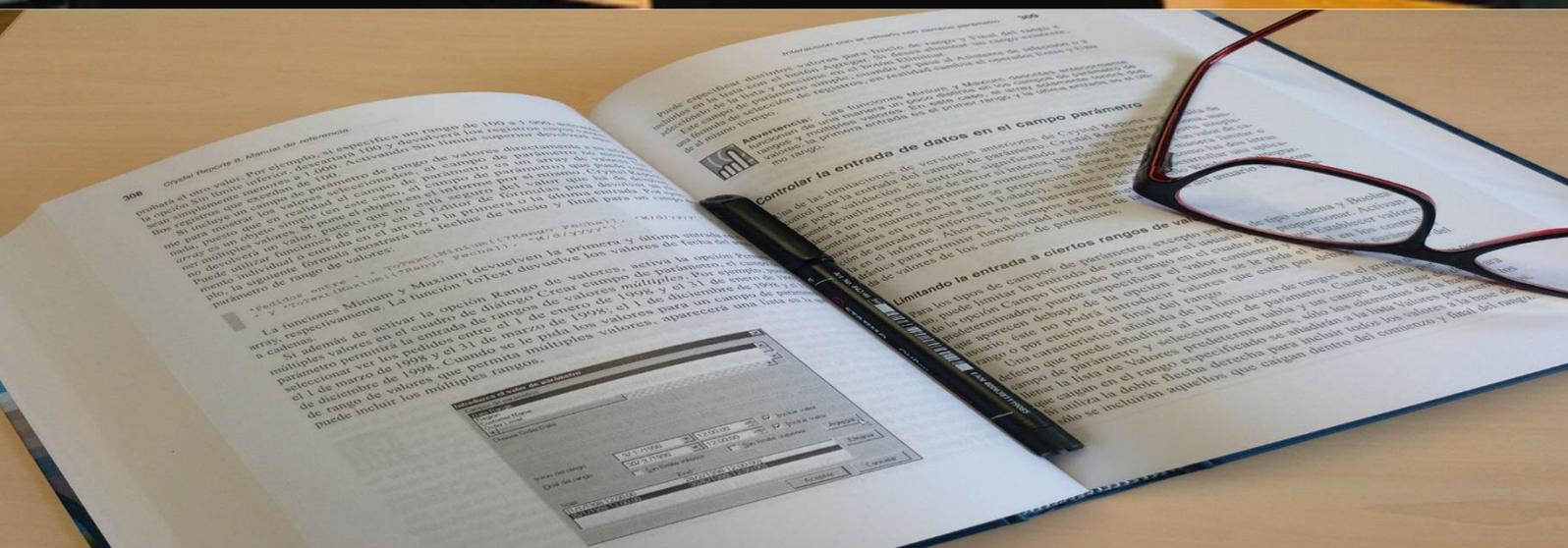


Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado

INFORME DE EVALUACIÓN

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 DE EVALUACIÓN

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.

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
1.1. MANDATO DE LA EVALUACIÓN.....	11
1.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.	11
1.3. OBJETIVOS, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN.	12
2. LA FORMACIÓN DIRIGIDA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN.	15
2.1. EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. DISPOSICIONES VIGENTES.....	15
2.2. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.	17
2.3. LA FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.....	20
2.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	23
3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACION.	29
3.1. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN.	29
3.2. TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN LA EVALUACIÓN.	32
4. EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN 2015.	35
4.1. PERTINENCIA DEL PROGRAMA.....	35
4.2. COHERENCIA DEL PROGRAMA.	45
4.3. PARTICIPACIÓN.	49
4.4. COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA.....	51
4.5. COBERTURA DEL PROGRAMA.	56
4.6. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA.....	68
Seguimiento del programa	72
4.7. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA: LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN.	77
Si comparamos estos datos con los obtenidos para el año 2012, observamos que todas las categorías aumentan en porcentaje salvo la de limitar el número de horas de formación por cada empleado público que pasa del 17 al 9%.....	87
4.8. RESULTADOS INTERMEDIOS DEL PROGRAMA.	98
4.9. EFICACIA DEL PROGRAMA.....	110
Modelo teórico utilizado en la medición de la transferencia.....	112
Resultados obtenidos tras la aplicación del modelo teórico	114
Riesgos o barreras y factores facilitadores de la transferencia de la formación.....	114
Efectos netos de la formación en el desempeño profesional	121
4.10. EFICIENCIA DEL PROGRAMA.....	127
4.11. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	137
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	141
SOBRE LA PERTINENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	141
SOBRE LA COHERENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	145
SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	146
SOBRE LA COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	147
SOBRE LA COBERTURA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	150
SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	151
SOBRE LA EFICACIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	155
SOBRE LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	158
SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	159
6. BIBLIOGRAFIA	161

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. PRESUPUESTO DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, AÑOS 2010-2015 (EN MILES DE €).....	23
GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES.....	26
GRÁFICO 3. CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN.....	30
GRÁFICO 4. ADECUACIÓN DE LA OFERTA FORMATIVA SEGÚN LOS ALUMNOS QUE REALIZARON CURSOS.....	41
GRÁFICO 5. MÉTODOS DE ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN UTILIZADOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN.	42
GRÁFICO 6. ADECUACIÓN DE LA OFERTA FORMATIVA A LAS NECESIDADES	44
GRÁFICO 7. COLECTIVOS A LOS QUE SE RECABA INFORMACIÓN U OPINIÓN EN LA IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS.....	50
GRÁFICO 8. GRADO EN EL QUE SE TOMAN EN CONSIDERACIÓN POR LA AGE LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS IMPULSADAS POR OTROS PROMOTORES	52
GRÁFICO 9. PERCEPCIÓN ENTRE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL GRADO DE COORDINACIÓN DE LOS PLANES FORMATIVOS.....	53
GRÁFICO 10. NÚMERO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS SEGÚN MATERIA (2010 – 2015)	54
GRÁFICO 11. CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES FORMATIVAS EN FUNCIÓN DE SU CARÁCTER GENERALISTA O ESPECÍFICO. PORCENTAJES. TOTAL 2010 - 2015.....	55
GRÁFICO 12. MECANISMOS UTILIZADOS PARA EVITAR DUPLICIDADES EN LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS.....	56
GRÁFICO 13. PERFIL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUE REALIZAN FORMACIÓN. VARIABLES NUMÉRICAS	58
GRÁFICO 14. PERFIL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUE REALIZAN FORMACIÓN. VARIABLES CATEGÓRICAS	59
GRÁFICO 15. PERFIL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUE REALIZAN FORMACIÓN EN RELACIÓN AL TOTAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS. VARIABLES NUMÉRICAS	60
GRÁFICO 16: PERFIL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUE REALIZAN FORMACIÓN EN RELACIÓN AL TOTAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS. VARIABLES CATEGÓRICAS.....	61
GRÁFICO 17. MOTIVOS PARA NO REALIZAR CURSOS DE FORMACIÓN.....	63
GRÁFICO 18. POSIBILIDAD U OPORTUNIDAD DE HACER CURSOS.....	64
GRÁFICO 19. OBSTÁCULOS ENCONTRADOS PARA NO REALIZAR CURSOS DE FORMACIÓN.....	64
GRÁFICO 20. ÍNDICE DE REPETICIÓN DE CURSOS.....	65
GRÁFICO 21. PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES A LOS PLANES DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA AGE Y ORGANIZACIONES SINDICALES PARA EL AÑO 2015.....	69
GRÁFICO 22. PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS PROMOTORES EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES (TOTAL DE MENCIONES)	72
GRÁFICO 23. PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS PROMOTORES EN RELACIÓN CON EL PORTAL FEDAP (TOTAL DE MENCIONES). PORCENTAJES.....	75
GRÁFICO 24. INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN	78
GRÁFICO 25. NORMAS O INSTRUMENTOS RECOGIDOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN	79
GRÁFICO 26. PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DEL PROMOTOR EFECTIVAMENTE EJECUTADO. PERÍODO 2010-2015.....	81
GRÁFICO 27. MODALIDAD DE GESTIÓN DEL PLAN. PERÍODO 2010-2015	82
GRÁFICO 28: RECURSO A LA CONTRATACIÓN EXTERNA DE DISTINTOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DE LOS PLANES DE FORMACIÓN.....	83
GRÁFICO 29. TIPOLOGÍA DE LAS UNIDADES ESPECÍFICAS DEDICADAS A LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN	84
GRÁFICO 30. RECURSOS HUMANOS DEDICADOS A LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015.....	85
GRÁFICO 31. EDICIONES POR PERSONA DEDICADA A LA GESTIÓN DEL PLAN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015	86
GRÁFICO 32. MECANISMOS PARA LA INCENTIVACIÓN DE LA ASISTENCIA A ACTIVIDADES FORMATIVAS.....	87
GRÁFICO 33. MEDIDAS ADOPTADAS PARA IMPEDIR LA ASISTENCIA REITERADA A CURSOS FORMATIVOS.....	88
GRÁFICO 34. PERFIL DE LOS DOCENTES QUE IMPARTEN FORMACIÓN. VARIABLES CATEGÓRICAS.....	89
GRÁFICO 35. REPETICIÓN DE CURSOS IMPARTIDOS.....	90
GRÁFICO 36. PERFIL DE LOS CURSOS IMPARTIDOS. VARIABLES CATEGÓRICAS	91
GRÁFICO 37. PERCEPCIÓN DE LOS MEDIOS DEL CURSO SEGÚN EL DOCENTE	92
GRÁFICO 38. VALORACIÓN DEL ALUMNADO EN BASE A CIERTAS CATEGORÍAS PROPUESTAS SEGÚN EL DOCENTE	93
GRÁFICO 39. TEMARIO DE LOS CURSOS.....	93
GRÁFICO 40. HOMOGENEIDAD DEL ALUMNADO	94
GRÁFICO 41. HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN	95

