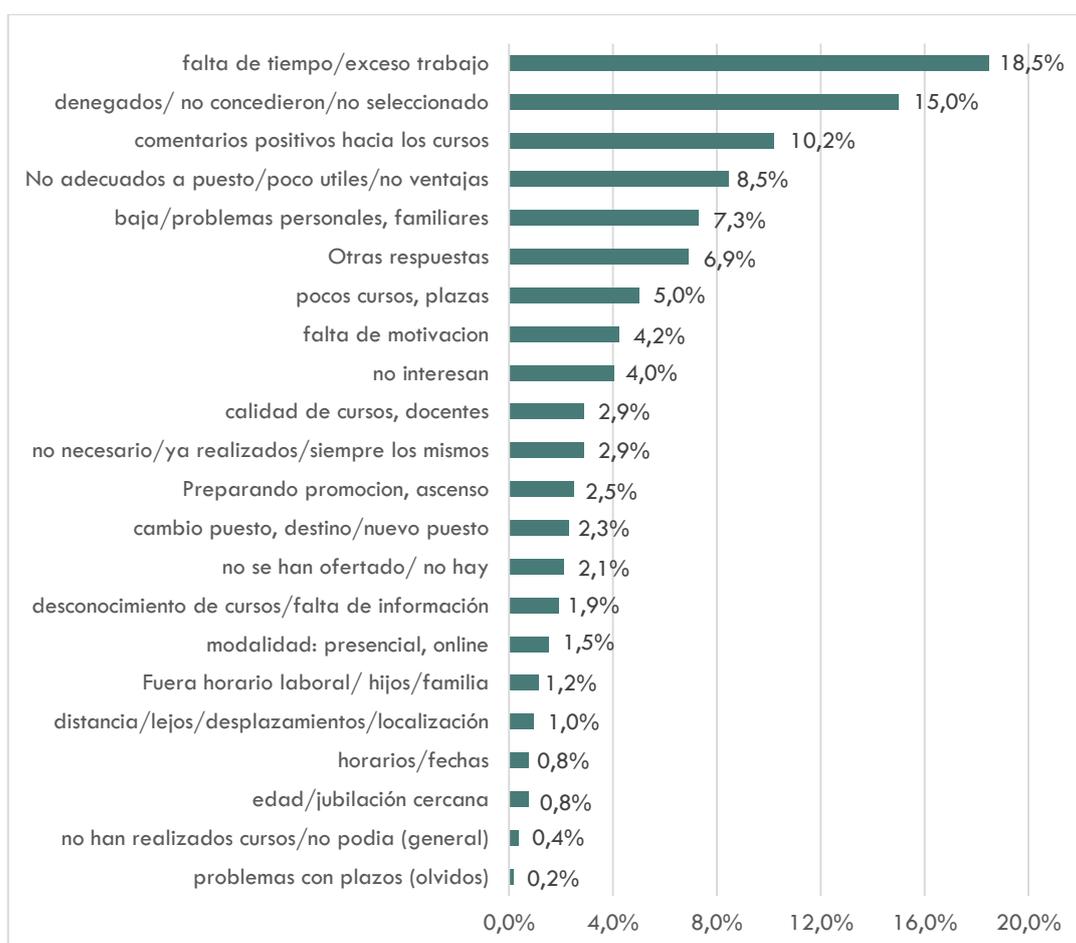
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

4.5.2. Equidad en el acceso a la formación para el empleo.

Quienes realizaron cursos tuvieron características similares a las correspondientes al total de empleados públicos. Sólo se observa que quienes recibieron formación eran un año más jóvenes y tenían una antigüedad un año inferior.

En cuanto a las razones por las que no se realizaron cursos de formación en 2015, los empleados de la AGE apuntaron como principal motivo la falta de tiempo o motivos de trabajo. La denegación del curso o no haber sido seleccionado representó el segundo y tercer motivo más mencionado. En cuarto lugar, se encuentra la falta de adecuación de la formación al puesto.

Gráfico 10. Motivos para no realizar cursos de formación

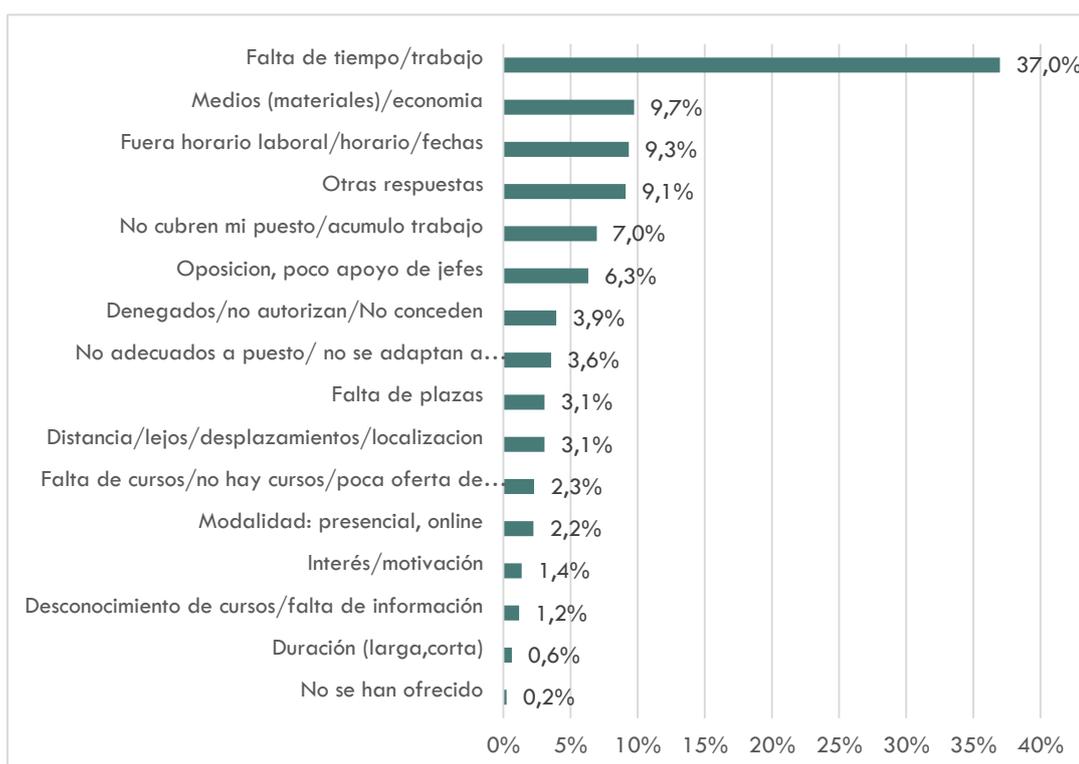


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

4.5.3. Dificultades en el acceso a la formación.

A todos los que no habían realizado cursos se les preguntó acerca de los obstáculos que habían encontrado para la no realización de dichos cursos. Es desglose de los principales motivos referenciados se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico 11. Obstáculos encontrados para no realizar cursos de formación



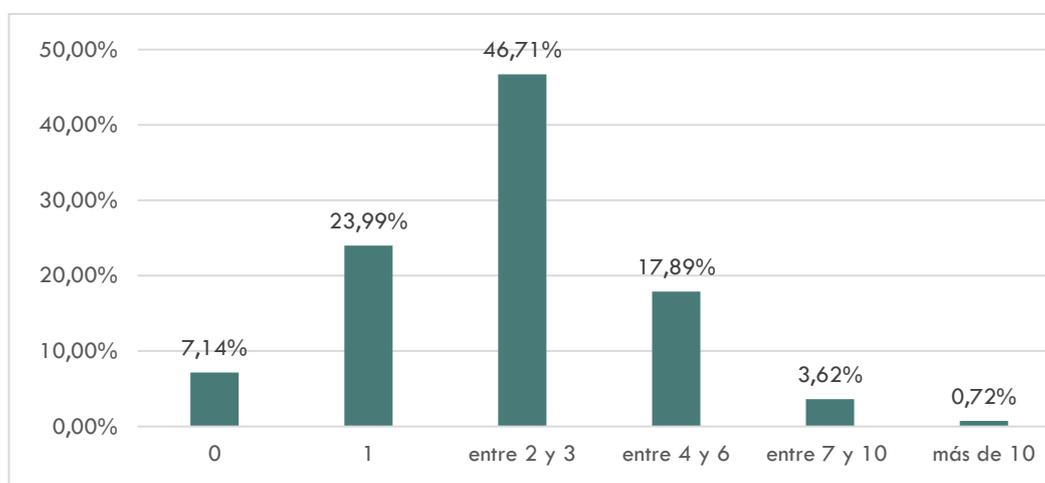
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

4.5.4. Grado de concentración de las actividades formativas.

El índice de repetición es un indicador que permite conocer si la formación se concentra en un número relativamente bajo de empleados públicos. La encuesta a empleados públicos de la AGE que solicitaron cursos en 2015, indica que un 24% de empleados públicos realizó solo un curso. No obstante, un 47% realizó entre dos y 3 cursos y un 18% entre cuatro y seis cursos.

Aproximadamente un 69% de los empleados públicos de la AGE realizó 2 o más cursos en 2015; lo que supone un aumento sustancial respecto a 2012: 29 puntos porcentuales más.

Gráfico 12. Índice de repetición de cursos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

Quienes más cursos realizaron³ en 2015 son los empleados públicos con menor edad (47 años frente a 50) y con una antigüedad media inferior (19 años de servicios frente a 22). Las mujeres presentan una mayor intensidad en cursos realizados y por nivel de estudios predominaron quienes tenían estudios universitarios superiores. Los empleados públicos que carecían de recorrido profesional (se encontraban en el mayor nivel correspondiente a su subgrupo de adscripción), realizaron claramente menos cursos.

Otros elementos que caracterizaron a los empleados públicos que concentraron mayor número de cursos son ser funcionarios (60%), estar adscritos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (31%), desempeñar sus servicios fuera de la ciudad de Madrid (52%); y finalmente afirmar que no percibían obstáculos por parte de sus superiores jerárquicos para llevar a cabo actividades formativas (56%).

4.6. Implementación del programa.

La implementación es la forma en que se ha puesto en práctica una intervención: estructuras, procesos, actividades... En el caso del programa de formación, el análisis de implementación se ha centrado en tres aspectos diferenciados:

- En primer lugar, se estudian los procedimientos de aplicación y financiación del programa de formación.
- En segundo lugar la ejecución del programa se evalúa a partir del análisis de la gestión de los planes de formación.
- Y finalmente, se analizan los resultados intermedios del programa.

4.6.1. Procedimientos y seguimiento del programa.

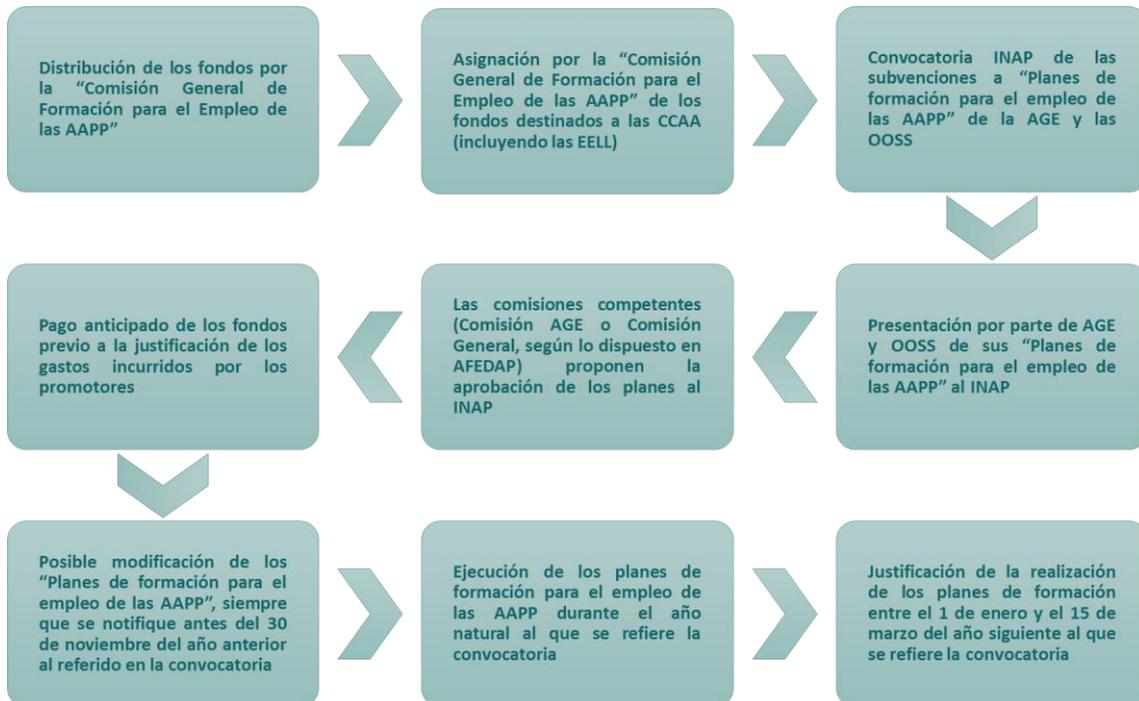
Procedimientos del Programa para el año 2015 en el ámbito AGE.

Centrado en el ámbito AGE, el esquema procedimental de aplicación de los planes de formación para el empleo durante el año 2015⁴, es el representado en el siguiente gráfico.

³ Se comparan los empleados públicos que hicieron 3 y más cursos, con quienes hicieron 1 y 2 cursos. Los porcentajes indicados corresponden a la diferencia en cada categoría de las variables entre ambos grupos.

⁴ Como ya se ha señalado, la convocatoria de este año 2015 se excluye expresamente de la aplicación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Gráfico 13. Procedimientos de concesión de las subvenciones a los Planes de Formación para el Empleo en la AGE y organizaciones sindicales para el año 2015



Fuente: Elaboración propia.

La comunicación de la subvención concedida y su pago son los hitos cruciales que determinan la viabilidad de los planes de formación de muchos promotores. El hecho de que la resolución de concesión de las subvenciones o el pago de las mismas se realice avanzado el año, supone para las instituciones que no tienen medios para financiar los planes de formación, o para las que tienen problemas de control financiero para adelantar fondos, que los cursos de formación deban de impartirse en un periodo muy corto de tiempo, prácticamente en el cuarto trimestre del año. Lo que implica una concentración temporal excesiva que puede producir problemas de carácter organizacional y de reparto de tareas en las organizaciones que tienen un porcentaje alto de sus empleados realizando cursos.

En general la valoración del procedimiento por los promotores es neutral. Situándose la valoración media se sitúa en 5,2 puntos (el valor mediano 5). Si comparamos los datos con los obtenidos en 2012, observamos un claro empeoramiento de la valoración del procedimiento de asignación de subvenciones en 2015.

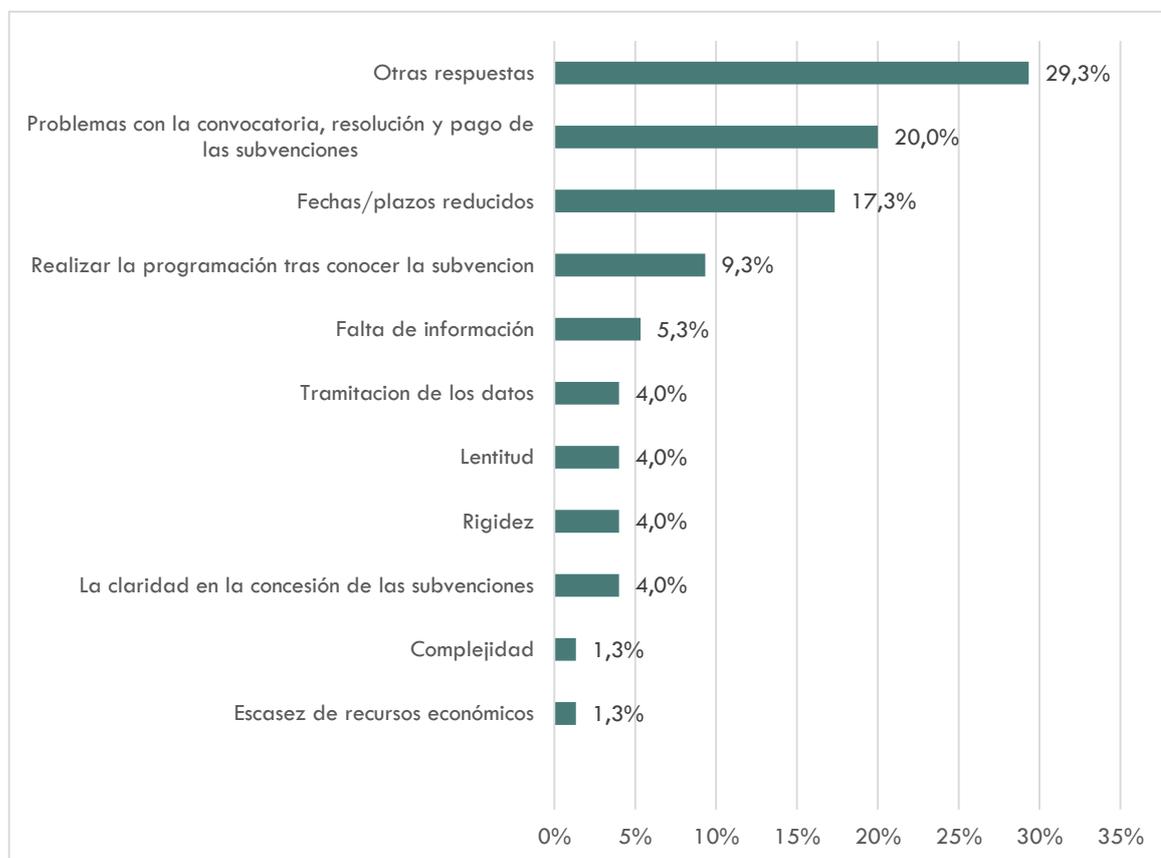
En cuanto a los cambios ocurridos en el portal FEDAP entre el 2013 y el 2015 la valoración en general es positiva, siendo la valoración media 6,7 puntos.

Con respecto a los problemas⁵ que los distintos promotores identifican en relación con el procedimiento los más frecuentemente citados son los relacionados con la convocatoria,

⁵ Un 14% de la muestra no sabe o no contesta a esta pregunta.

resolución y pago de las subvenciones, junto con fechas o plazos reducidos, ambos señalados por el 16,3% de los promotores encuestados.

Gráfico 14. Problemas identificados por los promotores en relación con el procedimiento de concesión de subvenciones (Total de menciones)



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a promotores.

Seguimiento del programa.

En los datos que se obtienen a través del portal FEDAP, introducidos por los distintos organismos y entidades que integran la AGE, la Administración Local (hasta el año 2013) y las Organizaciones Sindicales, se observan limitaciones en cuanto a su validez, como consecuencia de la falta de depuración de los ficheros, o la existencia de distintos criterios de interpretación con respecto al contenido y naturaleza de los indicadores requeridos.

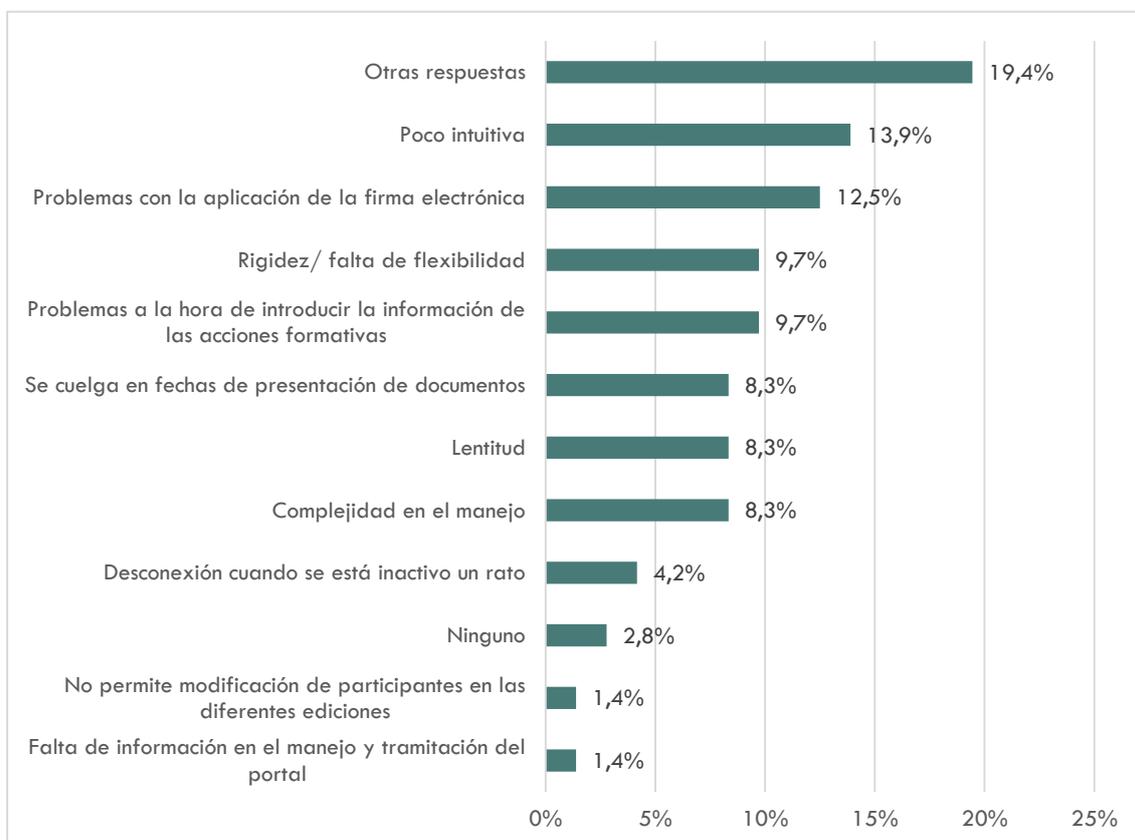
La explotación de la información, también presenta limitaciones al tomar como unidad de referencia los planes de formación efectuados. El uso de la actividad formativa como unidad de referencia presentaría evidentes ventajas a la hora de la evaluación.

4.6.2. El portal FEDAP.

El portal FEDAP constituye un instrumento esencial para la gestión de las ayudas. A través del portal deben realizarse las solicitudes de subvención, las modificaciones de las actividades y la justificación de los gastos. Cuenta con una valoración positiva de los promotores, obteniendo una puntuación media de 6,42 y mediana de 7.

Como principal dificultad del portal FEDAP se destacan que la aplicación es poco intuitiva, problemas derivados de la firma electrónica y otros.

Gráfico 15. Problemas identificados por los promotores en relación con el portal FEDAP (Total de menciones). Porcentajes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores.

4.6.3. La financiación del Programa de Formación para el Empleo.

La financiación de la formación para los empleados públicos se contempla en los acuerdos suscritos entre Administración y organizaciones sindicales y remite, en lo referente a su cuantía, a las leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

En el conjunto de las AAPP la recaudación por cuotas de formación profesional se ha reducido un 5,47% entre 2010 y 2012. Por otra parte y a diferencia de la tendencia de recuperación iniciada en 2013, en 2015 se produce una minoración de la recaudación respecto de los dos años anteriores.

Tabla 6. Recaudación por cuotas de formación profesional procedentes de empleados públicos

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Órganos de la AGE y de las CCAA	88.833.248	87.922.661	83.207.540	110.320.507	115.011.072	107.217.171
Organismos Públicos	151.871.667	150.584.034	143.216.144	165.009.874	167.714.742	163.462.021
Corporaciones Locales	97.568.217	99.059.706	93.329.466	98.402.238	100.217.927	100.471.648
TOTAL	338.273.133	337.566.402	319.753.152	373.732.619	382.943.742	371.150.841

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social.

Tabla 7. Distribución de los fondos de la formación para el empleo entre el total de ocupados y los empleados en las AAPP

Año	Formación Ocupados	Formación en las AAPP
	(% sobre total recaudado)	(% sobre formación de ocupados)
2010	60%	10,75%
2011	60%	10,75%
2012	50%	6,85%
2014	50%	6,17%
2015	50%	6,17%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social.

A partir de 2012 ha disminuido, tanto el porcentaje sobre lo recaudado a través de la cuota de cotización por formación profesional aplicado a formación de ocupados, como el porcentaje aplicado a dicho resultado y destinado a la formación para el empleo de los empleados públicos.

4.7. Ejecución del Programa: la gestión de los planes de formación.

La elaboración de los planes de formación, según afirma el 75,5% de los promotores encuestados, se efectúa mediante encuestas de satisfacción a los alumnos que han realizado cursos en el año anterior.

Según el 66% de los promotores, el segundo instrumento más utilizado para programar la formación es la necesidad de adquirir conocimientos en un nuevo software o hardware preciso para la implantación de una nueva normativa o sistema.

Gráfico 16. Instrumentos utilizados para la formalización de la planificación y gestión de los planes de formación

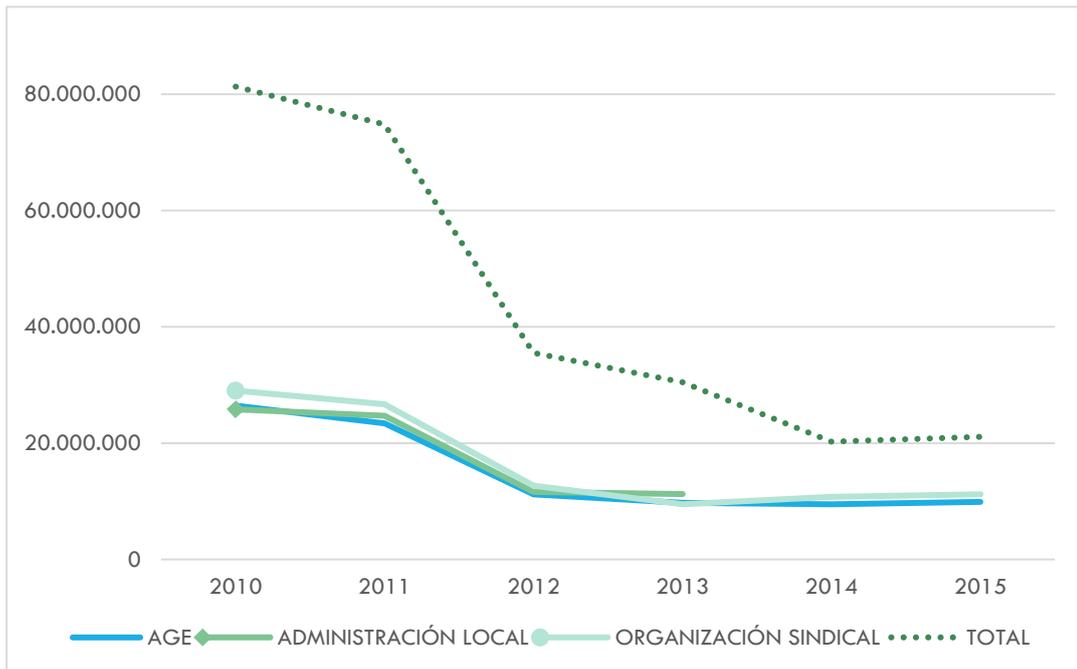


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores. Multirespuesta, la suma de porcentajes excede el 100%

4.7.1. Recursos económicos para los planes de formación.

La subvención adjudicada total se ha reducido progresivamente a lo largo del período 2010-2014 con una ligera recuperación en 2015. Esta reducción ha sido del 74,1% para los años comprendidos entre 2010 y 2015; y ha afectado a todas las familias de promotores en un porcentaje similar al total.

Gráfico 17. Subvención adjudicada (Miles de €)



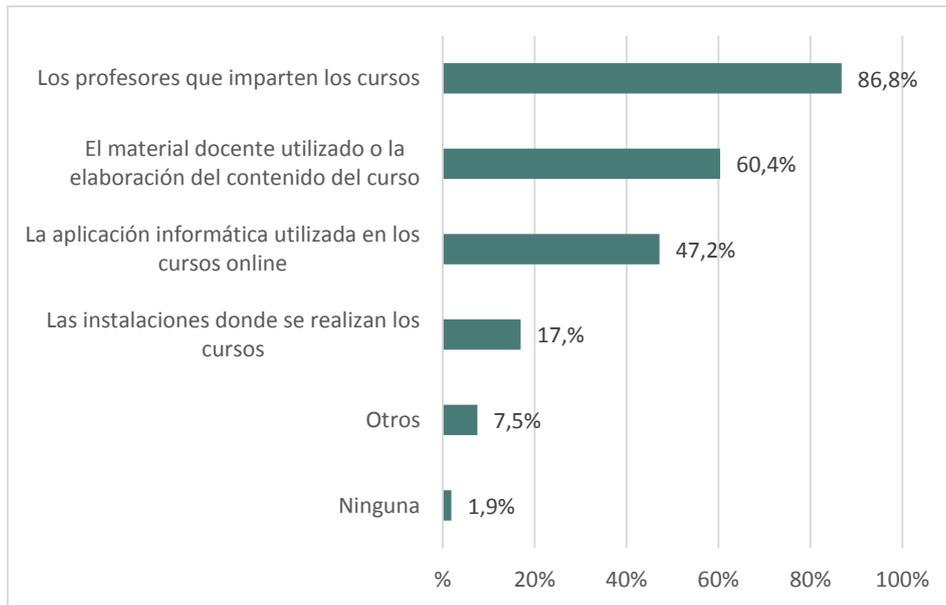
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

4.7.2. Gestión de los planes de formación.

La mayoría de planes de formación se gestionan directamente por parte de los promotores: en torno al 92% a lo largo de todo el período. Aquellos planes gestionados indirectamente se situaron en torno al 3% y los planes mixtos en el 5%.

Lo más frecuente no es tanto la contratación externa de la gestión completa de los planes, como la de algunos de los elementos que posibilitan su desarrollo. Y dentro de estos, el profesorado, el material docente o las aplicaciones necesarias para la formación online, son los elementos para los que en mayor medida se recurre a la contratación externa.

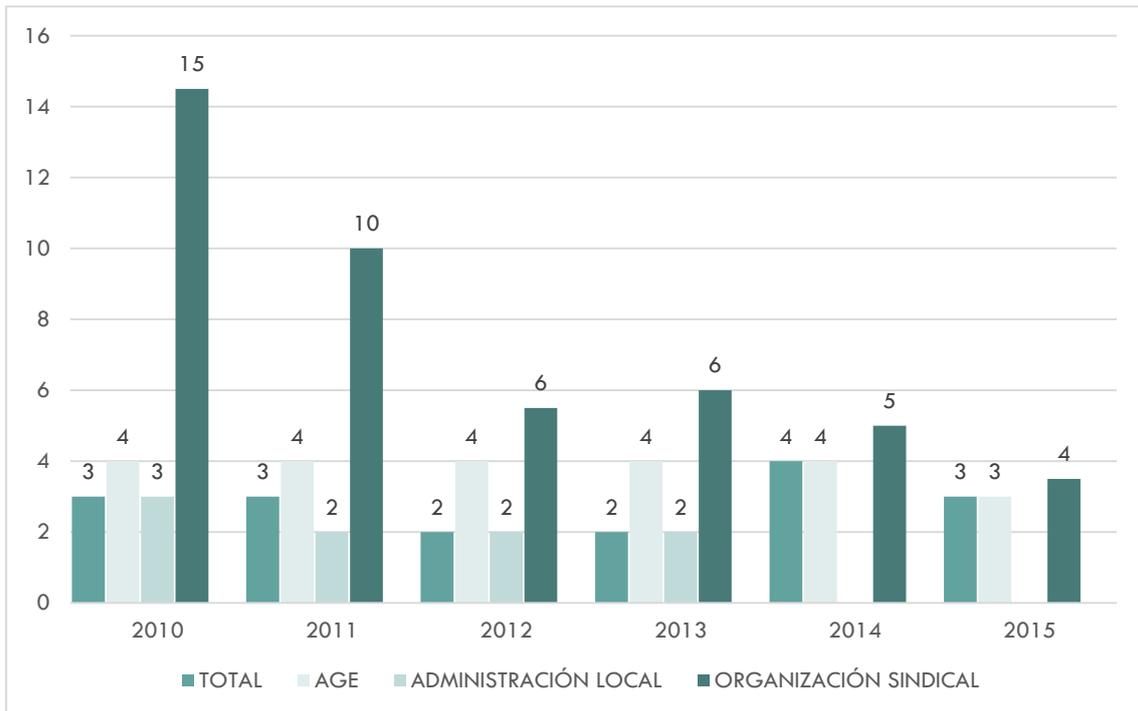
Gráfico 18. Recurso a la contratación externa de distintos elementos necesarios para el desarrollo de los planes de formación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores.

Tanto la AGE, como la Administración Local destinaron, en términos medianos, un número relativamente pequeño de recursos humanos a la gestión de cada plan de formación.

Gráfico 19. Recursos humanos dedicados a la gestión de los planes de formación. Medianas. Período 2010-2015



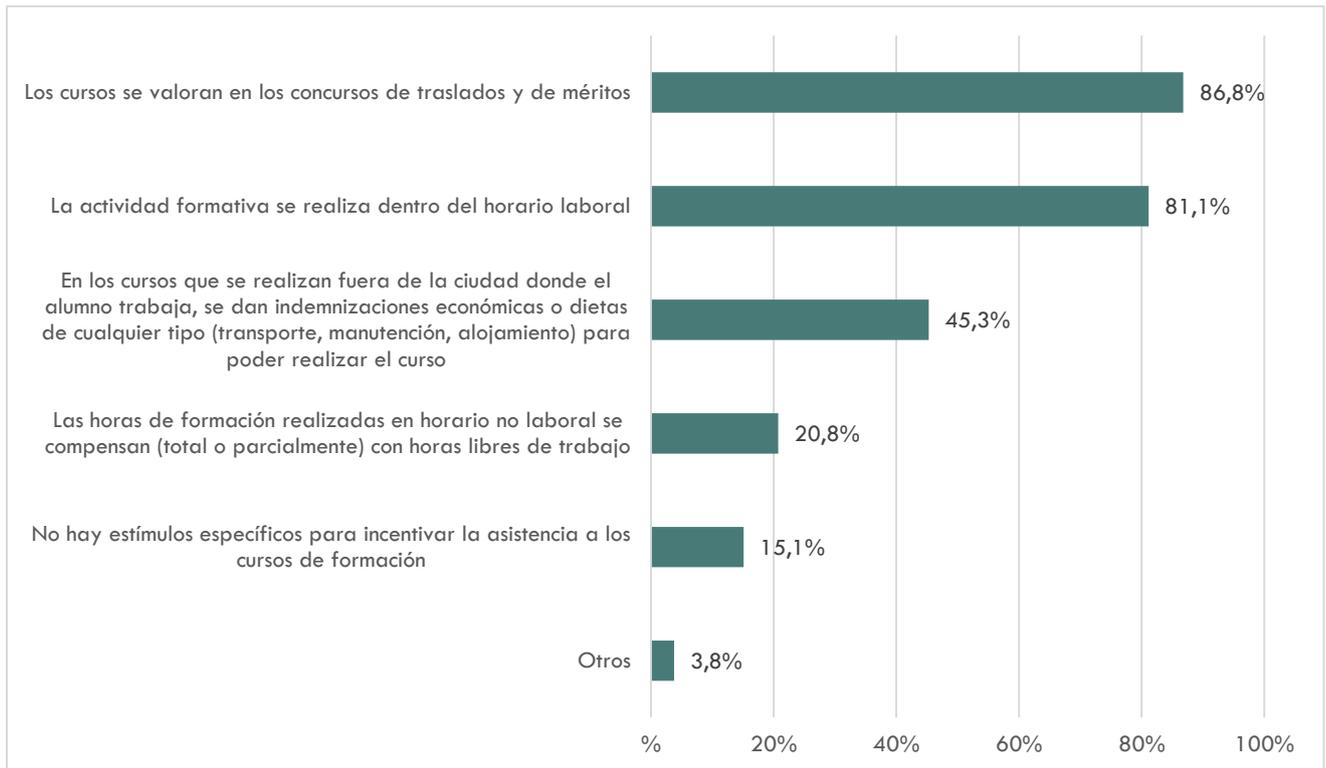
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

Esta reducción de los recursos humanos destinados a la gestión de cada uno de los planes no se ha traducido en una mayor carga de trabajo para estos profesionales. La minoración del número de ediciones por actividad formativa, como se verá más adelante, ha producido una disminución, en términos medianos, del número de ediciones por persona dedicada a la gestión del plan. Para el total se ha pasado de 4,6 en 2010 a 3,3 en 2015.

4.7.3. Gestión de los alumnos.

Todos los promotores utilizan diferentes mecanismos para incentivar la asistencia a los diferentes cursos que organizan.

Gráfico 20. Mecanismos para la incentivación de la asistencia a actividades formativas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores.

En cuanto al sistema de inscripción de los alumnos en las actividades formativas, lo más frecuente es la solicitud directa de los candidatos con la aprobación previa o posterior de su superior, aunque un 22,6% de los promotores indica que los alumnos pueden inscribirse sin esta autorización. En el 51% de las actividades impartidas (mediana 47%), se exige a los alumnos el cumplimiento de determinados requisitos.

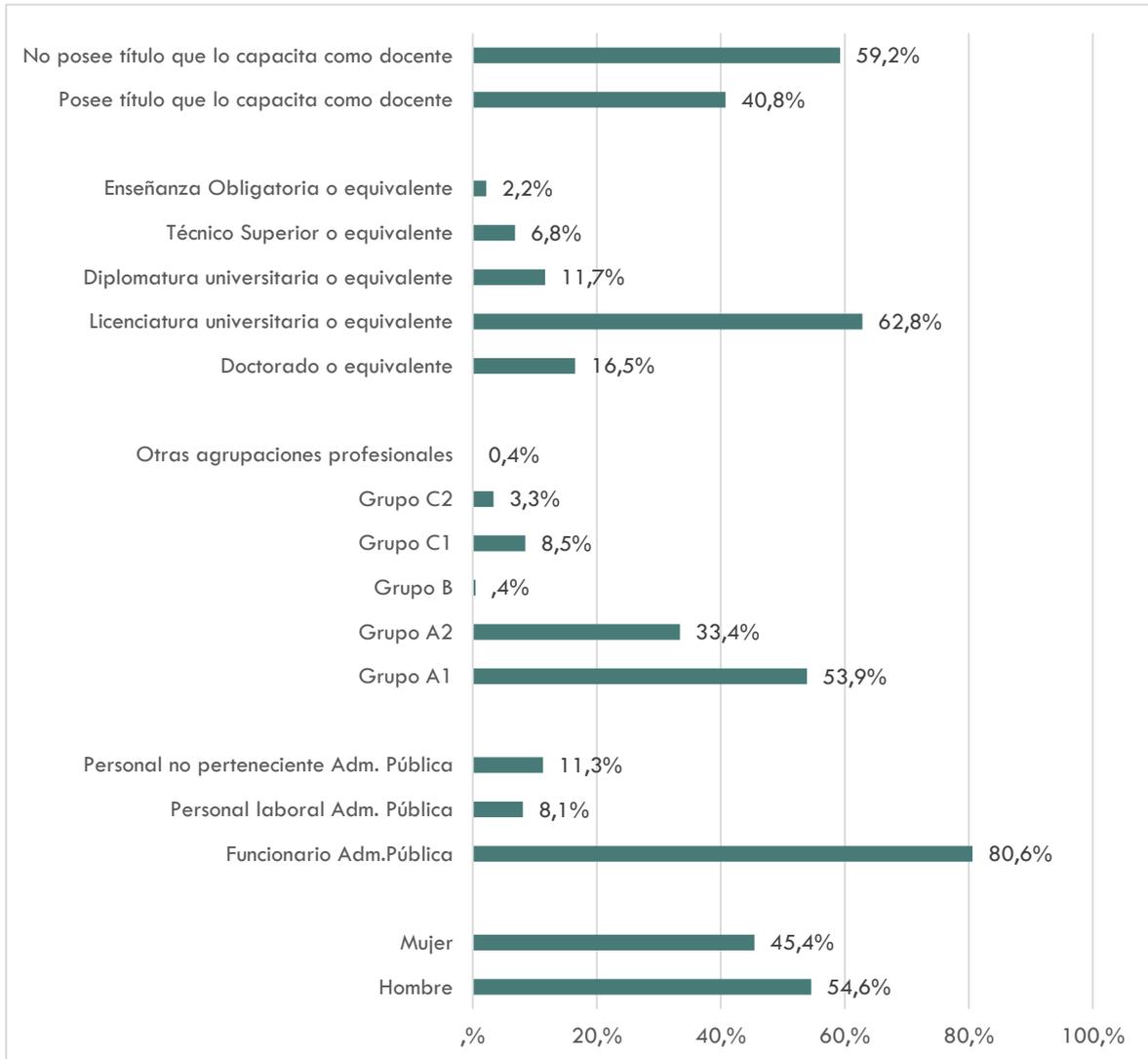
El 94% de los promotores afirma que identifica a los alumnos que solicitan participar en varios cursos a lo largo del año. El 92% de éstos aplica medidas para impedir que se pueda realizar un número elevado de cursos por la misma persona.

4.7.4. Implementación: Perspectiva de los docentes.

En el 2015, como novedad, se ha incluido en la evaluación una encuesta al profesorado de la AGE. A través de la misma, podemos inferir las siguientes características de los docentes que han impartido formación según distintas variables categóricas de relevancia⁶.

⁶ Los porcentajes están calculados con respecto a cada variable. Por ejemplo, la suma porcentual de grupos profesionales arroja el 100%, la suma de porcentajes de hombres y mujeres también suma 100%

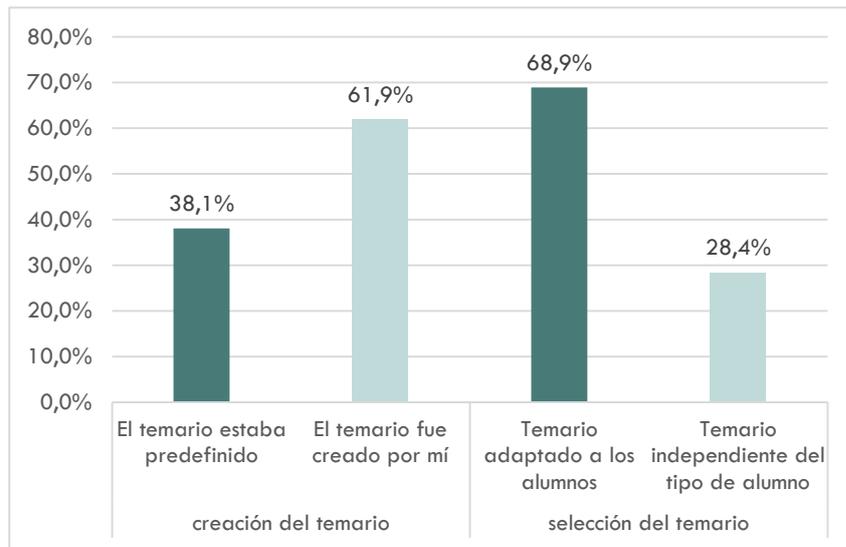
Gráfico 21. Perfil de los docentes que imparten formación. Variables categóricas



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a profesores.