GRÁFICO 42. HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL PROFESORADO.....	96
GRÁFICO 43. MÉTODOS DE EVALUACIÓN DE LOS CURSOS.....	97
GRÁFICO 44. MÉTODOS PARA RECIBIR FEEDBACK POR EL DOCENTE.....	97
GRÁFICO 45. NÚMERO DE PLANES ACOGIDOS AL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO. 1995 - 2015	98
GRÁFICO 46. ACTIVIDADES FORMATIVAS REALIZADAS	99
GRÁFICO 47. NÚMERO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS SEGÚN MODALIDAD DE IMPARTICIÓN. PERÍODO 2010-2015.....	100
GRÁFICO 48. NÚMERO DE EDICIONES POR ACTIVIDAD FORMATIVA. PERÍODO 2010-2015.....	101
GRÁFICO 49. HORAS DE FORMACIÓN IMPARTIDAS	103
GRÁFICO 50. HORAS DE FORMACIÓN POR EDICIÓN. MEDIAS Y MEDIANAS. 2015.....	104
GRÁFICO 51. NÚMERO DE HORAS FORMATIVAS SEGÚN MATERIA. TOTAL PERÍODO 2010-2015	105
GRÁFICO 52. NÚMERO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS SEGÚN MATERIA. TOTAL PERÍODO 2010-2015	106
GRÁFICO 53. ALUMNOS FORMADOS POR EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO	107
GRÁFICO 54. POBLACIÓN POTENCIALMENTE FORMABLE EN LA AGE EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE EDICIONES FORMATIVAS. PERÍODO 2010-2015	109
GRÁFICO 55. NÚMERO DE PARTICIPANTES SEGÚN MATERIA. TOTAL PERÍODO 2010-2015.....	109
GRÁFICO 56. CONTINUO FORMACIÓN-IMPACTO.....	111
GRÁFICO 57. PUNTUACIONES MEDIAS DE LOS FACTORES	115
GRÁFICO 58. APORTACIÓN DE LOS FACTORES A LA TRANSFERENCIA DE LA FORMACIÓN.....	117
GRÁFICO 59. APORTACIÓN DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS A LA TRANSFERENCIA DE LA FORMACIÓN.....	118
GRÁFICO 60. MEJORAS (%) EN RENDIMIENTO EXPERIMENTADAS POR LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. PERCEPCIONES.....	120
GRÁFICO 61. APORTACIÓN DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS AL RENDIMIENTO LABORAL EXPERIMENTADAS EN 2015.....	121
GRÁFICO 62. TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS AL PUESTO DE TRABAJO SEGÚN EL DOCENTE.....	125
GRÁFICO 63. ASPECTOS MÁS POSITIVOS DE LA FORMACIÓN. TOTAL MENCIONES.....	126
GRÁFICO 64. ASPECTOS MÁS NEGATIVOS DE LA FORMACIÓN. TOTAL MENCIONES	127
GRÁFICO 65. COSTE DE LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS EN MILES DE EUROS	129
GRÁFICO 66. COSTE POR ACTIVIDAD FORMATIVA. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015.....	130
GRÁFICO 67. COSTE MEDIO Y MEDIANO POR EDICIÓN FORMATIVA. TOTAL PERIODO 2010-2015	131
GRÁFICO 68: COSTE POR EDICIÓN FORMATIVA. HISTOGRAMA. TOTAL PERÍODO 2010-2015.....	132
GRÁFICO 69. COSTE DE LA HORA DE FORMACIÓN.....	133
GRÁFICO 70. COSTE POR HORA DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015	134
GRÁFICO 71. COSTE MEDIO POR PARTICIPANTE.....	135
GRÁFICO 72. COSTE MEDIO Y MEDIANO POR PARTICIPANTE. TOTAL PERÍODO 2010-2015	136
GRÁFICO 73. COSTE POR PARTICIPANTE. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015.....	136
GRÁFICO 74. COSTE POR PARTICIPANTE SEGÚN MODALIDAD DE GESTIÓN. TOTAL PERIODO 2010-2015.....	137
GRÁFICO 75. SUBVENCIÓN MEDIA POR PERSONA POTENCIALMENTE FORMABLE. PERÍODO 2010-2015	138
GRÁFICO 76. IMPORTE PRESUPUESTADO POR EL PROMOTOR PARA LA FORMACIÓN. PERÍODO 2010-2015.....	139
GRÁFICO 77. RECURSOS PROPIOS DESTINADOS A LA FORMACIÓN EN RELACIÓN A LA SUBVENCIÓN CONCEDIDA. PORCENTAJES MEDIANOS. PERÍODO 2010-2015	140