En cuanto a la valoración de la adecuación del temario a las necesidades formativas, desde la perspectiva de los profesores que impartieron los cursos, el 69% considera que el temario está adaptado al tipo de alumnos. Además, es el docente quien elabora el temario en un 62% frente a un 38% que lo tiene predefinido.

Gráfico 22. Temario de los cursos



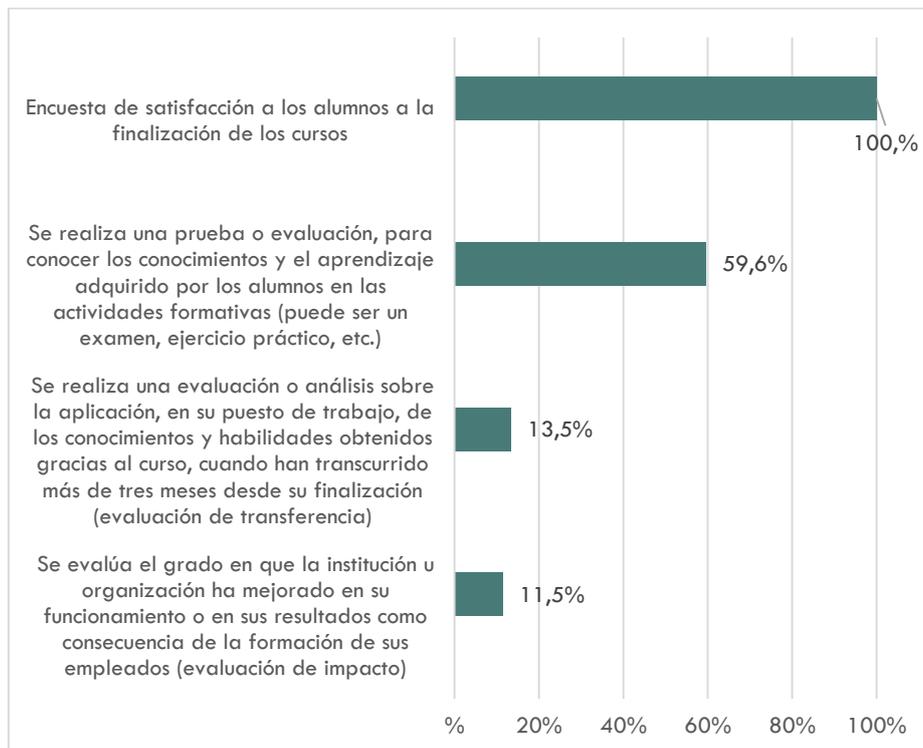
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a profesores.

Un aspecto íntimamente ligado al temario y su adecuación es la homogeneidad del alumnado. Los docentes creen son más homogéneos en cuanto al organismo de procedencia (66%), pero, por el contrario, con respecto al nivel profesional y a los conocimientos acerca de la materia impartida, son más heterogéneos (con un 60% y 61% respectivamente).

4.7.5. Seguimiento y evaluación de los planes de formación.

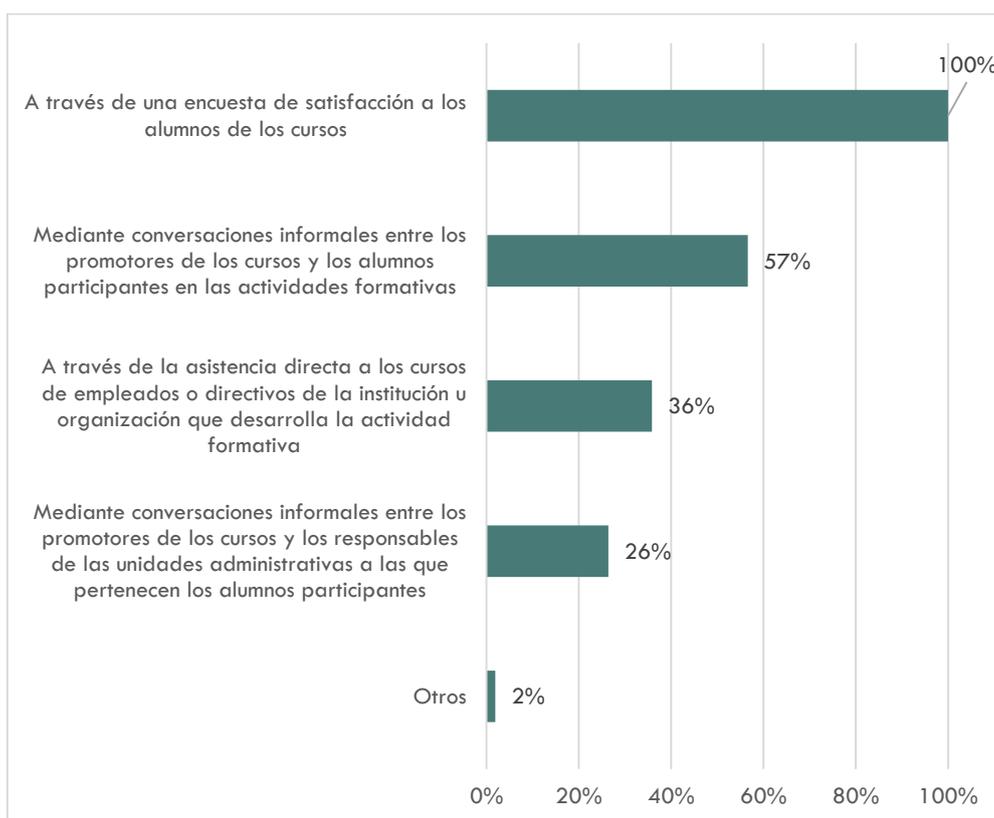
Las principales herramientas de evaluación de la formación y el profesorado han sido:

Gráfico 23. Herramientas de evaluación de la formación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores.

Gráfico 24. Herramientas de evaluación de la calidad del profesorado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores.

La perspectiva de los docentes.

La mayoría de los cursos impartidos (65%), no tienen un método de evaluación del alumno, sino que eran meramente divulgativos. En el caso de sí tenerlos, el método más utilizado es el examen (17%), seguido de la combinación de trabajos y examen (11%) y por último está la realización de un trabajo o proyecto (7%).

Por lo que respecta a las actividades de evaluación de su práctica docente que realizan los profesores, un 11% no recaba información. Entre los que sí, el método más frecuentemente utilizado es una encuesta final de valoración por parte de los alumnos (69%), seguido por comentarios directos con los alumnos (20%).

4.8. Resultados intermedios del programa.

Por resultado intermedio se entiende el grado de realización de las actividades o procesos previstos, o necesarios, para la implementación del programa y en consecuencia, para la consecución de sus objetivos.

4.8.1. Número de planes acogidos al programa de formación para el empleo.

Tras un rápido crecimiento en el inicio, se aprecia un acusado descenso en el año 2014 de los planes acogidos al programa de formación. Esto se debe fundamentalmente a que en ese año

no están registrados los datos de las entidades locales, ya que el envío por parte de las CCAA de ese dato no se hizo en todos los casos hasta el año 2015.

Las variaciones en el número de planes acogidos a la formación para el empleo no son excesivas.

Gráfico 25. Número de planes acogidos al programa de formación para el empleo. 1995 - 2015



Fuente: Elaboración propia. Hasta el 2009 datos del INAP y a partir de 2010 datos del FEDAP. En 2015 datos FEDAP más datos de las CCAA.

4.8.2. Actividades formativas.

Una actividad formativa es una actuación en formación, un curso de contenido concreto, que puede realizarse en una o varias ediciones. Entre los años 2010-2015, se realizaron un total de 137.358 actividades formativas. Dichas actividades han estado desigualmente distribuidas por año y grupo promotor.

Gráfico 26. Actividades formativas realizadas



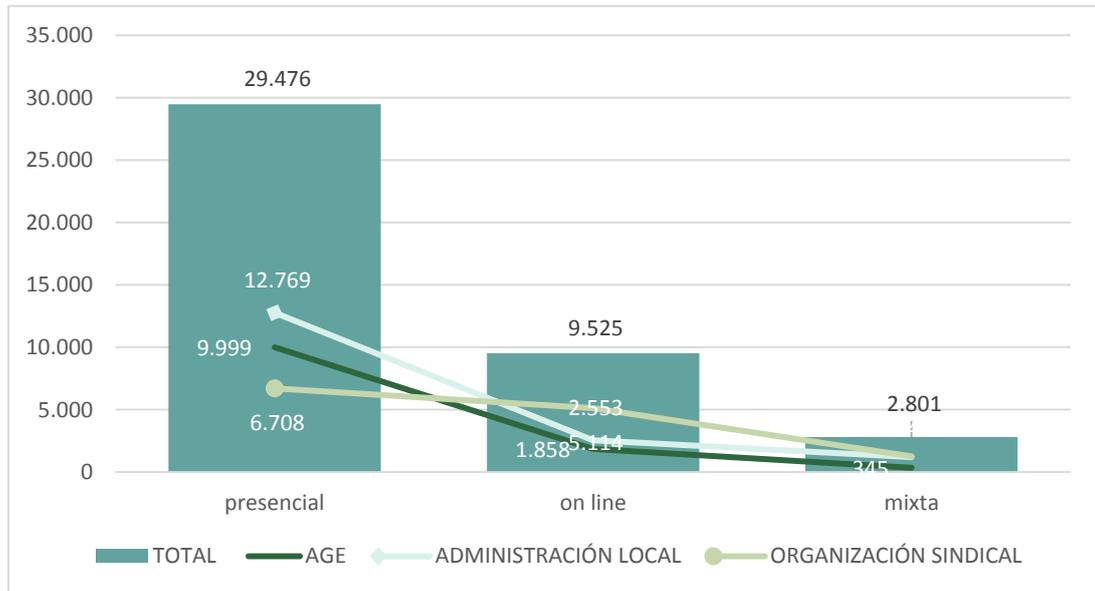
Fuente: Elaboración propia. Hasta el 2009 datos del INAP y a partir del 2010 datos del FEDAP más datos de las CCAA.

Con algún altibajo a lo largo de los años la evolución del número de actividades formativas es de un intenso crecimiento hasta el año 2008 y caída en 2011-2015 como consecuencia de la crisis (con una pequeña recuperación en 2014).

También, detrás de estas cifras, pueden esconderse otros factores explicativos, como la sustitución de los cursos presenciales por cursos online, lo que reduce el número de actividades, aunque aumenta el número de alumnos en los mismos.

Por **modalidad de impartición**, a lo largo del período de análisis han predominado las actividades formativas presenciales, alcanzando la cifra de 29.476. En segundo lugar, a bastante distancia, se sitúan las actividades online.

Gráfico 27. Número de actividades formativas según modalidad de impartición. Período 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

Este mayor peso de las actividades presenciales se justifica, a juicio de los promotores, por su mayor adaptabilidad a las necesidades formativas de la institución.

Una actividad formativa puede desarrollarse en una o varias ediciones a lo largo del año.

Tabla 8. Porcentaje de actividades formativas según el número de ediciones. Período 2010-2015

		<i>Una edición</i>	<i>Entre 2 y 5 ediciones</i>	<i>Más de 5 ediciones</i>
AGE	2010	59%	23%	19%
	2011	62%	18%	19%
	2012	71%	18%	11%
	2013	73%	14%	13%
	2014	77%	16%	7%
	2015	86%	10%	4%
Administración Local	2010	91%	8%	1%
	2011	89%	10%	1%
	2012	91%	8%	0%
	2013	93%	7%	0%
	2014	-	-	-
	2015	-	-	-
Organizaciones Sindicales	2010	94%	6%	0%
	2011	88%	12%	0%
	2012	91%	5%	5%
	2013	91%	5%	5%
	2014	89%	5%	5%
	2015	83%	17%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

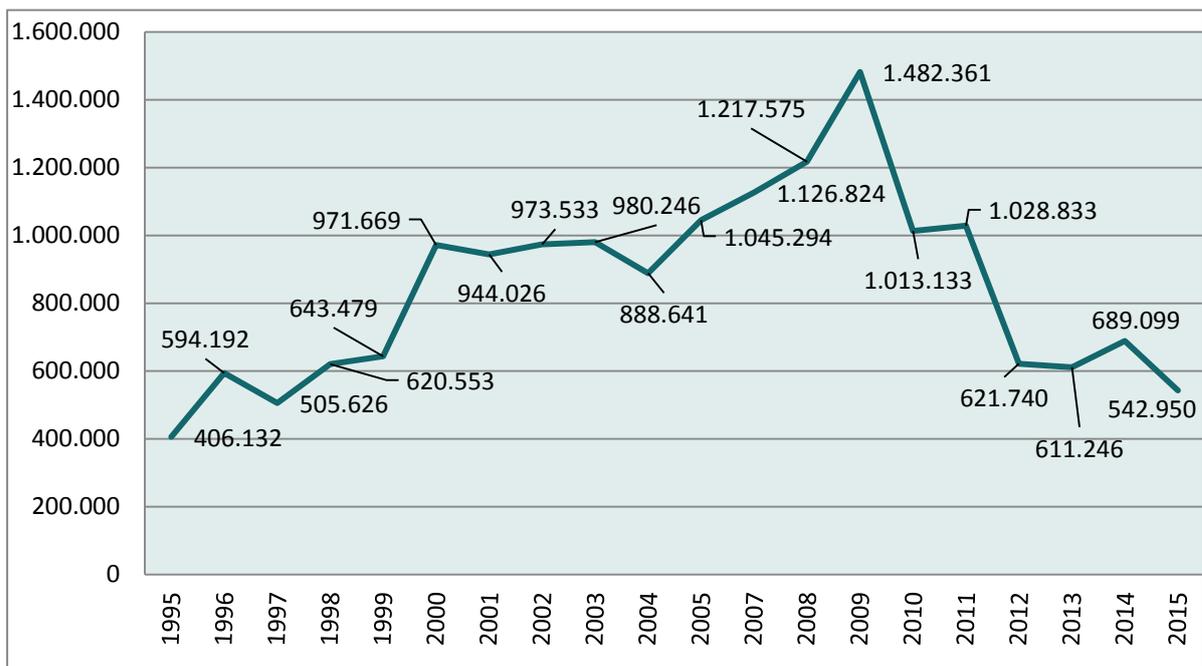
En los últimos años, se ha producido una notable reducción del número de ediciones por actividad formativa sobre todo en el caso de la AGE. En el año 2015, el porcentaje de las actividades que contaban con 2 o más ediciones disminuyen con respecto al año anterior para la AGE y sin embargo aumenta para las Organizaciones Sindicales.

Una posible explicación, además de la caída de los recursos económicos disponibles, es el incremento de las ediciones online acompañada de una reducción en paralelo de las ediciones presenciales. En la AGE, el porcentaje de ediciones presenciales en el periodo 2010-2015 se redujo un 45% mientras que paralelamente se incrementaron las ediciones impartidas online un 24%.

4.8.3. Horas de formación.

Las horas de formación impartidas aumentan progresivamente desde el año de inicio del programa de formación para el empleo en la Administración Pública, alcanzando su máximo en el año 2009 para disminuir hasta el 2015. En 2015 fueron 542.950 horas, casi un tercio de las horas impartidas en el año de más horas de formación.

Gráfico 28. Horas de formación impartidas

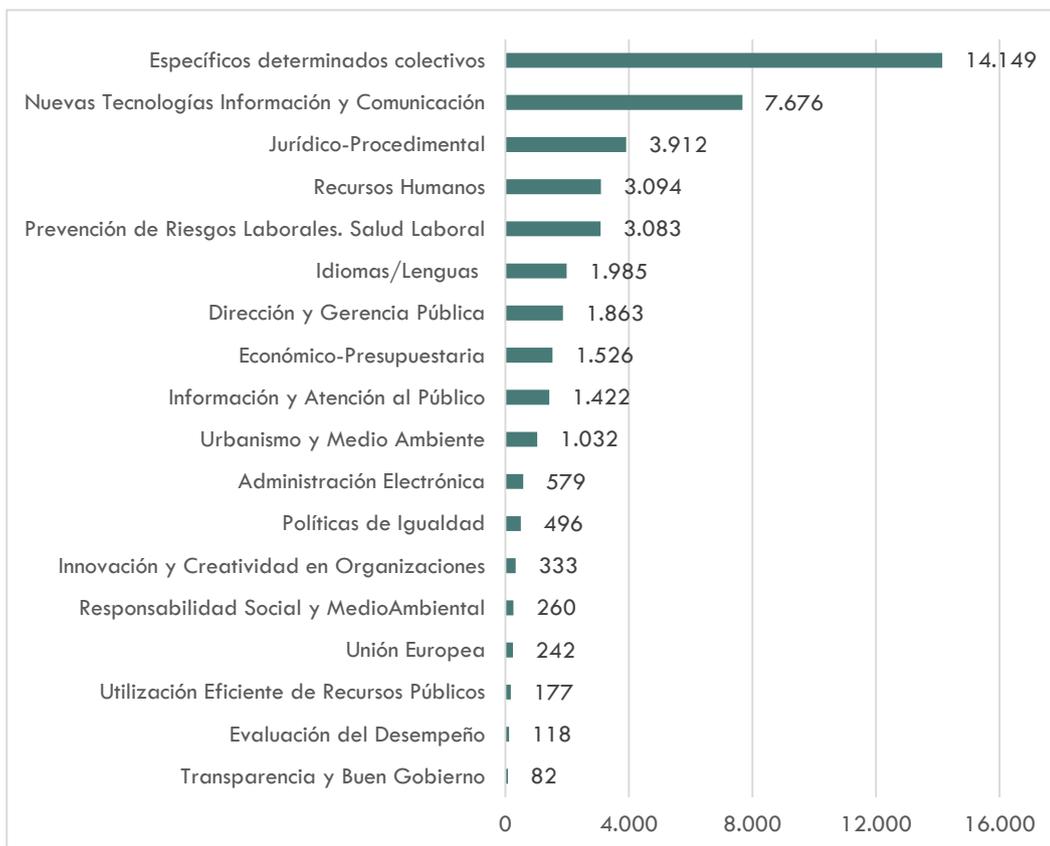


Fuente: Elaboración propia. Hasta el 2009 datos del INAP y a partir del 2010 datos del FEDAP más datos de las CCAA.

4.8.4. Materias impartidas en la formación para el empleo.

Ateniéndonos a la categoría de cursos realizados, han predominado ampliamente las actividades destinadas a mejorar las habilidades y el desempeño en materias específicas para determinados colectivos. A continuación, y a bastante distancia, se situaron los cursos relativos a las Tics y a las materias jurídico-procedimentales.

Gráfico 29. Número de actividades formativas según materia. Total período 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

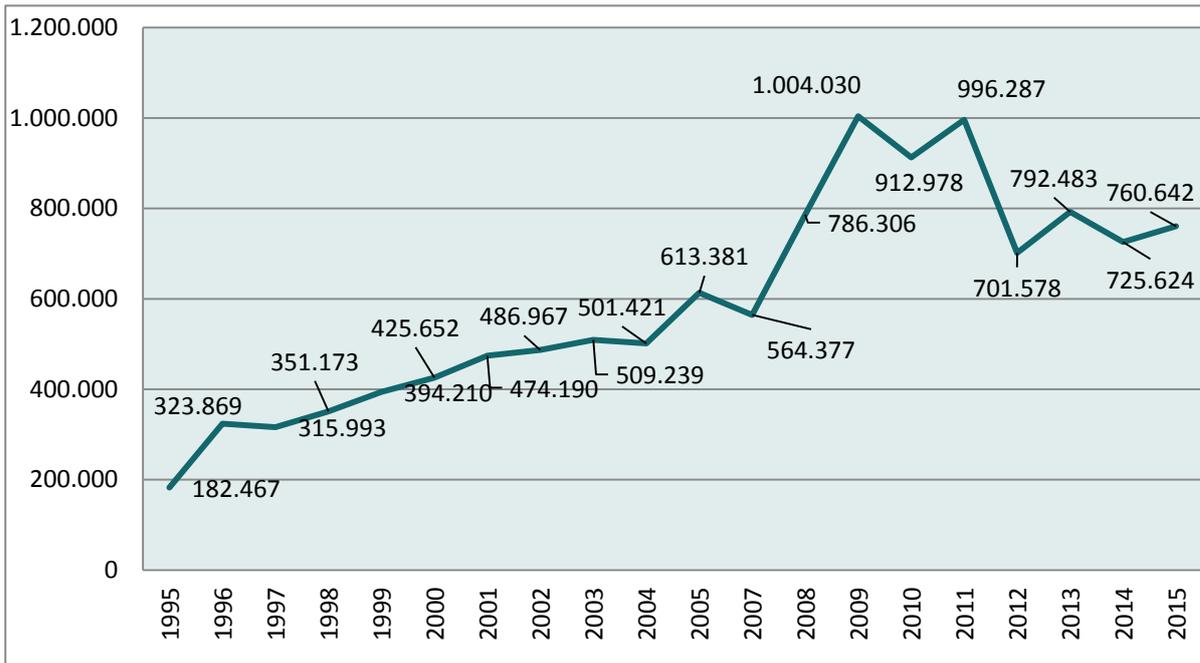
En todas las familias de promotores destacan el predominio de los cursos específicos para determinados colectivos, las nuevas Tics y materias jurídico-procedimentales.