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. DISPOSICIONES REGULADORAS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN VIGOR EN EL AÑO 2015	17
TABLA 2. NÚMERO DE EMPLEADOS A ENERO DE 2014 EN LA ADMINISTRACIÓN SEGÚN EL REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL	21
TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS PARA LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ENTRE LOS DIFERENTES GRUPOS DE PROMOTORES, AÑO 2015	21
TABLA 4. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES	25
TABLA 5. FONDOS PROPIOS CON RESPECTO A LA SUBVENCIÓN ADJUDICADA EN EL TOTAL DEL PERIODO 2010-2015....	38
TABLA 6. PESO DE LOS RECURSOS PROPIOS SOBRE EL TOTAL DE LOS UTILIZADOS POR LOS PROMOTORES EN FORMACIÓN. TOTAL PERIODO 2010-2015.....	38
TABLA 7. PROPORCIÓN DE RECURSOS PROPIOS DESTINADOS A LOS PLANES DE FORMACIÓN EN RELACIÓN A LA SUBVENCIÓN CONCEDIDA EN LOS PROMOTORES DE LA AGE. AÑO 2015	39
TABLA 8. PRINCIPALES MÉTODOS DE DETECCIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS CLASIFICADOS EN LA ENCUESTA COMO OTROS	43
TABLA 9. RECAUDACIÓN Y APORTACIONES DEL ESTADO A LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	45
TABLA 10. INSTRUMENTOS Y ACCIONES IMPLEMENTADOS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE REALIZAR UN REPARTO DE LA FINANCIACIÓN EQUITATIVO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2015	48
TABLA 11. TASA DE COBERTURA DE LOS PLANES DE FORMACIÓN EN LA AGE	57
TABLA 12. CARACTERIZACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS QUE MAYOR NÚMERO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS LLEVARON A CABO EN 2015. DIFERENCIAS EN PUNTOS PORCENTUALES DE QUIENES REALIZARON 3 O MÁS CURSOS CON RESPECTO A QUIENES REALIZARON 1 Y 2.....	66
TABLA 13. VALORACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE SUBVENCIONES SEGÚN FAMILIA DE PROMOTOR	71
TABLA 14. COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LA MUESTRA REALIZADA PARA LA EVALUACIÓN DE 2015.....	74
TABLA 15. RECAUDACIÓN POR CUOTAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PROCEDENTES DE EMPLEADOS PÚBLICOS	76
TABLA 16. DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO ENTRE EL TOTAL DE OCUPADOS Y LOS EMPLEADOS EN LAS AAPP.....	77
TABLA 17. SUBVENCIÓN ADJUDICADA A CADA PLAN DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015	80
TABLA 18. ACTIVIDADES CONTENIDAS EN CADA PLAN DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015.....	100
TABLA 19. PORCENTAJE DE ACTIVIDADES FORMATIVAS SEGÚN EL NÚMERO DE EDICIONES. PERÍODO 2010-2015.....	102
TABLA 20. HORAS DE FORMACIÓN EN CADA PLAN DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015.....	103
TABLA 21. NÚMERO DE ALUMNOS/AS EN CADA PLAN DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015	108
TABLA 22. MODELO TEÓRICO DE TRANSFERENCIA DE LA FORMACIÓN EN LA AGE.....	113
TABLA 23. DIMENSIONES Y FACTORES DE TRANSFERENCIA. MODELO RESULTANTE PARA EL AÑO 2015	114
TABLA 24. MODELOS EMPLEADOS PARA LA APLICACIÓN DEL PSM.....	123
TABLA 25. RELACIÓN ENTRE LA VALORACIÓN DE LA ADECUACIÓN DE LA FORMACIÓN Y DE LAS MEJORAS INDUCIDAS POR ÉSTA EN EL DESEMPEÑO DEL PUESTO DE TRABAJO	125
TABLA 26. DESGLOSE PORCENTUAL DE LAS PARTIDAS DEL PRESUPUESTO DE ACTIVIDADES FORMATIVAS. 2011-2015....	130
TABLA 27. COSTE POR HORA SEGÚN TIPO DE GESTIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2015.....	134
TABLA 28. ESFUERZO DE LOS PROMOTORES	139

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Mandato de la evaluación.

Por petición del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) al Secretario de Estado de Administraciones Públicas de 17 febrero de 2015 y como continuación de la evaluación realizada para el año 2012, se planteó un nuevo análisis cuyo objeto fue el seguimiento de la formación para el empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas durante los años 2013 y 2014 ya finalizado.

Finalmente, 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**.

1.2. Objeto y alcance de la evaluación.

1.2.1. Objeto.

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**.

1.2.2. Alcance.

La evaluación considera al programa de formación para el empleo en las Administraciones Públicas, esto es: Administración General del Estado, Comunidades y Ciudades Autónomas, y Entidades Locales, pudiendo ser promotores de la formación tanto las propias Administraciones Públicas como las Organizaciones Sindicales.

La evaluación del año 2012 contemplaba dos tipos de actuaciones. Por un lado, el diseño de un modelo teórico de seguimiento y evaluación de la formación para el empleo de los empleados públicos, y por otro, la aplicación de este modelo teórico en la Administración General del Estado.

En esta evaluación, el **periodo de evaluación corresponde al año 2015**, incluyéndose también los años 2010 a 2014 para la comparación de los indicadores relevantes, lo que permite situar en perspectiva los resultados conseguidos. Para la evaluación se han realizado en 2016 tres encuestas, dirigidas a promotores, a profesores y otra a los empleados públicos de la AGE. Las informaciones procedentes dichas encuestas, tienen como referencia temporal el año 2015. Por otra parte, la descripción de los resultados intermedios se remonta hasta el año 1995, cuando

hay datos, con el objeto de tener una visión más amplia del desarrollo del Programa de Formación para el Empleo.

1.3. Objetivos, justificación y utilidad de la evaluación.

1.3.1. Objetivos de la evaluación.

El objetivo de la evaluación es conocer la eficacia del programa y los impactos inducidos, analizando aspectos de su diseño e implementación para, a partir de esta información y desde una perspectiva integral, analizar un conjunto de elementos esenciales en el diseño de la formación. Entre ellos destacamos:

- En qué medida la formación llevada a cabo es pertinente con respecto a la política de planificación y gestión de los recursos humanos.
- En qué grado se identifica adecuadamente las necesidades formativas de la administración y de sus empleados públicos.
- La medición de la eficacia, eficiencia e impacto de la formación.

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 especialmente relevantes para los gestores de la formación.

Igualmente, se actualizan los indicadores más relevantes para el seguimiento y la evaluación del Programa de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas con información correspondiente al año 2015, con el objetivo de conocer la evolución de la formación continua y evitar rupturas en las series temporales de dichos indicadores elaborados para el sistema de seguimiento de la formación para el empleo.

1.3.2. Justificación de la evaluación.

La formación de los empleados públicos tiene una importancia capital en el marco de la política de recursos humanos. Es un elemento esencial para que los empleados públicos puedan responder a las demandas ciudadanas y a la transformación de la propia administración en los procesos de modernización administrativa.

La aplicación de un modelo de evaluación de la formación para el empleo en el seno de las administraciones públicas, puede resolver las posibles carencias y limitaciones de los análisis de la formación llevados a cabo hasta la fecha. Además, responde a las necesidades del INAP, en cuanto órgano responsable de la formación de los empleados públicos y de impulso de la investigación y análisis de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, el análisis de la coordinación de las actuaciones y la posible existencia de duplicidades en las distintas actividades formativas llevadas a cabo por los agentes y

Administraciones Públicas que intervienen en el proceso, contribuirá a reducir o eliminar los posibles solapamientos e ineficiencias que pudieran existir.

1.3.3. Utilidad de la evaluación.

Evaluar la formación resulta de utilidad a nivel estratégico para la toma de decisiones en materia de formación. Al identificar el correcto encaje de la formación en la estrategia de recursos humanos y al conocer las necesidades formativas reales de las organizaciones públicas y sus resultados e impactos, se facilita un mejor diseño del modelo y de las actividades formativas a desarrollar.