4.8.5. Participantes en las actividades formativas.

Hasta el año 2009 en el que se alcanza el máximo de alumnos⁷, la cifra crece constantemente estabilizándose en 2010 y 2011, aunque se quiebra la tendencia en 2012, año en el que se produce una importante reducción del número de alumnos. En los últimos tres años hay subidas y bajadas terminando en 2015 con una leve recuperación respecto del año anterior.

⁷ Como se decía en nota al pie anterior podemos hablar de alumnos, número de alumnos matriculados en los cursos, alumnos participantes en los cursos, los que efectivamente han asistidos a los cursos, y alumnos formados los que han seguido un curso de formación para el empleo y lo han superado con éxito. En este caso se trata de número de alumnos matriculados en los cursos.

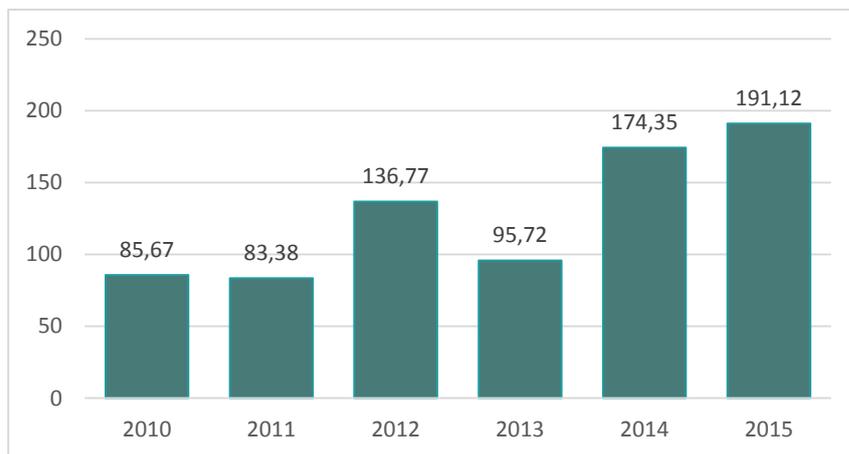
Gráfico 30. Alumnos formados por el programa de formación para el empleo



Fuente: Elaboración propia. Hasta el 2009 datos del INAP y a partir del 2010 datos del FEDAP más datos de las CCAA.

Un indicador de interés es el que relaciona la población potencialmente formable con el número de ediciones de las actividades formativas. Mide la magnitud de los planes de formación y el grado en que posibilita que se forme a la población potencialmente formable.

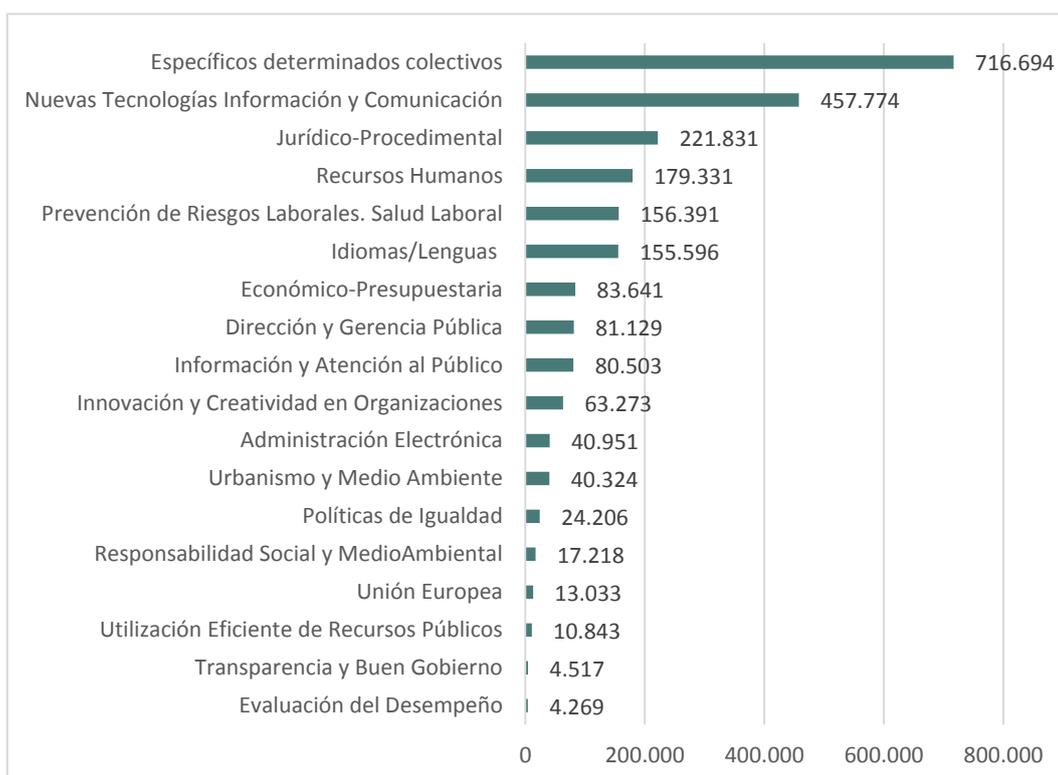
Gráfico 31. Población potencialmente formable en la AGE en función del número de ediciones formativas. Período 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del portal FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

Por lo que respecta al número de participantes según materia, al igual que sucedía en el caso de las actividades formativas, predominaron los participantes en cursos específicos para determinados colectivos seguidos de Tics, y a bastante distancia le siguen los cursos de materia jurídico-procedimental y de recursos humanos.

Gráfico 32. Número de participantes según materia. Total período 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del portal FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

4.9. Eficacia del programa

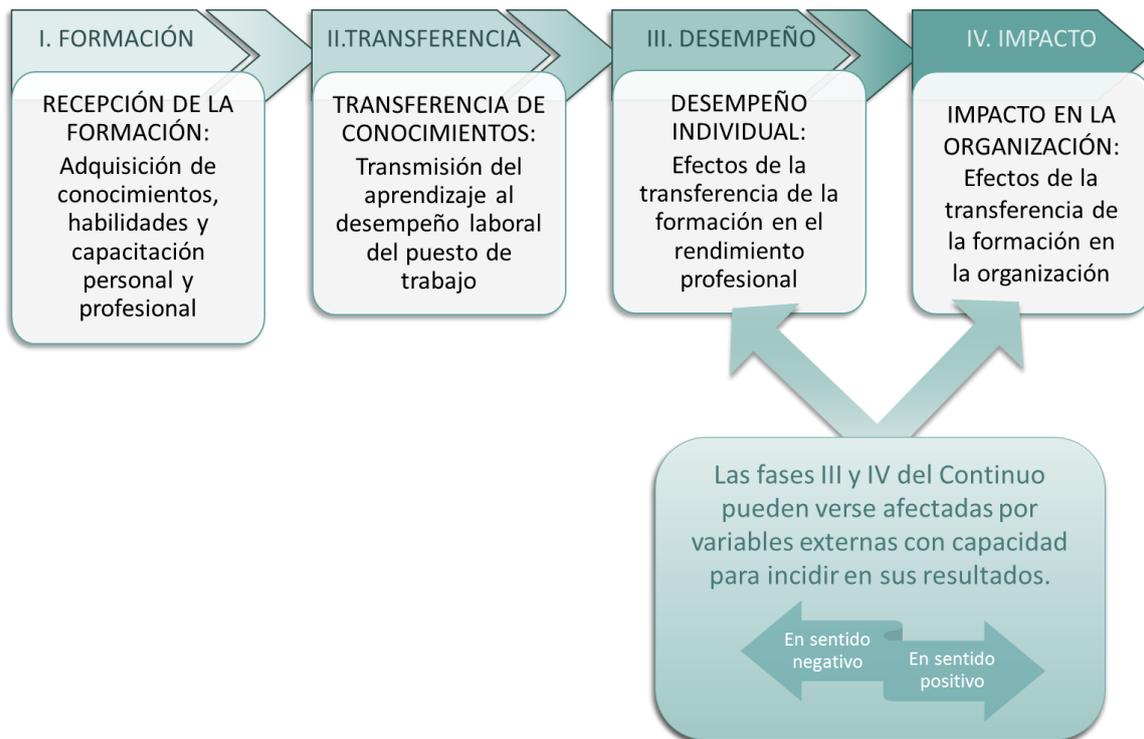
Se entiende por eficacia el grado de resolución del problema público que dio lugar a la intervención, o el grado en que se alcanzan los objetivos establecidos en dicha intervención.

El análisis de la eficacia contempla dos grandes dimensiones:

- La primera de ellas es la **transferencia** de los conocimientos, habilidades y competencias adquiridos en la formación **al desempeño del puesto de trabajo**, y su **mantenimiento** a lo largo del tiempo. El objetivo de este análisis es conocer tanto la transferencia de la formación al puesto de trabajo como los **factores que afectan a dicha transferencia**.
- La segunda dimensión es el **análisis**, tanto cualitativo como cuantitativo, **de las mejoras experimentadas en el desempeño profesional**, y el **impacto que éstas tienen en la organización** y en el cumplimiento de sus fines.

El estudio de la eficacia se estructura en torno a cuatro apartados, basados en el continuo Formación-Impacto reflejados en el siguiente gráfico.

Gráfico 33. Continuo Formación-Impacto



Fuente: Elaboración propia.

4.9.1. Recepción de la formación y adquisición de conocimientos.

No puede provocarse un efecto en los empleados ni en las organizaciones si previamente no se ha producido la adquisición de conocimientos. El punto de partida desde el que se comienza todo el proceso es la **Recepción de la Formación**. Existen diversos aspectos que diferencian, la recepción de la formación:

- Formación **interna o externa**, dependiendo de que la formación se realice o no en el propio organismo.
- Formación **única o plural**, dependiendo de que se realicen uno o varios cursos.
- Acceso **voluntario o requerido**, dependiendo de que sea el propio individuo quien proponga la realización de formación, o le sea propuesto recibirla.
- Acceso al curso **apoyado u obstaculizado**, dependiendo de que se encuentren facilidades o impedimentos en el **acceso** a la formación.

Para que la transferencia sea eficaz, es importante tener en cuenta un aspecto íntimamente relacionado con los resultados: la **adecuación de la formación**. Por mucha formación que se reciba, poco se podrá conseguir si ésta no está adaptada a **las necesidades** del individuo, del puesto de trabajo o del propio organismo.

4.9.2. Evaluación de la transferencia de la formación.

La llamada evaluación de la transferencia de la formación se centra en aquellos factores que condicionan la aplicación de dicha formación en el trabajo, su translación a los resultados y su mantenimiento a lo largo del tiempo.

Tradicionalmente, la evaluación de transferencia se aborda mediante cuestionarios y preguntas a los individuos formados.

Modelo teórico utilizado en la medición de la transferencia⁸

La siguiente tabla recoge las distintas dimensiones, factores y definiciones del modelo teórico diseñado para medir la transferencia de la formación en la AGE, antes de ser aplicado a los datos obtenidos en la encuesta.

⁸ Para analizar la evaluación de la transferencia, se ha utilizado el modelo teórico diseñado ex profeso para la realización de la Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado, del año 2012.

Tabla 9. Modelo teórico de transferencia de la formación en la AGE

DIMENSIONES	FACTORES	DEFINICIONES
DIMENSIÓN PERSONAL Elementos personales, intrínsecos al individuo que facilitan o dificultan la transferencia de la formación recibida al desempeño del puesto de trabajo. Pueden ser de naturaleza cognitiva, motivacional o conductual	Actitudes del individuo	Refleja el conjunto de actitudes que tiene una persona ante su universo personal y profesional, que pueden condicionar el aprendizaje y la transferencia de la formación.
	Capacidad de aprendizaje	Grado en que el individuo dispone de las capacidades cognitivas e intelectuales adecuadas para aprender.
	Motivación o predisposición al aprendizaje	Grado en el que los participantes en la formación cuentan con la motivación o predisposición adecuada tanto para acceder como para participar en las acciones formativas. Entre ellas figura la voluntariedad de la asistencia.
	Motivación para aplicar el aprendizaje	Grado en el que el participante en la formación cuenta con la motivación personal adecuada para aplicar de manera continuada las habilidades y conocimientos adquiridos al puesto de trabajo.
DIMENSIÓN DE LA FORMACIÓN Características de la formación recibida y ajuste a las necesidades formativas o carencias del sujeto, tanto de carácter general como en cuanto a las necesarias para el adecuado desempeño profesional	Satisfacción con la formación	Grado en que el individuo considera satisfactoria en su conjunto la formación recibida. Calidad subjetiva percibida de la formación.
	Diseño y aplicación de la acción formativa	Medida en que la formación es adecuada, en cuanto a su diseño y aplicación, a las necesidades formativas específicas y los requerimientos del trabajo que se desempeña. Grado en que se ajusta a las características y habilidades de los participantes.
ENTORNO LABORAL Elementos estructurales o generales del entorno laboral y profesional que condicionan la aplicación de la transferencia	Apoyo horizontal a la transferencia	Grado en el que los compañeros del participante apoyan y potencian la utilización de los conocimientos y habilidades adquiridos en la formación
	Apoyo de la estructura jerárquica	Grado en el que la organización, a través de la estructura jerárquica (no sólo el superior jerárquico) refuerza o dificulta la transferencia del aprendizaje.
	Clima laboral	Grado en el que el clima laboral influye en la transferencia.
CONDICIONES LABORALES Elementos vinculados directamente al puesto de trabajo desempeñado y que condicionan objetivamente la transferencia de la formación	Expectativas de mejora y carrera profesional	Grado en el que, por su situación profesional concreta o por la realidad del entorno laboral donde trabaja, se considera objetiva y subjetivamente que se disponen o se carecen de expectativas de mejora y carrera profesional. Influye tanto en el acceso a la formación (cuando es voluntaria) como a la aplicación del conocimiento.
	Oportunidad para transferir el aprendizaje	Disponibilidad de recursos y situaciones concretas en el puesto de trabajo que posibilitan o impiden la transferencia. Entre ellas figuran las características concretas del puesto de trabajo, la carga de trabajo y condiciones objetivas de su realización.
	Resultados de la aplicación de la transferencia	Resultados positivos o negativos en la aplicación de la transferencia que refuerzan o dificultan su aplicación continuada.

Fuente: Elaboración propia.

Para la aplicación del modelo se ha utilizado la técnica del Análisis Factorial (AF).

Resultados obtenidos tras la aplicación del modelo teórico

A partir de los resultados del AF, y basándonos en el modelo teórico propuesto, emergen una serie de dimensiones y factores subyacentes que condicionan, describen y definen claramente la transferencia de la formación, que se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 10. Dimensiones y factores de transferencia. Modelo resultante para el año 2015

DIMENSIONES	FACTORES
DIMENSIÓN PERSONAL	Actitud proactiva y capacidad de aprendizaje
	Motivación o predisposición al aprendizaje
DIMENSIÓN DE LA FORMACIÓN	Satisfacción con la formación
ENTORNO ORGANIZACIONAL	Adecuación de la formación y resultados de su aplicación
	Clima laboral
CONDICIONES LABORALES	Expectativas de mejora o carrera profesional
	Oportunidad y apoyo para transferir

Fuente: Elaboración propia.

Riesgos o barreras y factores facilitadores de la transferencia de la formación

Son **Facilitadores Fuertes** de la transferencia de la formación los factores “Actitud proactiva y capacidad de aprendizaje” y “Motivación o predisposición al aprendizaje”. **Facilitadores Débiles**, la “Oportunidad y apoyo para transferir” y la “Satisfacción con la formación”. Y como **Barreras** para transferir, el “Clima laboral”, la “Adecuación de la formación y resultados de su aplicación” y las “Expectativas de mejora o carrera profesional”.

Aplicación efectiva de la formación al desempeño laboral.

La segunda dimensión de la eficacia apuntada al inicio del epígrafe es analizar el grado en el que los diferentes factores extraídos inciden en la transferencia de la formación al puesto de trabajo concreto. Para ello se ha aplicado un modelo de regresión lineal.

Los resultados de su aplicación indican que los factores obtenidos en el AF son capaces de explicar el 46% de la variabilidad en la transferencia efectiva de la formación, dato que, a priori, podría parecer reducido.

Los factores que producen una aportación que actúa en sentido positivo son, la “Adecuación de la formación y resultados de su aplicación”, la “Satisfacción con la formación”, la “Oportunidad y apoyo para transferir” y la “Actitud proactiva y capacidad de aprendizaje”. La aportación producida en sentido negativo viene de mano de los factores “Clima laboral” y “Motivación o predisposición al aprendizaje”, pues aunque el factor “Expectativas de mejora o carrera profesional” también opera en sentido negativo, el test indica que su aportación no es significativa.

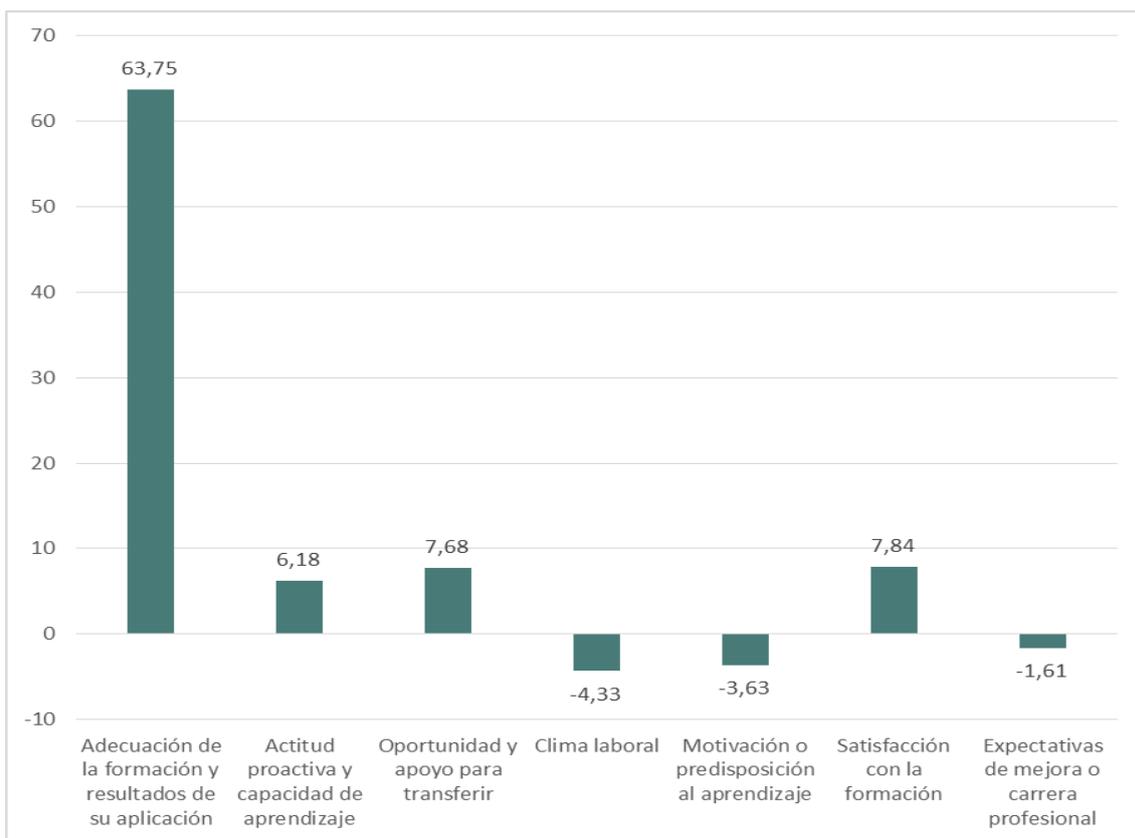
Para completar el análisis de la transferencia de la formación, se ha realizado una segunda regresión lineal múltiple para presentar un **modelo**⁹ que incorpora, **además de los factores** anteriores, las siguientes **variables explicativas que podrían considerarse relevantes**: variables relativas al propio encuestado (Sexo, Edad, Antigüedad en la Administración, Nivel de estudios, Tipo de empleado), variables relativas al puesto de trabajo (Tipo de organismo al que pertenece, Ministerio de adscripción, Localización geográfica del puesto de trabajo) y variables relativas a

⁹ Para mayor detalle sobre el modelo y la regresión, consultar el Anexo

la formación (Número de cursos realizados, Adecuación de la oferta de cursos a las necesidades formativas propias, Obstáculos impuestos para realizar cursos de formación).

Con este modelo, y tras contrastar que todos los test e indicadores de bondad de ajuste son los adecuados, se consigue explicar un 47% de la variabilidad de la transferencia, lo que realmente no mejora en exceso el modelo anterior (que explicaba un 46%) en el que sólo se consideran los factores.

Gráfico 34. Aportación de las variables explicativas a la Transferencia de la Formación



Fuente: Elaboración propia.