La evaluación de la formación en las Administraciones Públicas a nivel operativo o de gestión, posibilita la retroalimentación del programa, con vistas a valorar el correcto diseño, la eficacia y eficiencia de la formación, así como la introducción de posibles mejoras en su gestión.

Por otro lado, la evaluación de la formación para el empleo en la AGE cumple con el objetivo de transparencia en la gestión pública y constituye un instrumento de rendición de cuentas respecto del uso de los recursos públicos empleados en este ámbito.

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

2.1. El Programa de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Disposiciones vigentes.

La formación para el empleo como subsistema integrado en el Sistema Nacional de Formación Profesional, está constituida por el conjunto de actividades formativas que se desarrollan en las Administraciones Públicas, con el objetivo de mejorar las competencias y cualificaciones de los empleados públicos. Es parte integrante de la planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas y se reconoce de modo explícito como un derecho individual de los empleados públicos¹.

Su formación y reciclaje profesional se erige en una herramienta imprescindible para conseguir los objetivos permanentes de eficacia, modernización y servicio público que se presta a la ciudadanía, al tiempo de constituir un instrumento de motivación y compromiso del personal, de creación de cultura y valores, de progreso personal y profesional además de la transmisión y conservación del conocimiento.

La Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas se ordena a través de los Acuerdos de Formación para el Empleo y las bases reguladoras para la concesión de subvenciones que se aprueban por Orden ministerial. Y en el ámbito de la Administración General del Estado, se despliega mediante las resoluciones del Instituto Nacional de Administración Pública que convocan las subvenciones que contempla el Programa.

Actualmente está en vigor el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas (AFEDAP) de 19 de julio de 2013². Acuerdo cuyo punto de partida es el IV Acuerdo de Formación Continua de 21 de septiembre de 2005 aprobado por la Resolución de la Secretaria General Administración Pública del 14 de noviembre 2007, y modificado en los años 2007 y 2010. La última modificación de 2013 obedece a la necesidad de adaptarlo a Sentencias del Tribunal Constitucional 225/2012 y 7/2013, que ha venido a atribuir a las Comunidades Autónomas la competencia para la aprobación, seguimiento y control, modificación y resolución de discrepancias en la negociación de los planes de formación promovidos por las entidades locales y federaciones o asociaciones de entidades locales de ámbito autonómico y destinados a los empleados públicos que prestan sus servicios en ellas.

Como consecuencia de las modificaciones introducidas y para su adaptación, ha resultado necesaria la elaboración de la Orden HAP/267/2014, de 21 de febrero por la que se aprueban

¹ De conformidad con lo establecido en los artículos 69.2.d) y 14.g), respectivamente, del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

² Boletín Oficial del Estado de 21 de octubre de 2013.

las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas³.

En el ámbito de la Administración del Estado, y mediante Resolución de 14 de enero de 2015, del Instituto Nacional de Administración Pública, se convocaron las subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas⁴.

Este conjunto de disposiciones que ordenan la actividad formativa se ha visto afectado con la entrada en vigor de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre⁵, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, que ha venido a establecer un nuevo marco normativo en el sistema de formación, en el que están incluidos los empleados públicos. Sin embargo, no afecta a la convocatoria del año 2015, que queda excluida expresamente según se dispone en su disposición transitoria primera⁶. Por otro lado, esta norma se encuentra pendiente de desarrollo reglamentario.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta la salvedad expuesta en el párrafo anterior, las disposiciones vigentes que regulan el Programa de formación para el empleo en la Administración Pública y en concreto, en la Administración General del Estado durante el año 2015 (período y ámbito al que se refiere el informe de evaluación) son las que se recogen en el cuadro que figura a continuación.

³ Boletín Oficial del Estado de 26 de febrero de 2014.

⁴ Boletín Oficial del Estado de 16 de enero de 2015.

⁵ Resultado de la tramitación como ley del Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo para la reforma urgente del sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral

⁶ Disposición transitoria primera. 2 de la Ley 30/2015, de 10 de septiembre: *“Los órganos que hayan aprobado convocatorias de subvenciones pendientes de resolver a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, anularán las disposiciones que sean contrarias Se exceptúan, durante el presente año 2015, de lo previsto en el párrafo anterior aquellas convocatorias de formación para el empleo de los empleados públicos ya publicadas a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, realizadas en el marco y con los requisitos establecidos en el Acuerdo de formación para el empleo en las Administraciones Públicas”.*

Tabla 1. Disposiciones reguladoras del Programa de formación para el empleo en la Administración del Estado en vigor en el año 2015

Disposiciones vigentes	2010-2014	2015
Ley		Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (no aplicable a la convocatoria de 2015)
Acuerdos de formación para el empleo	Resolución de 9 de octubre de 2013 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas por la que se publica el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 19 de julio de 2013 (adaptación a lo dispuesto en las sentencias del Tribunal Constitucional)	
Bases de concesión de subvenciones	Orden HAP/267/2014, de 21 de febrero por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas	
Convocatoria de subvenciones		Resolución de 14 de enero de 2015 del Instituto Nacional de Administración Pública por la que se convocan para el ejercicio 2015 subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas y Acuerdo de ampliación del plazo de 13 de julio de 2015

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Procedimientos de gestión de la formación para el empleo en la Administración Pública. Gestión de la formación para el empleo en la Administración del Estado.

Como ya se ha expuesto en el apartado anterior, 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, está pendiente de desarrollo reglamentario y no afecta a la convocatoria del año 2015, a la que se refiere esta evaluación.

Por consiguiente, se mantienen plenamente vigentes en ese año los criterios de gestión de la formación en la Administración Pública que se establecen en el Acuerdo de formación para el empleo en las Administraciones Públicas de 19 de julio de 2013, conforme al cual se han dictado las disposiciones que han venido a regular la convocatoria del año 2015.

2.2.1. Instituciones para la gestión de la formación para el empleo.

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. Estos órganos son, por un lado, la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas y, por otro, las Comisiones de Formación para el Empleo de cada una de las Administraciones Públicas: Comisión Paritaria de Formación de la

Administración General del Estado, Comisión Paritaria de Formación de cada una de las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla y una Comisión Paritaria de Formación Local en cada Comunidad Autónoma⁷.

La **Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas** es un órgano paritario de carácter deliberante, decisorio, de coordinación y de cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas y de participación de los empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas en materia de formación para el Empleo. Dicha comisión distribuye entre las grandes familias de promotores de la formación para el empleo los fondos que figuran en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal. Estos fondos provienen de las cotizaciones de los empleados del sector público afiliados al Régimen General de la Seguridad Social y son transferidos al presupuesto del INAP.

En función del número de empleados públicos se asignan las cantidades correspondientes a las Comunidades Autónomas que, con cargo a estos fondos, ejecutan sus planes de formación. Una vez distribuidas las ayudas para cada sector y según el Acuerdo de Gestión, cada CA recibe su asignación y tiene libertad de gestión para la administración de los fondos transferidos.

El importe previsto para 2015 como transferencia del Servicio Público de Empleo Estatal para la financiación de la formación para el Empleo de las Administraciones Públicas asciende a cincuenta y tres millones cuatrocientos veintiún mil trescientos sesenta euros (53.421,36 miles de euros).

A esta Comisión General también le corresponde velar por el cumplimiento del Acuerdo, proponer la convocatoria de ayudas y aprobar los planes interadministrativos (con excepción de los promovidos por las CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla), así como su seguimiento y control.

Las Comisiones de Formación para el Empleo tienen como funciones, entre otras, velar por el cumplimiento del Acuerdo en su ámbito correspondiente y aprobar las solicitudes de los planes de formación presentadas por los promotores de su ámbito de actuación, así como sus modificaciones.

El **Instituto Nacional de Administración Pública, INAP**, se configura como órgano de apoyo permanente a la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Le corresponde el desarrollo de aquellas funciones que determine la Orden Ministerial por la que se establezcan las bases reguladoras para el desarrollo de Planes de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas, y en todo caso garantizará las competencias que le son propias a las Comunidades y Ciudades Autónomas en la materia. En la actualidad, el INAP

⁷ A partir del año 2014 los fondos destinados a la formación en las Entidades locales los recibe cada una de las Comunidades Autónomas que posteriormente los reparte entre las Entidades locales de su ámbito territorial, desapareciendo consecuentemente la correspondiente Comisión de Formación para el Empleo, que es sustituida por una Comisión Paritaria Local en cada CA.

está adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Dirección General de la Función Pública.

Junto al INAP, los **Institutos y/o Escuelas de Administración Pública** o en su defecto el órgano autonómico competente en formación, son los órganos de apoyo permanente a la Comisión Paritaria de Formación de cada una de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla. Además existe una Comisión paritaria de Formación para el Empleo en la Administración Local del territorio de la propia Comunidad Autónoma. En el marco del Acuerdo, les corresponde el desarrollo de los planes de formación para el Empleo de la CA y de la Administración local de su territorio.

Los **Promotores de los Planes de Formación para el Empleo** elaboran, proponen y gestionan los planes de formación en las diferentes instituciones susceptibles de acogerse al Programa de Formación para el Empleo en el conjunto de las Administraciones Públicas.

2.2.2. Procedimiento de aplicación del Programa en el ámbito de la Administración del Estado.

El proceso general de la aplicación de los planes de formación para el empleo en el ámbito de la Administración del Estado durante el año 2015 fue el siguiente:

1. El Instituto Nacional de Administración Pública, mediante una resolución, convoca en régimen de concurrencia competitiva subvenciones a la financiación de planes de formación para el empleo promovidos por la Administración General del Estado y las organizaciones sindicales.
2. Las solicitudes se presentan de forma electrónica a través del portal FEDAP con los requisitos que se contienen en la resolución que convoca las subvenciones.
3. Las solicitudes presentadas por los promotores de la Administración General de Estado y por las organizaciones sindicales son objeto de una valoración conforme a los criterios que se recogen en la resolución de la convocatoria de las subvenciones. La Comisión paritaria de Formación de la AGE aprueba el baremo según el cual serán aplicados los criterios de valoración de las solicitudes presentadas por los promotores de la AGE. Respecto de las organizaciones sindicales, y como novedades de la convocatoria 2015, se destaca el baremo de valoración de sus solicitudes y se profundiza en aspectos relativos a las obligaciones que permitan el adecuado seguimiento y control de sus actividades.
4. La instrucción del procedimiento la realiza el Instituto Nacional de Administración Pública, con el apoyo de: la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas y la Comisión Paritaria de Formación de la Administración General del Estado.
5. Las ayudas concedidas se destinan a financiar los planes de formación para el empleo en el ejercicio 2015. El período de ejecución es el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de dicho ejercicio.
6. El pago de la ayuda por el INAP tiene el carácter de pago anticipado y de financiación necesaria para la ejecución de los planes de formación.

7. El plazo, improrrogable, para la justificación de los gastos y acreditación de las actividades realizadas, se inicia el 1 de enero del año siguiente y finaliza el quince de marzo. La ausencia de justificación en plazo da lugar a la exigencia de reintegro, previo apercibimiento.
8. Entre las obligaciones de los promotores, se introduce la de realizar la evaluación y control de la calidad de la formación realizada, debiendo aportar en la justificación el oportuno informe de evaluación.

2.3. La financiación de la formación para el empleo.

Como se ha indicado, 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. Esta cuota es 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 6,165 por ciento de dicha cuantía, que se consignan en el presupuesto de este Organismo como dotación diferenciada para su transferencia al INAP⁸.

Asimismo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, autoriza al INAP a incorporar hasta un máximo de 301.530 €, como remanente de Tesorería de fondos procedentes de 2014 destinados a la ejecución de Planes de Formación en los que este organismo era promotor, así como de los destinados a actividades complementarias relacionadas con el programa de formación para el empleo en las Administraciones Públicas.

La distribución de los fondos entre los cuatro grupos de promotores se consensua anualmente entre los mismos, mediante Acuerdo de la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas para la gestión de fondos de formación en 2015⁹.

Actualmente, el conjunto de las organizaciones sindicales representativas en la Administración Pública recibe en torno al 21% del total de los fondos, una vez detraídos 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.

En el caso de los planes de formación promovidos por las CCAA y su financiación, la Sentencia del Tribunal Constitucional 228/2003, de 18 de diciembre, vino a modificar el sistema de reparto de fondos, que hasta ese momento se realizaba a través de Convenios de Colaboración, por un

⁸ “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.

⁹ Firmado en Madrid, a 14 de octubre de 2014.

sistema territorializado y de transferencia directa de las dotaciones presupuestarias correspondientes, distribuidas según criterios objetivos de reparto.

Igualmente, la financiación de la formación realizada por las entidades locales, se realiza directamente por las CCAA respectivas, que reciben a tal fin fondos territorializados sobre la base de criterios objetivos de reparto y recogidos en el citado Acuerdo anual de la Comisión General de Formación para el Empleo.

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.

La distribución del presupuesto de Formación para el Empleo en el año 2015, en función de la naturaleza de los distintos promotores de las AAPP fue la siguiente:

Tabla 2. Número de empleados a enero de 2014 en la Administración según el Registro Central de Personal

A.G.E.	580.290	24%
A. AUTONÓMICA	1.355.157	55%
A. LOCAL	533.536	22%
Total	2.468.983	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del RCP.

Tabla 3. 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

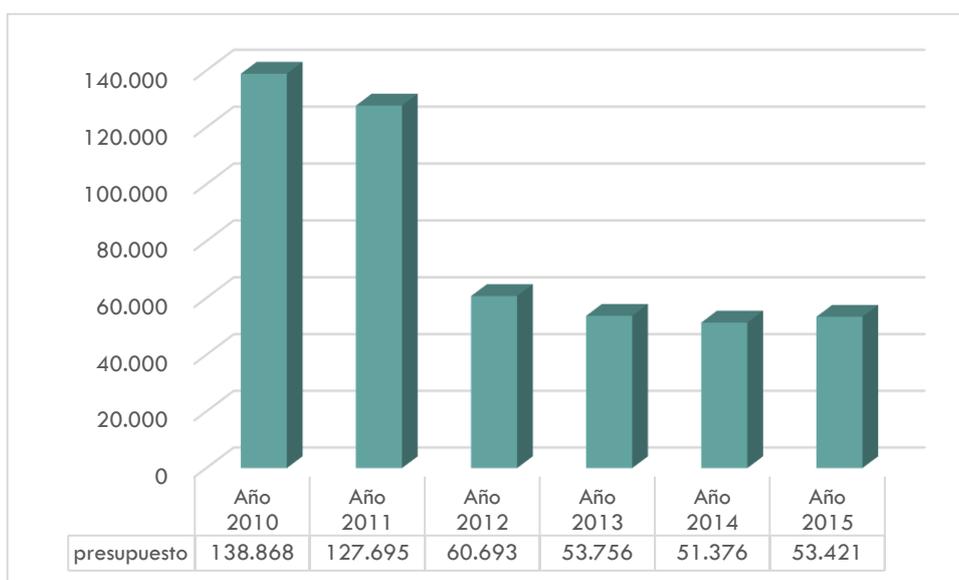
Distribución fondos en la Administración General del Estado	9.894,7
INAP	3.064.160
Departamentos Ministeriales	4.249.587
Organismos autónomos del Estado	1.315.225
Ámbito de la Seguridad Social	397.858
Agencias estatales (Ley 28/2006 de 18 de julio)	204.329
Entidades Públicas Empresariales	35.385
Otros 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.