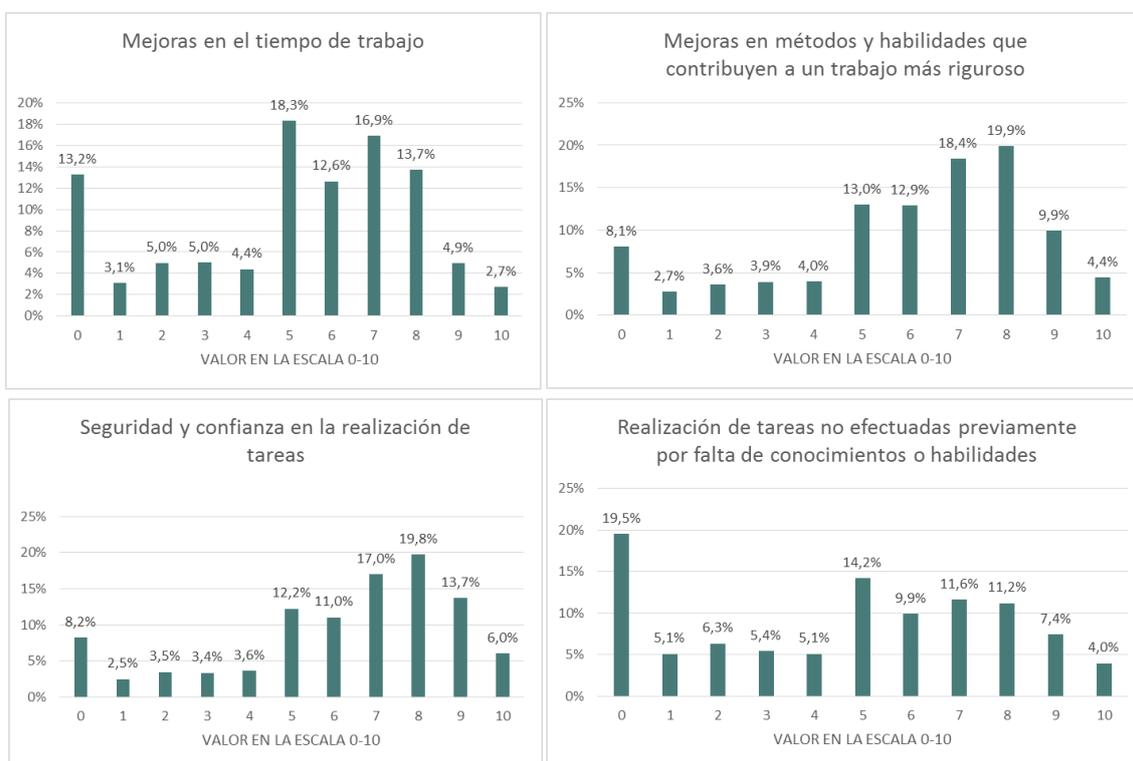
*La aportación de las distintas variables que contribuyen a explicar la transferencia es **positiva** para los factores “Adecuación de la formación y resultados de su aplicación”, la “Satisfacción con la formación”, la “Oportunidad y apoyo para transferir” y la “Actitud proactiva y capacidad de aprendizaje” y para las variables “Número de cursos realizados”, “Obstáculos para realizar cursos” y “Antigüedad en la Administración”. Mientras que los factores “Motivación o predisposición al aprendizaje” y “Clima laboral”, y la variable “Localización geográfica” influyen de **manera negativa**.*

4.9.3. Eficacia de la formación en el desempeño laboral individual.

El continuo de la formación requiere, para una plena eficacia de la intervención, que la oferta formativa sea adecuada a las necesidades profesionales de los empleados, así como una efectiva transferencia de los conocimientos y habilidades aprendidos al desempeño profesional.

Se ha llevado a cabo un análisis de las mejoras en rendimiento atribuibles a la formación basado en las mejoras que los empleados públicos han percibido en su desempeño profesional durante 2015 y la primera mitad del año 2016, aunque los resultados deben tomarse con cautela.

Gráfico 35. Mejoras (%) en rendimiento experimentadas por los empleados públicos. Percepciones.



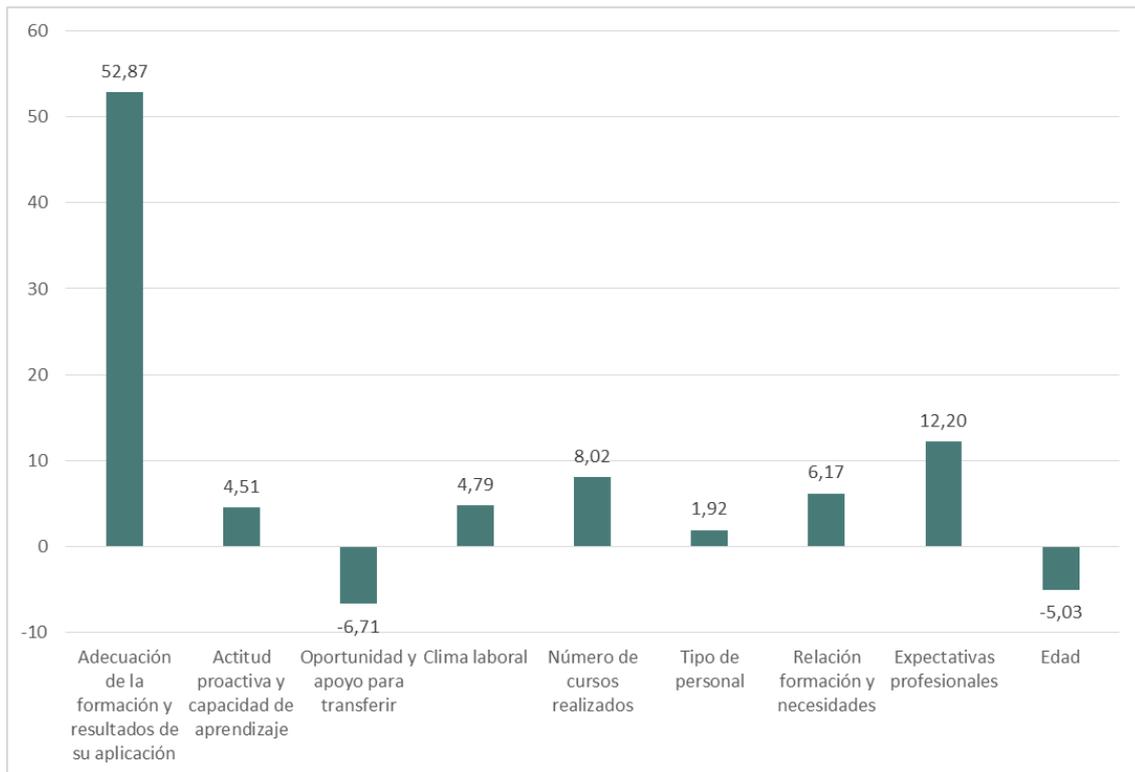
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

La importancia relativa de la formación en la **mejora en el rendimiento percibida por los empleados** se ha intentado captar a través de una regresión lineal, en la que se han incorporado todos aquellos aspectos relacionados hipotéticamente con el rendimiento laboral¹⁰.

El ajuste del modelo de regresión es adecuado, permitiendo explicar un 44,4% de la variación del rendimiento laboral. En el siguiente gráfico se muestra la aportación de cada una de las variables a la mejora del rendimiento laboral.

¹⁰ Para mayor detalle sobre el modelo y la regresión, consultar el Anexo

Gráfico 36. Aportación de las variables explicativas al Rendimiento laboral experimentadas en 2015.



Fuente: Elaboración propia.

NOTA: Los valores mostrados son los coeficientes Beta estandarizados, multiplicados por 100 para una mayor claridad expositiva.

Entre los elementos que favorecen el rendimiento de los empleados públicos en el último año y medio, destaca sobre los demás la “Adecuación de la formación recibida y los resultados de su aplicación”. En menor medida, lo hacen las “Expectativas profesionales”, el “Número de cursos realizados”, la “Relación de la formación con las necesidades”, el “Clima laboral”, la “Actitud proactiva y la capacidad de aprendizaje” y el “Tipo de personal”. Entre los factores que influyen de forma negativa en el rendimiento profesional encontramos, en un nivel similar de importancia, la “Oportunidad y apoyo para transferir” y la “Edad”.

Efectos netos de la formación en el desempeño profesional

Otro aspecto a considerar de la evaluación de la efectividad o eficacia de las políticas o intervenciones públicas pretende determinar qué habría sucedido a los participantes en un programa en el supuesto de no haber participado. Es el conocido como contrafactual.

En esta evaluación se aplica con carácter exploratorio la técnica de emparejamiento **Propensity Score Matching** (PSM).

Se han realizado 6 modelos para aplicar la técnica del PSM¹¹, que se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 11. Modelos empleados para la aplicación del PSM

Intensidad de la intervención (grupo de tratamiento)	Empleados públicos que integran la muestra	
	Todos los empleados públicos	Empleados públicos que no han cambiado de empleo
Realizar algún curso	Modelo 1	Modelo 2
Realizar 2 o más cursos	Modelo 3	Modelo 4
Realizar 3 o más cursos	Modelo 5	Modelo 6

Fuente: Elaboración propia.

Analizaremos en primer lugar los resultados obtenidos al **realizar algún curso**, independientemente de la cantidad de cursos realizados. Los resultados obtenidos con el PSM muestran que los valores obtenidos con la técnica PSM ofrecen resultados no significativos.

En segundo lugar, se analizan los efectos netos de recibir formación asumiendo una mayor intensidad en el número de cursos realizados, constituyendo el grupo de tratamiento como aquellos que **realizaron dos o más actividades formativas**. Los resultados obtenidos son ahora plenamente significativos y muestran que existe una relación positiva entre la formación recibida y los resultados obtenidos en el desempeño profesional, es decir, que la recepción de formación influye en la mejora del desempeño laboral.

El efecto neto es algo superior pero de forma muy leve para aquellos empleados que permanecen en su trabajo, esto es, cuando no hay cambio de empleo, las acciones formativas contribuyen en mayor medida a mejorar el desempeño profesional.

Por último, se ha analizado el efecto neto de la formación utilizando el criterio de mayor intensidad, considerando como grupo de tratamiento los individuos que **realizan tres o más actividades formativas**, obteniendo resultados similares al caso de realización de dos o más cursos, aunque en este caso no se encuentran diferencias entre los que han cambiado de empleo y los que no.

En definitiva, cabe afirmar que incrementando la formación en más de una acción formativa, los efectos netos de la misma también aumentan en sentido positivo, por lo que la formación contribuye a una mejora del desempeño.

4.9.4. Eficacia o impacto de la formación en la organización.

Para valorar el impacto final sobre la organización, se preguntó en la encuesta a **aquellos empleados de la AGE que tienen personas a su cargo**, considerando que de alguna forma dirigen algún área del organismo y pueden valorar cuál ha sido la influencia de la formación recibida dentro de dicha área.

¹¹ Para mayor detalle sobre el PSM, consultar el Anexo

Desde el punto de vista de quienes tienen personas bajo su mando, la mayoría, un 57,8%, considera que los cursos realizados han mejorado las habilidades, competencias y/o conocimientos de éstos mientras que un 42,2% tiene la percepción contraria.

Las opiniones sobre el “grado en que la realización de acciones formativas contribuye a la mejora en el desarrollo del trabajo”, se sitúan en un valor medio de 5,8 en una escala de 0 a 10.

Un aspecto importante a tener en cuenta a la hora de medir la aplicación de los conocimientos en la organización, es si los cursos recibidos tenían un **contenido adecuado a las necesidades formativas**. En la Tabla siguiente se observa cómo una baja adecuación implica un posterior desempeño sin mejoras sustanciales, y una oferta adecuada tiene unos efectos notables, un 74% así lo cree, en dicha mejora del desempeño.

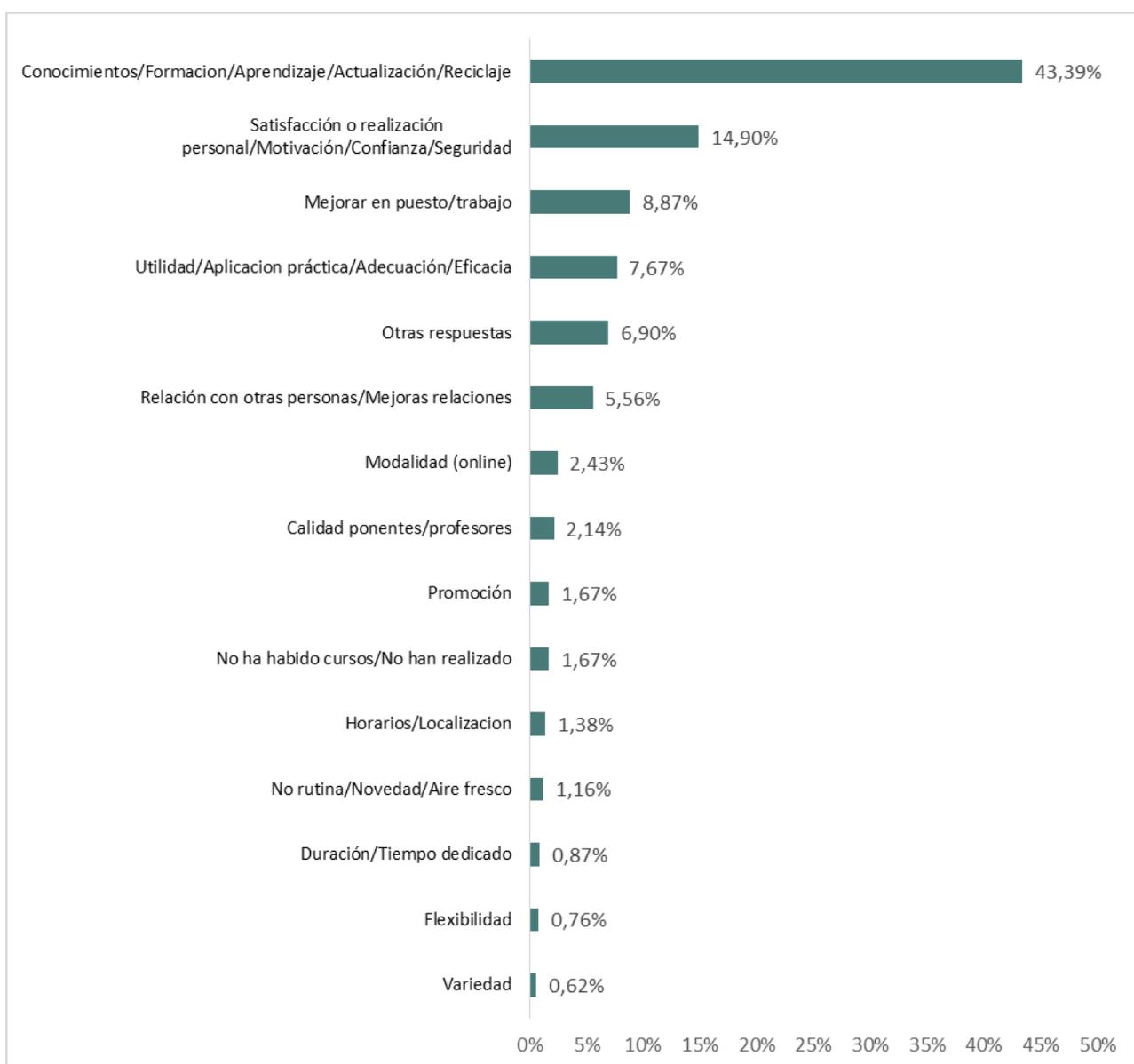
Tabla 12. Relación entre la valoración de la adecuación de la formación y de las mejoras inducidas por ésta en el desempeño del puesto de trabajo

	Mejora en el desempeño. Poco o nada	Mejora en el desempeño. Mucho o bastante	Ns/Nc
Adecuación de la formación. Poco o nada	63%	29%	8%
Adecuación de la formación. Mucho o bastante	19%	74%	7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

Con el fin de estudiar los **aspectos positivos y negativos de la formación** impartida a lo largo del año 2015, se planteó una pregunta abierta a aquellos empleados que tienen personas a su cargo, en la que podían indicar hasta tres propuestas diferentes.

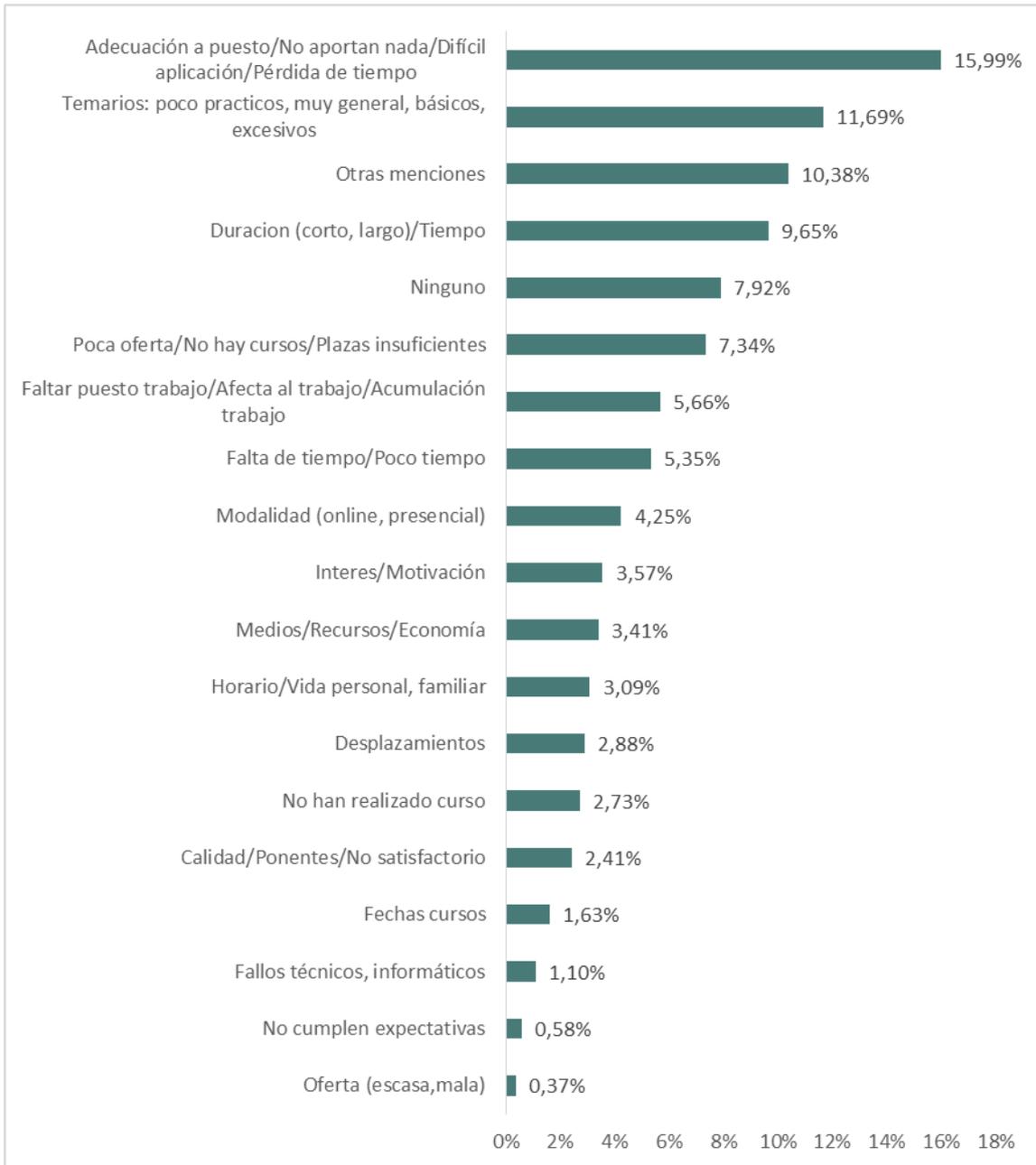
Gráfico 37. Aspectos más positivos de la formación. Total menciones.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

A continuación se muestra el desglose de los aspectos negativos según los encuestados:

Gráfico 38. Aspectos más negativos de la formación. Total menciones



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

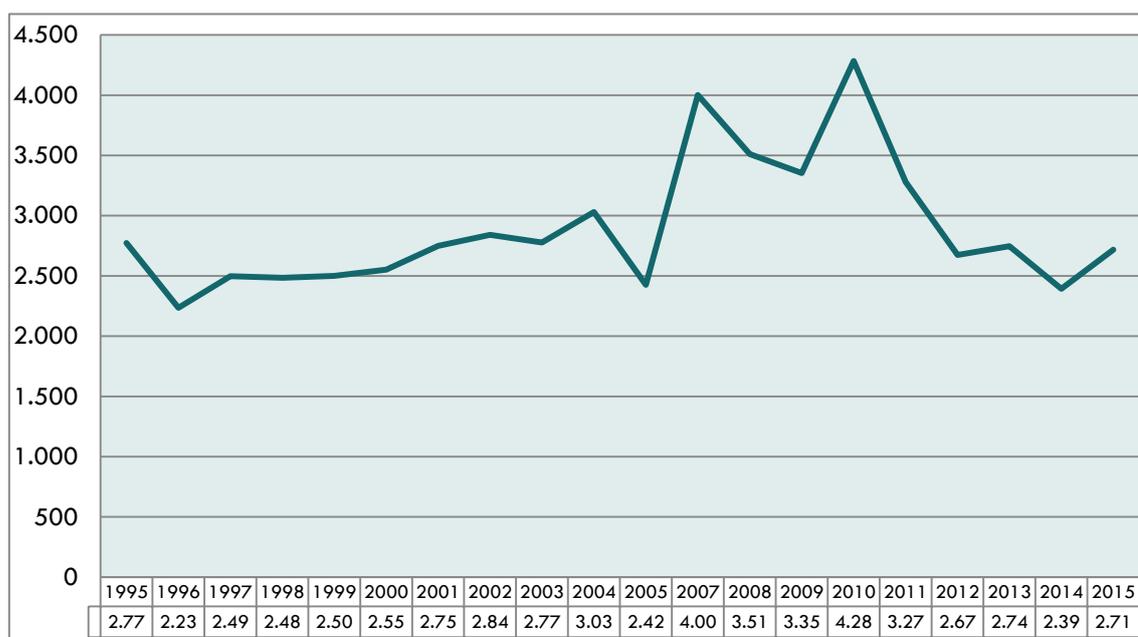
4.10. Eficiencia del programa.