En el año 2015 el mayor porcentaje del presupuesto de formación para el empleo, un 55%, corresponde a Comunidades Autónomas y el menor, un 22%, a las Entidades Locales.

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



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

En el año 2014 se ha reducido en el INAP el presupuesto de formación para el empleo en un 4% en relación con el año 2013. Sin embargo, en 2015 por primera vez desde 2010, se han incrementado los fondos respecto al año anterior (4%).

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

En el ámbito de la formación para el empleo de los empleados públicos se dispone de los registros estadísticos que se proporcionan al INAP.

En el caso de los órganos de la Administración General del Estado que llevan a cabo los planes formativos mediante la subvención de fondos para la formación para el empleo, los datos son introducidos directamente por los promotores en las distintas pantallas y campos que integran el portal FEDAP.

Las CCAA, por el contrario, remiten al INAP información anual a través de un cuestionario denominado “Datos estadísticos para la memoria de gestión”. La información se remite desagregada por promotor y plan de formación (unitario, interadministrativo, etc.). Cada organismo o entidad autonómica que lleva a cabo actividades formativas remite la información a nivel de organismo, entidad o Consejería del gobierno autónomo que tenga atribuidas competencias en materia de formación de empleados públicos en su ámbito de actuación. Los promotores suelen ser Universidades, Institutos de formación o de Administración Pública y Consejerías de Hacienda o Administraciones Públicas, Educación o Sanidad. La información se remite en términos agregados dentro de cada plan de formación.

El INAP, a partir de la información introducida manualmente por los promotores, construye matrices de datos con las variables que considera relevantes. Se suele tomar como referencia de análisis los planes de formación y los promotores que los realizan, tal y como se desprende de las distintas memorias de actividades y de las bases de datos empleadas para elaborarlas. De este modo se obtienen los indicadores utilizados por el INAP para la gestión y análisis de los planes de formación.

Por lo que respecta a la evaluación de la formación dirigida a los empleados de la Administración General del Estado, hasta el ejercicio 2011 incluido, se realizaba por una empresa externa un seguimiento del Programa de Formación para el Empleo. Dicho seguimiento, desde el punto de vista metodológico, contemplaba dos fases claramente diferenciadas: un análisis cuantitativo de los principales parámetros que determinan la formación para el empleo y un análisis de la opinión de alumnos, profesores, promotores y responsables de las unidades administrativas donde prestaban sus servicios los alumnos que acudían a los cursos.

Puede considerarse que los trabajos de esta empresa se encuadraban más en el monitoreo o seguimiento de las principales magnitudes de una política pública, que en la evaluación propiamente dicha. A partir de los datos que definen cuantitativamente la formación para el empleo, se realizaba un estudio descriptivo de la formación en su conjunto, en la Administración General del Estado y en los diferentes colectivos de promotores: Administración Local, Comunidades Autónomas y organizaciones sindicales.

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.

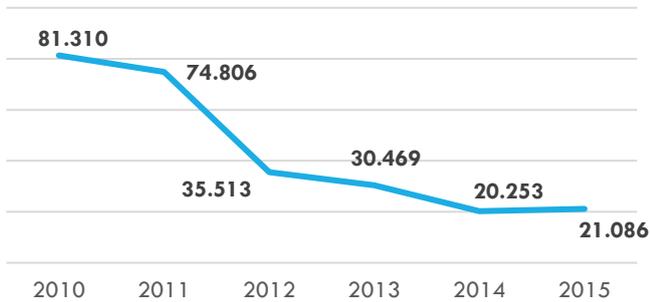
Tabla 4. Evolución de las principales magnitudes

INFORMACIÓN BÁSICA	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subvención Adjudicada (miles €)	81.310,12	74.805,96	35.512,90	30.468,72	20.252,78	21.085,68
Subvención Ejecutada (miles €)	77.997,22	72.005,75	34.743,10	30.233,79	19.949,45	19.910,55
Porcentaje de Ejecución	0,96	0,96	0,98	0,99	0,99	0,94
Nº Planes	352	340	325	318	93	91
Nº Acciones Formativas	10.942	10.845	6.932	6.662	3.252	3.169
Nº Ediciones de las AAFF	19.829	19.159	11.187	12.343	5.343	4.987
Nº Horas de formación	588.624	568.054	326.285	310.457	178.606	190.837
Nº Participantes	504.557	500.809	357.928	401.559	274.841	311.382

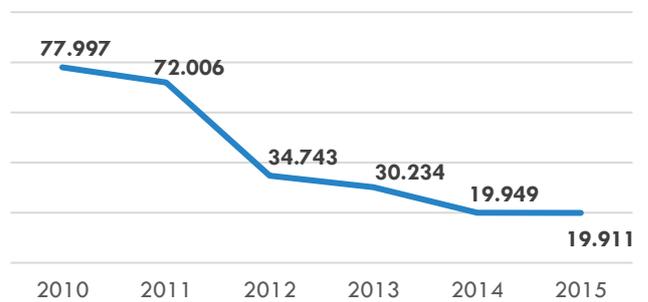
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Portal FEDAP.

Gráfico 2. Evolución de las principales magnitudes

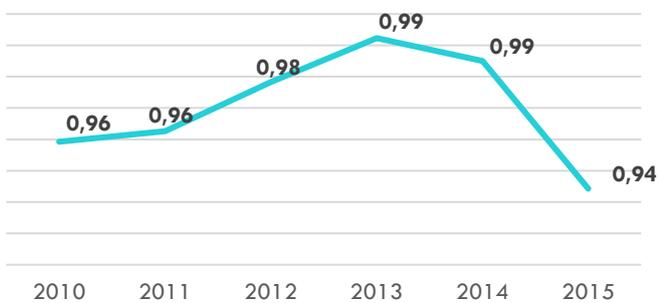
Subvención Adjudicada (miles €)



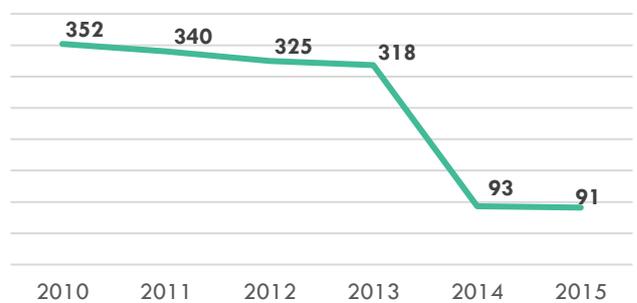
Subvención Ejecutada (miles €)