La eficiencia es la medida en la que se han obtenido los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posibles.

4.10.1. Coste de las actividades formativas.

Una apreciación previa es que un incremento del coste de las actividades formativas puede indicar tanto una mejora de la calidad de las mismas como un descontrol en los gastos y al contrario, una reducción de los costes puede significar una mejora en la gestión o una reducción de su calidad. La evolución de los costes medios es la siguiente:

Gráfico 39. Coste de las actividades formativas en miles de euros



Fuente: Elaboración propia. Hasta el 2009 datos del INAP y a partir del 2010 datos del FEDAP más datos de las CCAA

En el año 2015 el coste por actividad, en media, se redujo un 12% en comparación con el año 2010. Esta disminución fue más elevada en la AGE (un 62%), mientras que en el caso de las EELL y las organizaciones sindicales esta minoración alcanzó el 40%.

En cuanto a la desagregación de los costes de los planes de formación, las Organizaciones Sindicales y las Entidades Locales, en promedio, destinaron el 85% de sus presupuestos a la financiación directa de las actividades formativas. La AGE destinó a las actividades formativas un porcentaje superior, el 98%.

Tabla 13. Desglose porcentual de las partidas del presupuesto de actividades formativas. 2011-2015

	Año	Gastos directos de la formación				Gastos indirectos de la formación			
		Presupuesto total de Actividades formativas	Gastos de apoyo a la gestión	Publicidad y difusión	Gastos de evaluación y control	Otros gastos indirectos	Presupuesto total de Actividades Complementarias	Alquileres	Seguros
AGE	2011	98,08%	1,33%	0,21%	0,12%	0,25%	-	0,01%	-
	2012	98,32%	0,97%	0,01%	0,13%	0,57%	-	0,00%	-

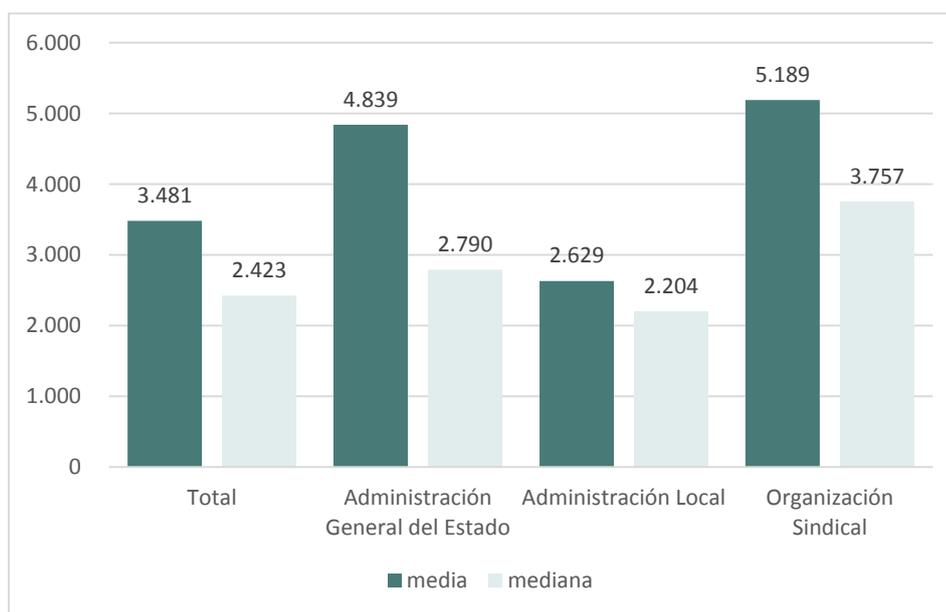
	2013	98,79%	0,87%	0,00%	0,07%	0,26%	-	0,00%	-
	2014	98,26%	1,14%	0,01%	0,09%	0,33%	-	0,17%	-
	2015	97,26%	1,27%	0,00%	0,14%	0,99%	0,26%	0,07%	-
EELL	2011	85,31%	8,73%	2,05%	0,98%	2,12%	-	0,53%	0,27%
	2012	87,82%	7,86%	0,81%	0,65%	1,84%	-	0,59%	0,43%
	2013	88,67%	8,03%	0,55%	0,52%	1,32%	0,00%	0,51%	0,40%
OOSS	2011	82,48%	6,99%	2,72%	2,01%	3,94%	0,90%	0,65%	0,30%
	2012	84,10%	6,71%	1,62%	2,59%	3,52%	0,05%	1,05%	0,37%
	2013	83,31%	7,29%	2,04%	2,61%	3,46%	0,00%	0,92%	0,37%
	2014	83,85%	8,10%	1,38%	2,31%	3,26%	0,61%	0,48%	0,01%
	2015	87,47%	5,86%	0,81%	2,19%	3,13%	0,34%	0,18%	0,01%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido)

4.10.2. Coste por edición.

Este indicador, que es más ajustado, alcanza 3.481 euros como media por edición para el total en el conjunto del periodo. En el 2015, en promedio la AGE tuvo un coste por edición de 5.090 (siendo el valor más alto desde 2011), y algo superior a las organizaciones sindicales que se quedaron en 4.069.

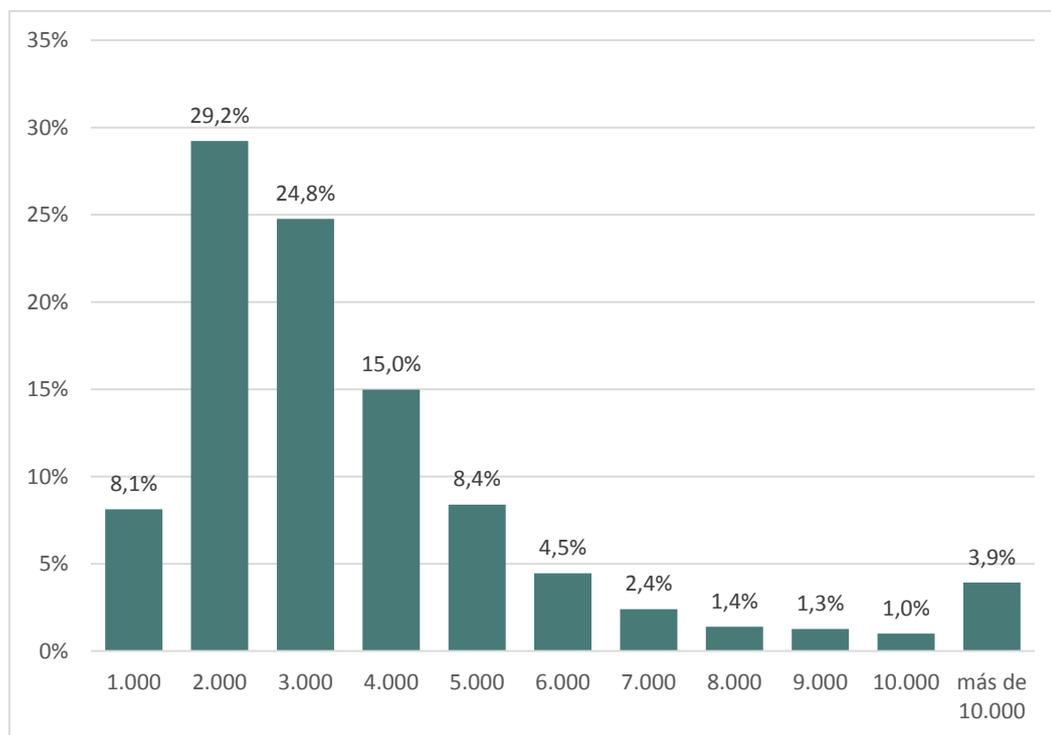
Gráfico 40. Coste medio y mediano por edición formativa. Total periodo 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo consta hasta el año 2013 incluido).

Como refleja el siguiente gráfico, un porcentaje elevado de los planes de formación se concentra en los valores más bajos de la distribución. Algo más de un tercio de ellos se sitúan en valores entre 1.000 y 2.000 euros y un 40% adicional entre 2.000 y 4.000. Tan sólo un 10% de los planes de formación muestran un coste por edición igual o superior a 7.000 euros.

Gráfico 41. Coste por edición formativa. Histograma. Total período 2010-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

4.10.3. Coste por hora de formación.

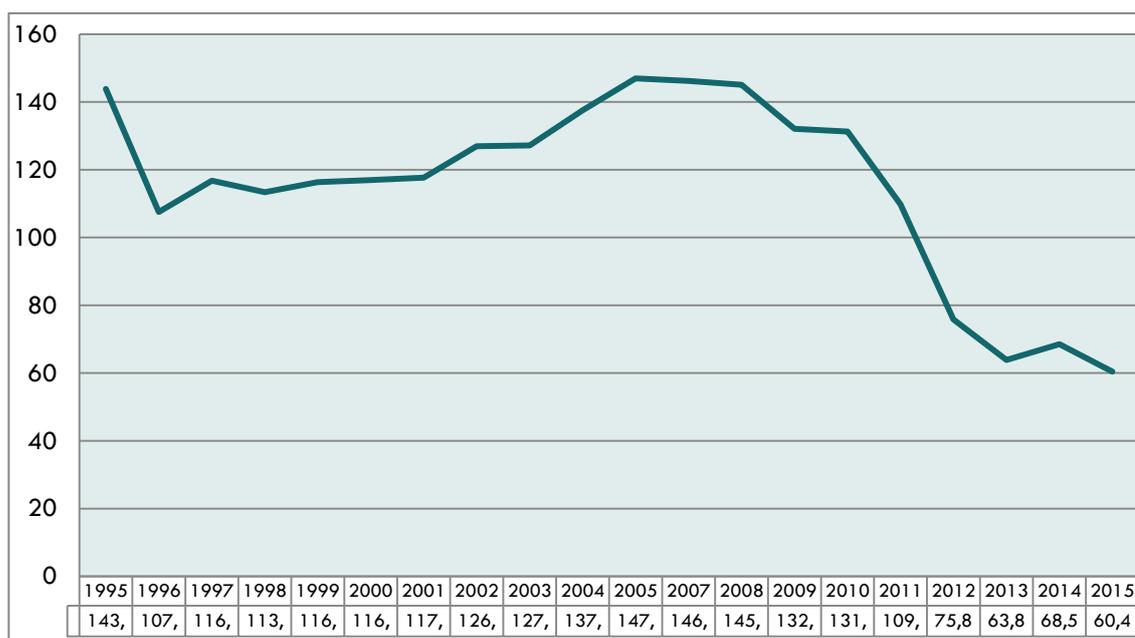
Al igual que el coste por actividad formativa, el aumento del coste por hora de formación puede deberse tanto a una mejora de calidad de la actividad formativa como a una menor eficiencia en la gestión de los cursos.

Los costes por hora de formación aumentan progresivamente en el periodo, alcanzando su máximo en el año 2010, año en el que inician un descenso hasta el 2015 que experimentan una leve recuperación. En los años considerados 2010-2015 los costes fluctúan paralelamente a la subvención adjudicada, aunque en menor medida.

4.10.4. Coste por participante.

A partir de 2008 con la crisis y la disminución de los recursos financieros, se observa una sustantiva reducción del coste por alumno. Probablemente es debida no solo a las mejoras de gestión, sino también al incremento de los cursos online que, aunque más caros que los presenciales en sus inicios, permiten formar simultáneamente a un mayor número de alumnos.

Gráfico 42. Coste medio por participante



Fuente: Elaboración propia. Hasta el 2009 datos del INAP y a partir del 2010 datos del FEDAP más datos de las CCAA.

En el periodo 2010-2015 el coste medio por participante fue de 169 euros. Coste que se incrementó hasta los 215 euros en la AGE.

4.11. Sostenibilidad del programa.

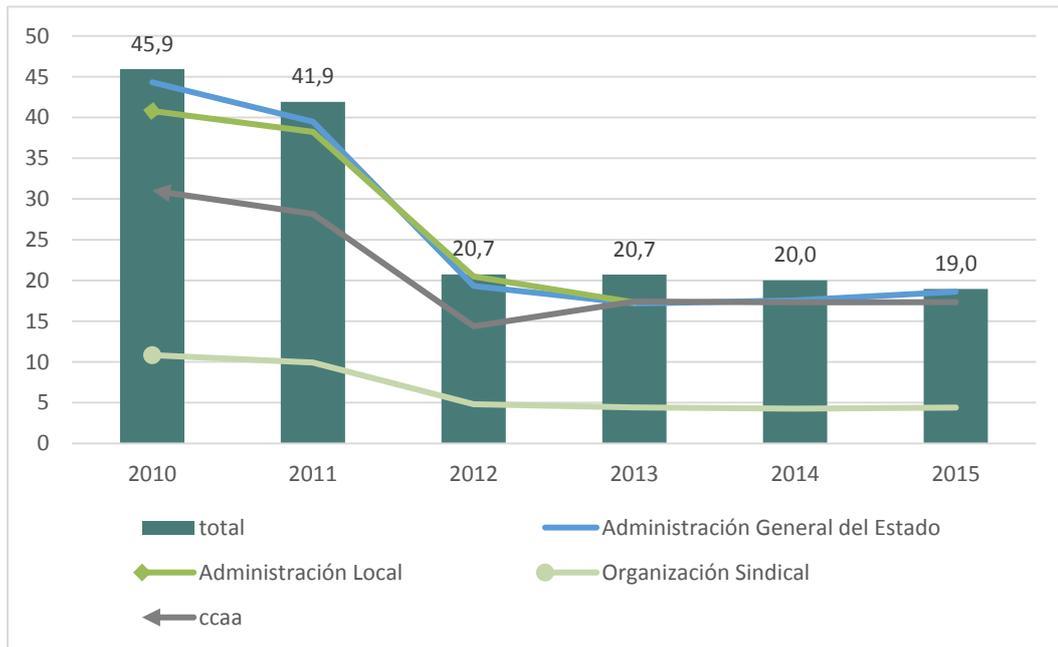
Es la medida en que los beneficios obtenidos continúan después de concluir la intervención y si el programa puede mantenerse a largo plazo.

Podemos medir la sostenibilidad con dos indicadores: en primer lugar la cuantía de la financiación que aporta el programa a la financiación de los planes que ejecutan los distintos promotores y, en segundo término, el grado de dependencia financiera de los promotores respecto del programa.

4.11.1. Subvención media por persona potencialmente formable.

La subvención media del programa por persona potencialmente formable descendió notablemente en 2012 a 21 euros, como consecuencia de la reducción de los fondos destinados a la formación para el empleo y se ha mantenido con unos datos similares a partir de ese año.

Gráfico 43. Subvención media por persona potencialmente formable. Período 2010-2015

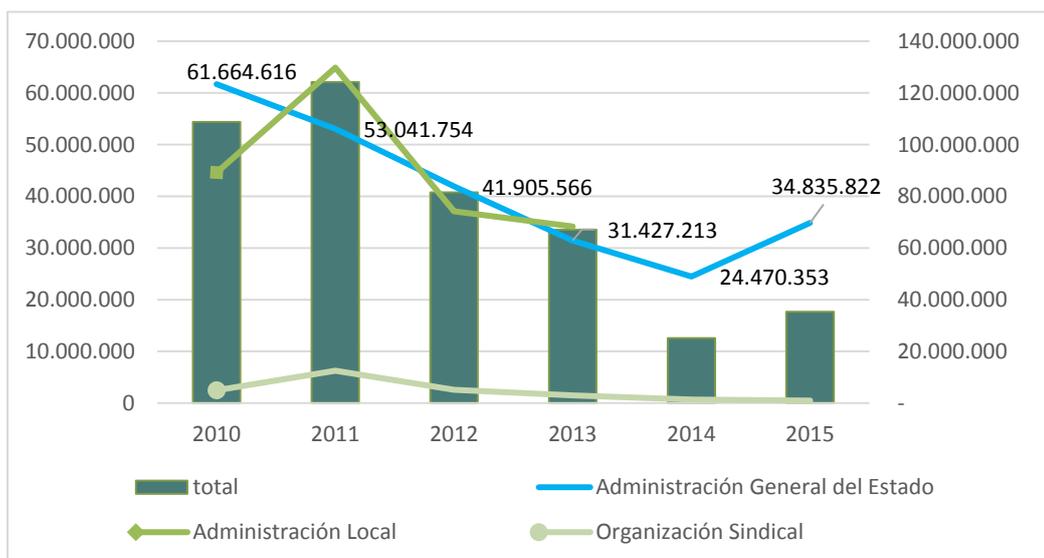


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP y boletines estadísticos del personal al servicio de las AAPP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

4.11.2. Dependencia financiera de los promotores respecto del programa.

En el periodo 2010-2015, el conjunto de los promotores que tienen datos en el FEDAP, destinaron 442.036.523 euros de recursos propios para llevar a cabo actividades de formación.

Gráfico 44. Importe presupuestado por el promotor para la formación. Período 2010-2015



Nota: La escala de la derecha refleja los totales. La escala de la izquierda representa los datos desagregados según tipo de promotor. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

Tomando como año base 2010 (índice base 100), los fondos propios presupuestados por los promotores se redujeron de forma ostensible en 2014, en el que pasaron a representar 23 con respecto al año base. En el 2015 ese dato se recupera un poco llegando a 32.

Por otra parte, resulta de interés medir el esfuerzo financiero que el promotor realiza en relación con el plan de formación. Dicho esfuerzo se mide a través de un indicador que expresa, en términos porcentuales, los fondos propios destinados al plan en relación con el presupuesto total¹².

Un 17,3% de los planes de formación no destinaron recursos propios para financiar la formación. Un 9,4% destinaron un porcentaje reducido, hasta una cuarta parte del importe de la subvención. Un 15,9%% de los promotores, aportaron una cantidad equivalente o inferior al 50% del presupuesto.

El nivel de dependencia de los promotores puede considerarse elevado. El 42% de los promotores depende de la subvención para financiar el 50% o más del presupuesto de sus planes de formación.

¹² En este caso se ha considerado como presupuesto total la suma de la subvención y de los fondos propios aportados por el promotor

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas de la evaluación del programa de formación para el empleo en 2015 en la Administración General del Estado han sido las siguientes:

En conjunto el año 2015 fue continuista respecto a 2014, siendo la evolución de sus principales magnitudes similar a las del año anterior amortiguándose la caída en la actividad originada por la disminución de recursos que la crisis obligó a partir de 2010.

Aumenta un 4,1% la subvención adjudicada, cae la ejecución del 0,99 al 0,94, Y aunque disminuyen los planes formativos, actividades formativas y ediciones de las acciones formativas aumentan un 6,8% las horas de formación y un 13,3% los participantes en los cursos de formación.

Sobre la pertinencia del Programa de Formación para el empleo de los empleados públicos

La evaluación de la pertinencia analiza el grado en el que se han identificado correctamente los problemas o necesidades existentes y en qué medida la intervención está orientada a resolver dichas necesidades. La evaluación de pertinencia debe centrarse en si los objetivos y fines del programa realmente están orientados a resolver los déficits de formación que impactan negativamente en los empleados públicos y en las organizaciones públicas en las que trabajan.

Aunque éste debería ser el objetivo último del programa, el contexto institucional, competencial y de estructuras administrativas impone limitaciones en cuanto a la capacidad de la evaluación para abordar el análisis de las necesidades que están en el origen de los programas de formación.

Por ello se analiza la pertinencia del programa desde dos puntos de vista: si las instituciones garantizan el desarrollo de los planes de formación aportando financiación a los mismos, índice no solo de su capacidad financiera sino también de su interés por el programa, y si las instituciones en las que se identifican las necesidades de formación orientan sus planes de formación a resolverlas.

1. Las limitaciones derivadas del marco competencial hacen que el programa se asemeje más a un procedimiento acordado de distribución de fondos que a un programa de formación en sentido estricto, aun manteniendo su carácter de Programa de promoción de la formación.

La Administración General del Estado no dispone de un poder general para otorgar subvenciones, entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial, tal y como han establecido diferentes sentencias, - particularmente la STC 13/1992-. Este hecho condiciona

el alcance y la intensidad de los programas de formación para los empleados públicos impulsados por la Administración General del Estado.

Si los empleados públicos ostentan la condición de funcionarios, al Estado le corresponde dictar la normativa básica y a las CCAA su desarrollo y ejecución. Con respecto al personal laboral, el Estado ostenta la competencia normativa y las CCAA las competencias de ejecución. Por ello, las partidas o fondos en materia formativa correspondientes a las CCAA deben territorializarse, utilizando criterios objetivos de reparto, al objeto de no invadir las competencias que tienen atribuidas en materia de formación de sus empleados.

En el caso de las Entidades Locales, el Tribunal Constitucional afirmó que el programa de formación vulnera las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, al contener funciones ejecutivas y de gestión de ayudas. Por lo que, también para las EELL, la Administración General del Estado debe circunscribir su actuación básicamente a establecer una distribución territorializada de los fondos económicos.

Estas limitaciones hacen que el programa en la práctica se configure como un procedimiento para financiar las actividades formativas de los promotores que operan como entidades autónomas. En sentido estricto se puede considerar que el objetivo del programa no es tanto mejorar la formación para los empleados públicos como poner los medios para que los diferentes promotores apliquen sus políticas de formación.

2. Las aportaciones de fondos del programa a los promotores se basan en criterios de reparto objetivos y son totalmente necesarias para garantizar la viabilidad de la formación para el empleo de los empleados públicos, especialmente para algunos promotores.