Porcentaje de Ejecución



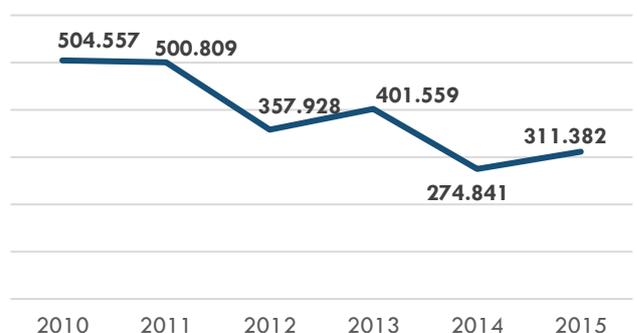
Nº Planes



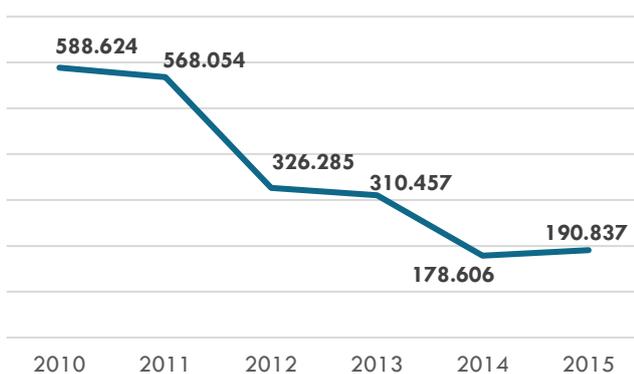
Nº Actividades Formativas



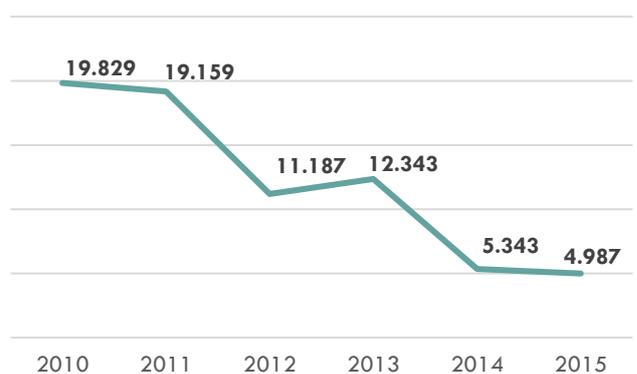
Nº Participantes



Nº Horas de formación



Nº Ediciones de las AAF



2.4.1. 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.

Para ello, como ya se ha referido en otros apartados del informe, se parte de los datos recogidos en el portal FEDAP y se ponen en relación con los resultados obtenidos en ejercicios anteriores. Hay que destacar que el FEDAP recoge los datos de las entidades locales hasta el 2013 incluido. Es decir, que cuando se refiere al total, para los años 2014 y 2015 esa cifra es la suma resultante de la AGE más los sindicatos, a diferencia de los años anteriores que también incluyen a las EELL. En el caso de las CCAA y las EELL, la fuente son las plantillas de “Datos estadísticos para la memoria de gestión” que las CCAA envían al INAP.

Con objeto de no romper la serie histórica de los datos que hasta ahora se han venido recopilando, en un anexo de este informe de evaluación se recoge el informe de seguimiento con los datos cuantitativos de 2015 de los promotores de las Administraciones Públicas.

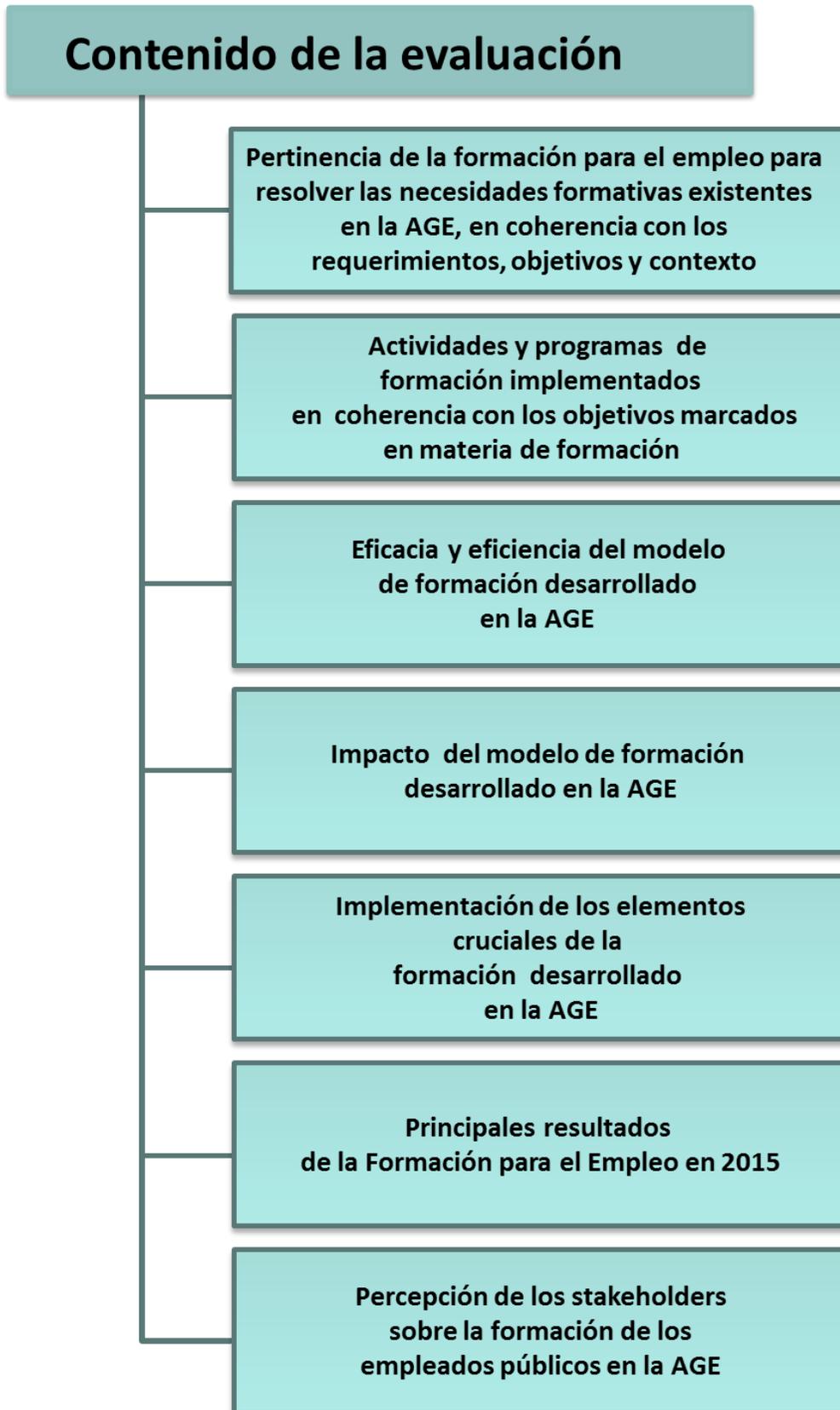
3. ENFOQUE Y METODOLOGIA DE LA EVALUACION.

3.1. Enfoque metodológico de la evaluación.

La evaluación de la formación para el empleo debe contemplar diferentes análisis: Por un lado, si el diseño de la formación de los empleados públicos es pertinente y si identifican correctamente las necesidades y carencias formativas existentes en el desempeño profesional de los empleados públicos, y por otro, si la formación forma parte de la política de planificación y gestión de los recursos humanos de las AAPP. También debe definir las herramientas necesarias para la medición y análisis de la eficacia de la formación recibida por los empleados públicos, en función de las competencias necesarias para desempeñar sus puestos de trabajo. Además, debe proporcionar instrumentos que permitan calibrar el impacto de la formación en las AAPP.