Los criterios de reparto de los fondos son objetivos y generalmente aceptados, lo que evita conflictos entre las familias de promotores. La asignación se realiza mediante un Acuerdo que se negocia anualmente. La distribución de los fondos entre las diferentes familias de promotores varía mínimamente año a año, manteniéndose los criterios definidos en el primer acuerdo, consensuados por todas las Administraciones implicadas.

El criterio básico de reparto es el número de empleados públicos en el caso de las Administraciones Públicas y la representatividad, en función del número de delegados sindicales, en el caso de las organizaciones sindicales.

Recomendación Primera: A pesar de las limitaciones impuestas por el orden competencial, el programa debería tener un papel más activo en el apoyo de la formación impulsada por los promotores.

Además de facilitar apoyo financiero con criterios objetivos de reparto, el programa debería de potenciar e intensificar otro tipo de iniciativas como por ejemplo, recopilar y difundir las mejores prácticas realizadas por los promotores, diseñar e implementar herramientas de identificación de necesidades formativas, seleccionar y poner a disposición de los promotores actividades formativas modélicas, establecer sistemas de reconocimiento de aquellas organizaciones con prácticas excelentes en esta materia, impulsar foros de debate

e intercambio que propicien la colaboración y cooperación entre los diferentes promotores, potenciar el aprendizaje compartido, informal o en el lugar de trabajo, etc.

Durante los últimos años estas actividades han aumentado en intensidad y número por parte del INAP, (administrador y gestor del programa), aunque todavía podrían incrementarse.

Tomando como base los datos contenidos en el portal FEDAP, un 66% de los planes de formación presentados cuenta con aportaciones financieras de los promotores en un porcentaje igual o superior al 75% de la subvención concedida. Lo que indica la importancia que los promotores otorgan a la formación de sus empleados que les hace invertir relevantes cantidades de recursos propios para realizar formación. No obstante, en un 27% de promotores, no hay aportación de recursos propios a la formación o su porcentaje con respecto a la subvención concedida es escaso (como mucho un 25%).

Para estos planes y entidades, el programa, -y su pertinencia en cuanto fuente de financiación-, es, sin duda, muy elevada.

En definitiva, la contribución financiera del programa para desarrollar formación para los empleados públicos es importante, aunque lo es más para algunos promotores (en particular las organizaciones sindicales y las EELL) que para otros. También dentro de cada familia, existe una gran variabilidad, derivada tanto de los recursos globales de los que disponen los organismos o instituciones, como del mayor o menor esfuerzo destinado a la formación que realizan.

3. No existe una percepción clara de que las organizaciones incorporen la formación en su planificación estratégica ni en su política de recursos humanos.

Un análisis objetivo del grado de incorporación de la formación en la planificación estratégica y en la política de recursos humanos de las organizaciones requeriría un estudio específico y en profundidad para todos y cada uno de los promotores, lo que desborda el marco de esta evaluación. Sin embargo, si es posible una aproximación a esta cuestión a través de la percepción que tanto los empleados públicos de la AGE como los promotores de formación tienen sobre esta cuestión.

La opinión de los directivos de la AGE encuestados es desigual. Un 36,6% considera que se da mucha o bastante importancia a la formación en la definición estratégica y la planificación. Pero un 59,2% opina que se le da poca o ninguna importancia. La percepción de la importancia de la formación según los directivos ha empeorado respecto a la encuesta que se realizó en 2012.

En el caso de los promotores, un 52,8% de los que corresponden a la AGE realiza un análisis de los objetivos estratégicos y operativos de la institución para identificar las necesidades formativas y diseñar los planes de formación. Aunque no es el predominante, constituye el tercer método de análisis de necesidades formativas más utilizado.

La correcta integración de la formación en la estrategia y la planificación requiere, en un segundo nivel, que se proceda a un adecuado diagnóstico de los perfiles de trabajo y de los requerimientos para su correcto desempeño. En este aspecto, un 34,5% de los cargos directivos de la AGE encuestados considera que sí existe un adecuado diagnóstico. Por el contrario, un 48,6% consideran que no existe. Nuevamente, vuelve a haber una percepción peor a este respecto si lo comparamos con la encuesta llevada a cabo del 2012.

Recomendación Segunda: Debería realizarse un análisis en profundidad del grado de alineamiento de la formación con la planificación estratégica de las organizaciones.

Este análisis es fundamental para mejorar la eficacia de la formación como herramienta para la mejora del rendimiento de las organizaciones públicas.

4. Los métodos aplicados para el análisis de las necesidades formativas indican que la formación se configura fundamentalmente como una herramienta para el desarrollo personal y profesional de los empleados públicos.

Los métodos de análisis más frecuentemente utilizados para detectar las necesidades de formación previas al diseño de los planes son las encuestas a los alumnos que han realizado cursos en años anteriores (75,5%) y la necesidad de adquirir conocimientos en un nuevo software o hardware necesario por la implantación de una nueva normativa o sistema (66%). Estos métodos satisfacen el objetivo de contribuir a la ampliación de conocimientos y al desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos, pero cabe la duda de si responden adecuadamente a las necesidades de formación de las organizaciones.

En cambio, los métodos que analizan las tareas de los empleados, los objetivos estratégicos de la institución o las competencias necesarias en el personal para el desempeño de sus puestos de trabajo, se relacionan más directamente con las necesidades formativas de las organizaciones y presentan una frecuencia de utilización inferior.

Recomendación Tercera: Es importante poner a disposición de los distintos promotores instrumentos, herramientas y metodologías para el correcto diseño de los planes de formación.

En particular es importante tener en cuenta a identificación de las necesidades estratégicas de las organizaciones en materia formativa, de acuerdo con su misión, fines y objetivos. Y especialmente herramientas que posibiliten la correcta identificación de las necesidades formativas en función de los requerimientos necesarios para el correcto desempeño de las funciones de los empleados públicos.

Una posibilidad adicional es el diseño de itinerarios formativos en función del puesto de trabajo desempeñado.

5. Las distintas actividades desplegadas, tanto de orden normativo como a nivel de gestión del Programa de Formación para el Empleo, han sido coherentes con el objetivo de realizar un reparto equitativo de los fondos.

Uno de los dos objetivos principales del programa, tal y como se ha señalado anteriormente, es realizar un reparto equitativo y no conflictivo de los fondos para financiar la formación para el empleo entre las diferentes familias de promotores y entre éstos dentro de cada una de estas familias.

Desde el año 2014, se han territorializado las cantidades asignadas en el Acuerdo anual de gestión de fondos para las distintas CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla en función de su número de efectivos. Lo mismo ocurre con las cantidades correspondientes a las Entidades Locales en función del ámbito territorial de las CCAA.

Por otra parte, la Orden que aprueba las bases reguladoras de las subvenciones, los acuerdos anuales de gestión de los fondos de formación y las resoluciones del INAP por las que se convocan las subvenciones, establece como criterio de asignación el número de efectivos de la entidad promotora, la distribución territorial de los mismos y otros criterios complementarios.

El reparto de las subvenciones para 2015, ha seguido las determinaciones normativas derivadas tanto de las sentencias del Tribunal Constitucional como de los Acuerdos anuales para el reparto de los fondos de formación. Una vez detraídos los fondos correspondientes a actividades complementarias, las organizaciones sindicales han recibido un 21% de los fondos; las CCAA aproximadamente un 55%; la Administración General del Estado un 23%; Y la Administración Local otro 22%.

Igualmente, el Programa establece, como requerimiento adicional, que los promotores mantengan el esfuerzo presupuestario en materia formativa, de manera que no sustituyan créditos o fondos destinados a formación, por los fondos recibidos.

6. La asignación de la subvención no parece tener en cuenta, como criterio determinante, la adecuación de los planes a las necesidades formativas de la organización.

El segundo objetivo del programa es contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones a través de una formación ajustada a sus necesidades formativas y permitir el desarrollo profesional de los empleados públicos.

Este objetivo está recogido en el IV AFCAP y en las bases reguladoras de las subvenciones e incluso desde 2012, la convocatoria de las subvenciones establece como criterios a considerar

en la valoración de los planes la integración del plan en la planificación estratégica y su alineamiento con las necesidades formativas de la organización.

Además, el programa contempla la financiación de estudios de detección de necesidades, así como el diseño de metodologías y herramientas aplicables a los programas formativos.

Sin embargo, en el proceso de evaluación no se ha evidenciado que la mayor adecuación de los planes a las necesidades formativas haya influido como criterio determinante de la subvención. La mayoría de los promotores entrevistados afirma que los fondos que finalmente reciben, pueden ser estimados a partir de la cuantía de fondos totales del programa y las cuantías que les fueron concedidas en el año anterior.

En la práctica, el programa da libertad a los distintos promotores para determinar su oferta formativa y que ésta sea ajustada a las necesidades de sus empleados públicos, lo que no garantiza el alineamiento de los planes con las necesidades formativas de las organizaciones. En todo caso, dadas las restricciones normativas y competenciales existentes, puede resultar complejo otorgar un mayor peso en el programa al objetivo de adecuación de los planes a las necesidades formativas.

Recomendación Cuarta: En la medida de lo posible el reparto de fondos debería tener en cuenta en algún grado la adecuación de los planes a las necesidades formativas y a los objetivos finales de la organización o institución.

Debería sopesarse adecuadamente y primarse la adecuación de los planes a las necesidades formativas de la organización en el reparto de fondos. Además, la inclusión de este criterio no debería perjudicar a aquellas organizaciones e instituciones más endeble en términos de capacidades para aplicar herramientas de diagnóstico de necesidades formativas, o con tamaños reducidos en cuanto a número de empleados públicos. En todo caso, estas organizaciones o entidades deben contar con apoyos adecuados tal y como se destaca en la recomendación primera.

Sobre la participación en el Programa de Formación para el empleo de los empleados públicos

7. El programa garantiza la participación de los promotores a través de diversos órganos colegiados que además son de naturaleza paritaria.

Tanto la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas como las el resto de comisiones de participación, garantizan la participación de las distintas familias de promotores en la gestión de la formación para el empleo.

Por otra parte, las organizaciones e instituciones destinatarias del programa participan en el diseño de formación a través de la aprobación de sus planes específicos de formación de los distintos promotores. Esto es, cada entidad u organismo diseña un plan adecuado a sus características, naturaleza y necesidades formativas con la participación de sus empleados a través de sus organizaciones sindicales representativas.

En el proceso de detección de necesidades formativas participan tanto los responsables de las unidades administrativas, como las organizaciones sindicales y los propios empleados públicos. En este proceso predominan las consultas a las organizaciones sindicales puesto que estas desempeñan un papel fundamental en el programa de formación para el empleo. Siguen los responsables de las unidades administrativas de la institución, los propios empleados públicos y en menor medida las unidades que gestionan los planes de formación.

8. La participación de los empleados se produce de manera directa en los procesos de detección de necesidades formativas y de manera indirecta a través de la representación sindical.

Las encuestas a alumnos y la consulta abierta a todos los empleados de la institución, constituyen los dos métodos mayoritariamente utilizados para la detección de necesidades formativas y posterior diseño de los planes de formación. Un 76% de los promotores utiliza encuestas y un 42% la consulta abierta.

Por otra parte, los representantes de los empleados públicos participan en el diseño e implantación de la formación, mediante un modelo de gestión basado en la concertación social y en el desarrollo, como se ha indicado, de instituciones paritarias sectoriales y territoriales que han contribuido a mejorar el Programa de Formación para los empleados públicos.

Igualmente, los planes de formación presentados por los promotores al programa de formación para el empleo deben de haber sido negociados con el personal de la institución a través de sus organizaciones sindicales representativas en las instituciones.

Sobre la complementariedad del Programa de Formación para el empleo de los empleados públicos

La evaluación de la complementariedad analiza el grado en que dos políticas o programas intervienen en la resolución de un problema, acotándose los espacios sobre los que intervienen cada una de ellas y contribuyendo a la generación de sinergias.

En esta evaluación, y dadas las peculiaridades del programa, la evaluación de la complementariedad se ha centrado en el análisis de las sinergias entre la formación impartida por las organizaciones contando con financiación del programa y la impartida contando exclusivamente con recursos propios de la organización; en segundo término en el grado de coordinación de los planes de formación que inciden sobre el mismo colectivo de empleados públicos; y en tercer lugar en los posibles solapamientos existentes entre las actividades formativas.

9. No parece factible que existan solapamientos entre las actividades formativas incluidas en el programa y las actividades propias de formación desarrolladas por las instituciones acogidas al mismo.

Parece difícil *a priori* que la misma entidad decisora y gestora de los planes de formación incurra en solapamientos y no procure que sus actividades formativas sean complementarias independientemente del origen de los fondos con que se financian. Además, la elaboración del plan de formación de cada promotor parece realizarse en la mayoría de las ocasiones de manera unitaria, y posteriormente se determina qué actividades formativas que integran el plan se presentan a la subvención del INAP y cuáles no.

10. La coordinación entre los diferentes planes formativos genera más dudas.

Entre los planes formativos existen diferentes niveles de coordinación según la tipología de cada plan.

Los planes unitarios se realizan sin ninguna coordinación con otros planes y atendiendo a las necesidades formativas de la propia institución. Se trata de planes más especializados que dan respuesta a necesidades específicas de la organización y que contemplan la posibilidad que tienen los empleados públicos de participar en los planes interadministrativos. Estos últimos se centran en las actividades formativas más genéricas o bien, en algunos casos, en aquellas específicas que por su naturaleza, afectan a pocos empleados de una institución y cuya realización es más rentable si se ofertan a todo un sector o ámbito geográfico. Lo mismo sucede con los planes agrupados que cuando coexisten con planes unitarios de las instituciones participantes, estas desarrollan programas formativos más adaptados a sus necesidades formativas y acuden a los planes agrupados para atender sus necesidades formativas más genéricas.

Sin embargo, los planes interadministrativos de las organizaciones sindicales en general no tienen en cuenta los planes unitarios de los diferentes promotores, lo que puede provocar solapamientos entre sus actividades formativas y las de los promotores con planes unitarios.

Los datos obtenidos a través de la encuesta realizada a promotores indican que mayoritariamente, en un 81% de los casos, se tienen en cuenta las actividades formativas impartidas por otras instituciones u organismos. No obstante, un 11% de los promotores señala que no las contempla. Por otra parte, la percepción mayoritaria entre los empleados públicos de la AGE es que no existe coordinación entre los distintos promotores de la formación: un 62,7% cree que existe bastante o mucha coordinación.

La opinión de promotores y empleados públicos es opuesta y tendente a aumentar sus diferencias. En 2015 las opiniones de los promotores encuestados son mejores, en cuanto a coordinación, que, en la anterior encuesta, y en cambio la de los empleados públicos es peor.

11. Los problemas de solapamiento y falta de coordinación se pueden dar fundamentalmente en los planes de formación que inciden en los empleados públicos de varias instituciones bien por incorporar actividades de carácter generalista bien porque las materias que contemplan tienen un carácter transversal.

Una cuestión previa es que la existencia de duplicidades y solapamientos de actividades formativas no representa, en principio, un aspecto negativo del programa puesto que el número ideal de alumnos de las actividades puede estar limitado por razones metodológicas y ser la demanda muy superior a la oferta. En este caso las actividades suelen dividirse en ediciones. Y la repetición de actividades formativas implica una mayor cobertura de los alumnos que reciben formación en dicha materia.

Efectuar un diagnóstico sobre la existencia de solapamientos o duplicidades hubiese requerido un análisis en profundidad de todos los planes acogidos al programa y de todas y cada una de las actividades contenidas en ellos, lo que desborda tanto el alcance definido para esta evaluación como la disponibilidad de datos necesarios para realizarlo. Como alternativa para valorar la posible existencia de solapamientos entre los planes se han utilizado dos aproximaciones.

La primera es el grado de concentración de los cursos según materia, partiendo de la hipótesis de que se producirán más solapamientos en aquellas materias en las que se acumulen más actividades formativas.

Si nos atenemos al contenido de los cursos realizados, predominaron ampliamente las materias formativas destinadas a dotar de habilidades y conocimientos específicos a determinados colectivos. Fueron objeto del mayor número de actividades en el periodo 2010 - 2015, seguidas de las actividades de formación en materia de Tics, materias jurídicas procedimentales, recursos humanos y salud laboral. Estas tres últimas materias prácticamente igualan en número las actividades formativas destinadas a colectivos específicos por lo que puede presumirse la existencia de solapamientos o duplicidades en estas actividades al dirigirse a todos los empleados públicos en general.

Una segunda aproximación es analizar la distribución de las actividades formativas según se consideren generalistas -cursos transversales a los que pueden acceder la totalidad de empleados públicos-, y específicas, vinculadas a las exigencias del puesto de trabajo y de la organización. La hipótesis en este caso es que la probabilidad de solapamiento y la necesidad de coordinación es más elevada en la formación generalista que en la específica dirigida a un determinado número de empleados en razón de su puesto de trabajo o pertenencia a determinada organización.

Los resultados obtenidos indican que, aunque son mayoritarias las actividades específicas, un tercio son de carácter generalista en las que la probabilidad de solapamiento es mayor. En la AGE la proporción de cursos generalistas alcanza un 38% del total.

Un problema adicional derivado de la proliferación de una determinada actividad de idéntico contenido por parte de múltiples entidades, es que pueden no estar aprovechándose adecuadamente las sinergias que se podrían generar, no sólo en términos de coste de la

actividad,-que podría mejorar en caso de una concurrencia competitiva de los oferentes de formación en un proceso de contratación coordinado entre ellas,- sino en términos de identificación y promoción de las mejores ofertas en función de su bondad o excelencia metodológica, didáctica, de recursos formativos y de calidad.

Recomendación Quinta: Sería conveniente una mayor participación activa del INAP y del resto de los actores implicados en el Programa de Formación para el Empleo, en la formación y perfeccionamiento de los promotores poniendo a su disposición los medios necesarios para la creación de redes telemáticas colaborativas entre los gestores de la formación para el empleo, que permitan la obtención de sinergias en la formación, puesta en común de materiales y diseño de cursos en común.

Sobre la cobertura del Programa de Formación para el empleo de los empleados públicos

La evaluación de la cobertura analiza hasta qué punto una intervención pública alcanza a la población objetivo de la misma. Dado que el sistema de seguimiento recoge múltiples indicadores de cobertura, se ha optado en la evaluación por incidir especialmente en el análisis de los perfiles de los empleados públicos de la AGE que recibieron formación en 2015 y en una estimación de la posibilidad de recibir formación en función de un conjunto de factores de carácter personal o institucional.

12. La tasa de cobertura de la formación para el empleo de los empleados públicos ha experimentado una evolución negativa en los últimos años, como consecuencia de la disminución de los fondos asignados a la formación.

Los datos disponibles no permiten calcular una tasa de cobertura ajustada porque no es equiparable el número de participantes en las actividades formativas con el número de empleados públicos efectivamente formados, dado que un empleado se contabiliza en tantas ocasiones como cursos haya realizado a lo largo del año. Con esta salvedad, y aceptando el supuesto de que el número de participantes es igual al de empleados públicos formados, la tasa de cobertura para la AGE fue del 31,3% en 2013, del 27,2% en 2014 y en 2015 remontó para volver a tomar valores similares a 2013 (31,8%).

La tasa de cobertura varía según la familia de promotores (más elevada en la AGE y menor en las organizaciones sindicales, dado que su población objetivo está constituida por la totalidad de los empleados públicos) y la tipología de empleado público (más elevada entre los funcionarios que entre los laborales).

13. Al analizar el perfil de los empleados públicos de la AGE que realizaron cursos en el año 2015 se constata que no existen situaciones de inequidad en el acceso a la formación.

El análisis de las diferencias porcentuales existentes respecto de diferentes características entre quienes reciben cursos y el total de la muestra de empleados públicos encuestados, indica que no se dan situaciones de sobre o infrarrepresentación excesivas o destacables.

En cuanto a las situaciones de sobrerrepresentación solo se observa una mayor presencia de empleados públicos destinados en servicios periféricos, aunque esta diferencia es pequeña: seis puntos porcentuales más de la que les hubiese correspondido en función de su peso en el total de la muestra.

Por lo que respecta a situaciones de infrarrepresentación solo se observan en relación con el personal laboral con categoría profesional de titulación de bachiller, los adscritos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y los empleados que prestan servicios en la ciudad de Madrid. En cualquier caso, esta infrarepresentación no presenta valores elevados.

14. Entre los obstáculos encontrados para realizar cursos, se encuentran impedimentos tanto del propio individuo como de los superiores y el entorno.

Entre los principales obstáculos encontrados para acceder a la formación, destaca sobre los demás la falta de tiempo o la dificultad faltar al trabajo, en un 37% de los casos. Con porcentajes de respuesta que rondan el 10%, las dificultades encontradas son la falta de medios materiales o económicos, el horario o las fechas de impartición del curso y la no cobertura del puesto con la consecuente acumulación de trabajo. Las dos siguientes dificultades, con porcentajes de respuesta del 6% y el 3,9% respectivamente, se refieren a la no autorización, denegación o no concesión de los cursos. Con porcentajes de respuesta por debajo del 3,1% se encuentran impedimentos como la no adecuación al puesto de trabajo, la falta de plazas, la localización, la escasa oferta de cursos, la modalidad, la motivación, la falta de información, la duración o el no habérselos ofrecido.

Sobre la implementación del Programa de Formación para el empleo de los empleados públicos

La evaluación de la implementación analiza la forma en que se ha puesto en práctica una intervención: estructuras, procesos, actividades... En el caso del programa de formación el análisis de la implementación se ha centrado en tres aspectos diferenciados: los procedimientos de aplicación y financiación del programa de formación, la ejecución del programa a partir del análisis de la gestión de los planes de formación y los resultados intermedios del programa.

15. El procedimiento de gestión de las subvenciones provoca una concentración temporal excesiva de la formación que se imparte, básicamente en el último trimestre del año.

La comunicación de la subvención concedida y el pago de la misma actúan como los elementos más relevantes para el inicio de las actividades formativas. Hasta que el promotor no tiene seguridad de que va a recibir la subvención y, por lo tanto, de que tiene recursos suficientes para financiarla no se inician los planes de formación, bien porque estos se financien casi exclusivamente con la subvención o bien porque su extensión final esté determinada por la cuantía de la subvención. El momento de pago de la subvención afecta especialmente a aquellos promotores que cuentan solo con la subvención para financiar la formación que imparten.

La comunicación y el pago de las subvenciones son pues los hitos cruciales que determinan la viabilidad de los planes de formación de muchos promotores. El hecho de que la resolución de concesión de las subvenciones o el pago de las mismas se realice avanzado el año supone que los cursos de formación deban de impartirse en un periodo muy corto de tiempo, prácticamente en el cuarto trimestre del año.

A pesar de que el calendario de ejecución del procedimiento de concesión de subvenciones presenta, salvo en 2012, una cierta regularidad no es menos cierto que las cuantías de las subvenciones concedidas no se conocen hasta el mes de abril, e incluso en un año concreto, 2012, hasta junio. La demora en el cobro de las subvenciones se extiende hasta junio del ejercicio en curso.

Son precisamente los problemas relacionados con la convocatoria, resolución y pago de las subvenciones los que los promotores señalan como los más importantes en relación con el procedimiento, a pesar de que, en general, este se considera aceptablemente satisfactorio, (5,2 puntos en una escala 0-10).

Recomendación Sexta: El procedimiento de gestión del programa debería posibilitar la realización de actividades formativas a lo largo de todo el año.

Tanto el procedimiento de concesión de subvenciones como el pago de las mismas deberían permitir que los promotores contasen con mayor flexibilidad para una adecuada distribución de las actividades formativas en función de las características institucionales, concentración de la carga de trabajo de sus empleados públicos en determinados meses, etc.

16. El sistema de seguimiento del programa presenta déficits que impiden efectuar un correcto seguimiento de su gestión y una evaluación de sus resultados.

La naturaleza de la información disponible, y el método de introducción o remisión de los datos al INAP comporta algunas limitaciones desde el prisma del seguimiento de la gestión o de la evaluación de la formación.

En el caso de los datos que se obtienen a través del portal FEDAP e introducidos por los distintos organismos y entidades que integran la AGE y las organizaciones sindicales, se observan algunas

limitaciones en cuanto a su validez, como consecuencia de la falta de depuración de los ficheros, o la existencia de distintos criterios de interpretación con respecto al contenido y naturaleza de los datos e indicadores requeridos.

Recomendación Séptima: Debería efectuarse una revisión del sistema de seguimiento actual, mejorando progresivamente la calidad y homogeneidad de la información solicitada.

Es preciso normalizar los datos, es decir, definir previamente el significado de cada dato concreto de manera que se garantice que los datos recopilados por todos los promotores son homogéneos. Igualmente deberían establecerse procedimientos de depuración de la información que remiten los distintos promotores, tanto manuales como automatizados, incorporando estos últimos a las aplicaciones informáticas para la gestión de la información relativa al Programa.

Los promotores solo deberían aportar datos básicos. Los indicadores derivados deberían construirse en el INAP para facilitar la obtención de información para el conjunto del programa.

La falta de normalización de los datos básicos, puede conllevar que cada promotor interprete de manera diferente un mismo dato.

Las evaluaciones y el seguimiento del programa que se realiza en la actualidad toman como unidad de referencia el plan de formación, lo que imposibilita un análisis en profundidad de determinados aspectos de la gestión del programa.

El uso de la edición de la actividad formativa como unidad de referencia es conceptualmente más adecuado que el uso de la propia actividad formativa, ya que los planes de formación se descomponen en última instancia en actividades formativas y ediciones.

El uso de la actividad formativa como unidad de referencia permite una mayor desagregación de la información y en consecuencia un análisis más detallado de los distintos aspectos del programa. Esto es especialmente relevante respecto a variables como la modalidad de impartición de los cursos, materias de los mismos etc., que permitirían analizar adecuadamente la distribución del coste, alumnos, etc. según los criterios de clasificación de los cursos.

Recomendación Octava: Debería utilizarse en el portal FEDAP la actividad formativa como unidad de referencia para la recopilación y análisis de formación.

Por lo que se refiere a la información remitida por las Comunidades Autónomas, se ha avanzado notablemente respecto a la situación existente en la evaluación de 2012 homogeneizándose los datos remitidos al INAP. Sería conveniente ir progresivamente enriqueciendo el contenido de esta información con el fin de facilitar a las CCAA un repertorio de indicadores que les permitiera la comparación entre ellas y facilitara en benchmarking.

Recomendación Novena: Deberían progresivamente completarse y ampliar en lo posible la información remitida por las CCAA.

Esto implica la homogeneización de la información a remitir por las CCAA que debería ampliarse progresivamente hasta incluir los datos básicos de seguimiento del programa definidos en el modelo de seguimiento.

A través de la Comisión General de Formación debería promoverse el compromiso de suministro de información por parte de todas ellas, tanto la relativa a los planes de formación que gestionan directamente como la correspondiente a los gestionados por las EELL de su ámbito territorial.

Sería recomendable que la información se proporcionase en soporte informático.

17. La encuesta a los participantes se configura como la herramienta de evaluación de la formación más ampliamente utilizada por los promotores.

Un 60% de los promotores aplica instrumentos para conocer el aprendizaje y conocimientos adquiridos y un 14% de los promotores evalúa la aplicación de los conocimientos adquiridos en el puesto de trabajo. A ellos se añade un 12% adicional que dice analizar el grado en que la institución ha mejorado su funcionamiento o resultados como consecuencia de la formación. Estos datos muestran un pequeño retroceso respecto de la encuesta referida a 2012.

Recomendación Décima: Sin menoscabo de la utilización de encuestas a los alumnos, debería potenciarse el uso de herramientas que permitan conocer la eficacia de la formación desde el punto de vista de sus impactos en el rendimiento en el puesto de trabajo y en el de la propia organización en la que prestan sus servicios los empleados públicos formados.

El programa no solo subvenciona la formación impartida por los promotores. Prevé también la posibilidad de subvencionar desarrollos metodológicos, por ejemplo, para efectuar análisis de necesidades formativas. Una posibilidad es la utilización de estos fondos para desarrollar herramientas de análisis del impacto de la formación en el rendimiento organizacional y profesional de los empleados públicos.

El desarrollo de estas herramientas podría partir de las prácticas que ya están realizando algunos promotores y efectuarse contando con la participación de todas las familias de promotores.

18. La subvención total adjudicada por el programa para financiar planes de formación se ha reducido en un 74% entre 2010 y 2015. Lo que a su vez ha provocado una evolución negativa en las actividades vinculadas al programa. Es en el año 2015 donde esta variable empieza a repuntar.

Esta reducción ha afectado a todos los promotores por igual, siendo más acusada entre los años 2011 y 2015.

La disminución de los recursos económicos disponibles, tanto procedentes de la subvención como aportados por los promotores ha provocado una caída en la actividad del programa.

Aunque el número de planes ha permanecido más o menos estable, las actividades formativas se han reducido para la AGE en un 37% entre 2010 y 2015. Esta minoración puede explicarse en parte por el incremento de las actividades online.

También las ediciones por actividad formativa se redujeron a la mitad en promedio. El 86% de las actividades formativas contó con una sola edición en 2015. Como en el caso anterior, esta minoración se explica parcialmente por el auge de la formación online.

No solo las actividades formativas y las ediciones han sufrido una caída en 2015 con respecto a 2010. Las horas medianas de formación por plan han disminuido en el anterior periodo un 181% en la AGE, un 79% en el caso de las organizaciones sindicales y un 87% en las EELL. En el conjunto de los planes de formación la reducción fue del 26%.

Esta misma disminución se observa en relación con el número mediano de participantes por plan de formación. Al analizar la relación entre población potencialmente formable y el número de ediciones por actividad formativa se observa, por el contrario, una tendencia al alza. Si en 2010 esta ratio alcanzaba un valor de 86 alumnos potencialmente formables por edición, aumenta en 2015 hasta los 191, como consecuencia de la disminución del número de ediciones.

Sobre la eficacia del Programa de Formación para el empleo de los empleados públicos

La evaluación de la eficacia de una política o programa público analiza el grado de resolución del problema público que está en su origen. También se centra en el grado en que se alcanzan los objetivos establecidos en la intervención.

En el caso de la formación, su eficacia se ha medido tradicionalmente, y este es el enfoque que adopta la presente evaluación, a través del grado en que los conocimientos, habilidades y competencias adquiridos se transfieren al puesto de trabajo y se mantienen a lo largo del tiempo. Por otra parte mide los efectos de la formación desde el punto de vista de las mejoras experimentadas en el desempeño profesional, y el impacto que éstas tienen en la organización y el cumplimiento de sus fines.

Ambas dimensiones se han completado con un análisis de la eficacia percibida por sus destinatarios finales.

19. Los análisis realizados muestran que existe un conjunto de factores que actúan bien como facilitadores, bien como barreras a la transferencia de la formación para los empleados públicos de la Administración General del Estado.

Los resultados particulares obtenidos a través de la aplicación del modelo teórico, permiten identificar barreras y facilitadores de la transferencia en el ámbito de la formación impartida en la AGE en el año 2015.

Son Facilitadores Fuertes de la transferencia de la formación los factores “Actitud proactiva y capacidad de aprendizaje” y “Motivación o predisposición al aprendizaje”; Facilitadores Débiles, la “Oportunidad y apoyo para transferir y la “Satisfacción con la formación; y Barreras para transferir, el “Clima laboral”, la “Adecuación de la formación y resultados de su aplicación” y las “Expectativas de mejora o carrera profesional”.

La aplicación efectiva de la formación por parte de los empleados públicos de la AGE a sus puestos de trabajo depende, también, de los factores enunciados. Así, Los factores que producen una aportación que actúa en sentido positivo son, la “Adecuación de la formación y resultados de su aplicación”, la “Satisfacción con la formación”, la “Oportunidad y apoyo para transferir” y la “Actitud proactiva y capacidad de aprendizaje”. La aportación producida en sentido negativo viene de mano de los factores “Clima laboral” y “Motivación o predisposición al aprendizaje”, pues, aunque el factor “Expectativas de mejora o carrera profesional” también opera en sentido negativo, su aportación no es estadísticamente significativa.

Recomendación Decimoprimeras: Las organizaciones públicas deberían potenciar aquellos aspectos organizativos y laborales que contribuyan a mejorar la transferencia de la formación y la efectividad de ésta.

En particular, y en la medida de lo posible, deberían adoptarse medidas tendentes a la mejora de las expectativas profesionales y el clima laboral y a posibilitar que los empleados públicos puedan aplicar la formación en sus organizaciones, aspectos identificados como riesgos o potenciales barreras a la transferencia.

20. La eficacia de la formación en términos de rendimiento está influida por elementos o factores contextuales de la Administración Pública o de tipo organizacional que pueden condicionar en mayor o menor grado, los efectos que la formación tiene sobre el rendimiento.

No se disponen de indicadores de resultados objetivos que permitan medir con rigor el rendimiento de los empleados públicos de la Administración General del Estado, y en qué grado la formación contribuye a explicarlo. Se ha realizado una aproximación indirecta, basada en las percepciones de los empleados públicos en materia de rendimiento. Por ello, las evidencias halladas tienen un carácter fundamentalmente exploratorio y deben considerarse con prudencia.

Para los empleados públicos que han recibido formación en el año 2015 la principal explicación de la mejora en el rendimiento percibida en la AGE es el grado en que se transfiere la formación recibida. Por tanto, en la mejora del desempeño profesional, son relevantes los factores facilitadores o que dificultan transferir las habilidades y conocimientos adquiridos mediante la formación.

El segundo aspecto que determina el rendimiento profesional son las expectativas profesionales percibidas en el lugar de trabajo. Se trata de un aspecto vinculado claramente al contexto institucional y organizativo. Cuando los empleados consideran que sus perspectivas de mejora profesional son escasas o nulas, el rendimiento no experimenta mejora.

El tercer elemento es el grado en que la organización en la que se prestan servicios, facilita la innovación y el cambio y que consecuentemente, posibilita a los empleados públicos la aplicación efectiva de las novedades adquiridas en el proceso formativo o en su caso las dificulta e impide.

La adecuación de la formación a las necesidades formativas, junto al clima laboral existente en las organizaciones donde se trabaja, contribuye a explicar, aunque en menor medida, la mejora del desempeño profesional.

La formación recibida, medida a través del número de actividades formativas que se realizaron en 2015, también contribuye positivamente al rendimiento, aunque en quinto lugar y con una importancia bastante menor en comparación con los elementos anteriores

Estos resultados indican que, a la hora de medir la eficacia desde el punto de vista del rendimiento, no es posible considerar aisladamente elementos exclusivos del programa, como son la realización de cursos, la adecuación de la formación y su transferencia, sino que es necesario tener en cuenta el contexto en el que se produce.

Aspectos como las expectativas profesionales, el clima laboral y la actitud más o menos resistente al cambio y la innovación de los organismos donde se trabaja, condicionan de forma evidente los resultados (eficacia como rendimiento laboral), y por tanto, pueden contrarrestar, mitigar o condicionar los efectos que la formación en términos de eficacia.

Recomendación Decimosegunda: La formación en las organizaciones públicas constituye un factor positivo en la mejora del rendimiento y el desempeño profesional, pero no es el más importante, lo que debe ser valorado adecuadamente por dichas organizaciones.

La mejora del desempeño profesional, en términos generales, y la eficacia de la formación, de forma más concreta, está condicionada por elementos o factores contextuales de la Administración Pública. Los esfuerzos en materia de formación son importantes, pero mayor importancia, si cabe, tiene posibilitar la transferencia efectiva de la formación, mejorar las expectativas profesionales de los empleados públicos, fomentar el carácter abierto de las organizaciones al cambio o la mejora del clima laboral.

21. Los efectos netos de la formación sobre el rendimiento en el puesto de trabajo aumentan al incrementarse la intensidad de la formación, aunque estos efectos pueden considerarse modestos.

Se han utilizado técnicas de evaluación de impacto (Propensity Score Matching) para analizar qué habría sucedido, desde el punto de vista del rendimiento en el puesto de trabajo, si los participantes en el programa de formación no hubiesen recibido formación a través del

programa. De este modo se miden los efectos netos atribuibles única y exclusivamente al programa, con independencia de otros elementos.

Cuando se emparejan o comparan empleados públicos de la AGE que han realizado formación, con otros empleados muy similares que no la realizan, los resultados muestran que no es posible afirmar que la formación contribuya a explicar el desempeño profesional. Los resultados no son significativos.

A medida que mayor intensidad o esfuerzo formativo se produce, sí se observa una contribución de la formación a la mejora del desempeño profesional. Cuando se toma como referencia a quienes realizan tres o más cursos, la mejora experimentada es parecida y se sitúa entre 3% y 5%. Resultados que cabe atribuir a la formación.

Se puede afirmar, por tanto, que a medida que se incrementa la formación, - a partir de dos o más actividades formativas-, los efectos netos también se incrementan, por lo que la formación contribuye, aunque de forma modesta, a la mejora del desempeño profesional.

Sobre la eficiencia del Programa de Formación para el empleo de los empleados públicos

La evaluación de la eficiencia presenta muchas dificultades de medición, debido a lo poco probable de que distintas medidas produzcan los mismos resultados con un mayor o menor coste. Además, se precisan indicadores relativos a los resultados alcanzados y a su gradación o intensidad, una medición objetiva de los resultados, medición de la que se carece en esta evaluación. Por ello, la evaluación de este criterio se ha reducido a un mero análisis de los costes mediante cinco indicadores genéricos. Y aun así con grandes limitaciones derivadas de la falta de homogeneidad en los datos relativos a los presupuestos, que no siempre recogen todos los costes, directos e indirectos.

22. El coste de las actividades formativas se ha reducido entre 2010 y 2013, y ha ido en aumento en los años 2014 y 2015.

Esta reducción de los costes puede deberse a una mejora de la gestión, pero también puede implicar una disminución de la calidad de la formación impartida. La información disponible para la evaluación no permite precisar cuál de ambas causas y en qué medida explican esta minoración de los costes. No obstante, parece razonable que la reducción de los recursos económicos para la formación haya influido de manera determinante en esta la reducción de costes.

El coste de las actividades formativas ha experimentado un crecimiento sostenido desde 1995. En los años 2007-2011 se produce un aumento de los costes. Sin embargo, a partir de 2012 la tendencia es a la baja, aunque con algunos repuntes puntuales. Esta disminución del coste que puede deberse tanto al menor coste de los cursos online (una vez puestos en práctica), como a un aumento de los cursos de costes más bajos. En el periodo 2010-2015, el coste medio por

actividad formativa alcanzó 5.732 euros, aunque el coste mediano ascendió a 3.107 euros. Estos valores fueron muy superiores en la AGE, siendo algo menos del doble de los costes medios y medianos de conjunto de promotores. Sin embargo, hay que indicar que la falta de normalización de los datos, ya señalada, y en consecuencia, la posibilidad de que cada promotor interprete de manera distinta los contenidos de la información que ha de suministrar al portal FEDAP, puede estar en el origen de esta diferencia.

Por lo que respecta a los costes por hora de formación, se produce un incremento progresivo en el periodo alcanzando su máximo en el año 2010, año en el que inician un descenso hasta el 2015 que experimentan una leve recuperación. En los años considerados 2010-2015 los costes disminuyen/aumentan paralelamente a la subvención adjudicada, aunque en menor medida. Como ocurría con el coste por edición, la evolución del coste medio por hora muestra la misma pauta: un aumento del orden del 13% en 2015 en comparación con el año inmediatamente anterior y el mayor de toda la serie 2010-2015.

De la misma manera, a partir de 2008 se observa una sustantiva reducción del coste por alumno formado, probablemente no solo por las mejoras de gestión, sino también por el incremento de los cursos online que, aunque más caros que los presenciales permiten formar simultáneamente a un mayor número de alumnos. En el periodo 2010-2015 esta minoración fue del 25% en términos medianos.

Sobre la sostenibilidad del Programa de Formación para el empleo de los empleados públicos

La continuidad de los programas de formación en las instituciones públicas participantes en el programa de formación para el empleo dependerá tanto de la implicación institucional de las organizaciones en la formación de sus empleados como de los recursos empleados en la misma.

Por ello la evaluación de la sostenibilidad de la formación se ha medido a partir de dos indicadores: la cuantía de la financiación que aporta el programa a la financiación de los planes que ejecutan los distintos promotores y, en segundo término, el grado de dependencia financiera de los promotores respecto del programa.

23. Los recursos económicos destinados a la financiación de la formación para el empleo de empleados públicos se han reducido de manera notable en los últimos. Esta minoración deriva de una menor recaudación por cuotas de formación, pero también de la progresiva disminución de la participación de las subvenciones en el total de la recaudación.

Aunque este hecho afecta también a los empleados del sector privado (su participación se ha reducido un 17% entre 2010 y 2015) afecta en mayor medida a los empleados públicos cuya participación se ha visto reducida en un 42,6% en el mismo periodo de tiempo.

En el conjunto de las AAPP la recaudación por cuotas de formación profesional se ha incrementado un 13,21% entre 2010 y 2015, siendo los Órganos de la AGE y de las CCAA quienes

mayor incremento presentan (29,47%), los Organismos Públicos (10,43%) y, en menor medida, las Corporaciones Locales (2,72%).

También se ha producido una disminución en paralelo de la participación en los fondos a la formación para el empleo de los empleados públicos, respecto de las subvenciones totales a trabajadores ocupados. Entre 2011 y 2015 esta minoración es de 3,9 puntos porcentuales.

Esto ha supuesto que, en media, la distribución de fondos del programa por persona potencialmente formable haya pasado, de 46 a 19€ en 2015.

24. El nivel de dependencia de los promotores puede considerarse elevado. Más de la mitad de los promotores depende de la subvención para financiar el 50% o más del presupuesto de sus planes de formación.

Tomando como base 2010, para un índice base 100, los fondos aportados por los promotores para formación disminuyeron todos los años gradualmente salvo en 2015 que se incrementa respecto al año anterior. Es en el año 2014 donde alcanza su mínimo, llegando a representar un valor de 40.

Pero si se considera el peso de recursos aportados sobre la subvención concedida, la evolución es justo la contraria. Para la AGE, este porcentaje pasa de 2,3 en 2010 de a 3,5 en 2015, probablemente para hacer frente a la reducción de los fondos de la subvención a través del programa.

Tomando como base los datos contenidos en el portal FEDAP en el año 2015, se observa que un 64% de los planes de formación presentados aporta un porcentaje igual o superior al 100% de la subvención concedida, lo que es indicativo de que, a pesar de resultar relevantes los recursos económicos aportados por el programa, se disponen de recursos propios para realizar formación. Por el contrario, otro 27% de los planes no cuenta con recursos propios, o su porcentaje con respecto a la subvención concedida es escaso (como mucho un 15%). Para estos planes y entidades, la importancia del programa, -y su pertinencia en cuanto fuente de financiación-, es, sin duda, muy elevada.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