Dada la multiplicidad de actores intervinientes en la formación para el empleo es conveniente analizar, en la medida de lo posible, la posible existencia de duplicidades, solapamientos, sinergias y mecanismos de coordinación entre los distintos promotores y niveles de gobierno.

Gráfico 3. Contenido de la evaluación



Fuente: Elaboración propia.

3.1.1. 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?

Para la evaluación se han adoptado los siguientes criterios:

- **Pertinencia:** Permite evaluar si el Modelo de formación es adecuado para el aprendizaje de los empleados públicos de la AGE, y si contribuye a conseguir el objetivo estratégico de incrementar la capacitación de los empleados públicos, su mejor desempeño profesional y la eficacia de sus organizaciones. Dado que el marco de distribución de competencias limita las posibilidades del alcance del programa, desde el punto de vista de la pertinencia se analizará el grado en que el programa, en cuanto mecanismo de financiación, contribuye al desarrollo de los planes de formación completando la financiación aportada por los promotores.
- **Coherencia:** Permitirá evaluar la lógica del modelo de formación señalando si existe una priorización coherente de los objetivos y su relación con las actividades y la consecución de resultados.
- **Participación:** Permitirá evaluar si los interlocutores relevantes participan en la articulación del programa.
- **Complementariedad:** Permitirá evaluar la complementariedad de las actividades formativas impartidas por los distintos promotores identificando la existencia de posibles sinergias, solapamientos o ineficiencias.
- **Cobertura:** Permitirá evaluar si el modelo de formación llega a toda la población objetivo.
- **Implementación:** Permitirá evaluar si las medidas implementadas son adecuadas para la consecución de los fines pretendidos y cómo se ha implementado el modelo de gestión.
- **Eficacia:** Permitirá conocer, por un lado, si el Programa cumple los objetivos establecidos y por otro, en qué medida los cursos de formación contribuyen a una mayor adecuación de las competencias de los empleados públicos y a la mejora de su desempeño profesional.

- **Eficiencia:** Permitirá evaluar cuál es el coste total del modelo de formación y su relación con los resultados del mismo y si el Programa está consiguiendo los logros esperados en relación con los recursos utilizados.
- **Sostenibilidad:** Permitirá evaluar en qué medida los resultados de la formación son sostenibles y duraderos en el tiempo.

3.2. Técnicas y herramientas utilizadas en la evaluación.

La evaluación sobre la formación para el empleo dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado se ha realizado utilizando técnicas tanto cualitativas como cuantitativas de recopilación y análisis de información.

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

- **Análisis documental** de la información disponible, incluyendo entre otros, las memorias anuales de actividades del INAP de los años 2010 a 2015, cartas de servicios, Plan Estratégico General del INAP 2012-2015.
- **Análisis estadístico descriptivo** de la evolución de las principales magnitudes de la formación a partir de los datos obtenidos del portal FEDAP.
- **Estadística descriptiva** que aporta evidencias en relación a los distintos criterios de evaluación, en especial con respecto a la implementación. Dichos análisis se han basado en tres encuestas realizadas¹⁰.
 - **Encuesta a empleados públicos de la AGE** participantes en procesos de formación identificando a los responsables de unidades con empleados que han recibido formación para el empleo. La encuesta se ha realizado tomando como total poblacional unos listados solicitados a los promotores del total de alumnos de 2015, con el resultado de que el 90% de la muestra efectivamente habían sido alumnos y en un 10% de los casos, por unas razones u otras, no llegaron a realizar los cursos. Así pues, salvo las preguntas del cuestionario número 3 al 11 (ambas incluidas) que van referidas al 90% de empleados públicos que han realizado los cursos, el resto de preguntas del cuestionario están referidas a la totalidad de la muestra; es decir, tanto los que han hecho cursos como los que aun habiendo solicitado los mismos no han llegado efectivamente a realizarlos.
 - **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, con el fin de identificar qué factores inciden o condicionan la transferencia de los conocimientos y habilidades que se han adquirido en las actividades formativas y se han aplicado al desempeño del puesto de trabajo. La sistemática seguida ha consistido en:
 - Adaptación de un modelo de transferencia a la administración pública, teniendo en cuenta los condicionantes metodológicos de la naturaleza de los datos obtenidos en la encuesta a los alumnos de la AGE.

¹⁰ Ver Anexo "Fichas técnicas y cuestionarios de la encuesta a promotores de la formación para el empleo, empleados públicos de la AGE y a profesores de los cursos impartidos".

- Contraste de dicho modelo teórico, a través de la realización del Análisis Factorial.
- Identificación de barreras y facilitadores para la transferencia en la AGE.
- **Estadística inferencial**, que permita mostrar las causas o elementos explicativos de determinados aspectos de la formación para el empleo. En particular:
 - Causas explicativas de la transferencia efectiva de la formación al desempeño profesional en la AGE. Se han llevado a cabo dos regresiones lineales múltiples. En una de ellas se han incluido los factores extraídos del análisis factorial. En otra se parametrizan, características personales, laborales e institucionales, junto a los factores del AF.
 - Causas explicativas de las posibles mejoras de rendimiento percibidas por los empleados públicos de la AGE. Se han modelizado varias regresiones lineales múltiples incorporando aquellas variables o factores que la literatura y otros análisis estadísticos muestran como relevantes para explicar las posibles mejoras en el rendimiento laboral.
- **Análisis tentativo cuasi experimental a través de Propensity Score Matching (PSM)**, para conocer si la formación recibida por los empleados públicos de la AGE en 2015, tal y como se ha impartido, 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.

En este capítulo¹¹ se incorporan las evidencias obtenidas a partir del análisis de los distintos criterios contemplados en el modelo propuesto en el informe de evaluación de 2015. Es decir, se trata de una aplicación de dicho modelo al ámbito exclusivo de la AGE. En la evaluación de algunos de los criterios, se ha incorporado cuando ha estado disponible, información relativa a las Administraciones Locales y Organizaciones Sindicales, en el entendimiento de que su inclusión permite una mayor aproximación a la evaluación del programa de formación para el empleo en su conjunto.

La falta de información, sobre todo objetiva, ha obligado a adaptar el modelo de evaluación teórico propuesto que actúa como un referente a alcanzar mediante la generación de un sistema de información que permita su aplicación. Por esta razón, dadas las peculiaridades del Programa de Formación para el Empleo que se señalan en el apartado relativo a pertinencia, la evaluación realizada no incluye alguno de los criterios de valor propuestos o no sigue exactamente el modelo propuesto en otros.

Es el caso, por ejemplo, del criterio de impacto, que implica medir hasta qué punto la formación contribuye a un mejor cumplimiento de los objetivos de las organizaciones y a una mejora en los servicios que prestan a los ciudadanos. El impacto supone, además, la posibilidad de establecer relaciones de causalidad entre la formación y los resultados obtenidos. Ello obligaría a medir en cada organización, **con carácter objetivo**, qué mejora en el desarrollo profesional de cada empleado es atribuible a la formación recibida. Por lo tanto, implica que todas las AAPP relacionadas con el programa cuenten con objetivos definidos e indicadores de seguimiento y que se efectúen mediciones sistemáticas del logro de dichos objetivos, circunstancia que no se da en este momento.

4.1. Pertinencia del programa.

Como se ha indicado, 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 la 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 propios empleados públicos y en las organizaciones públicas en las que trabajan.

Si bien es cierto que el programa debe tener como objetivo último contribuir a satisfacer las necesidades formativas existentes en la administración pública, es imperativo tener en cuenta el contexto institucional, competencial y de estructuras administrativas en el que opera. Dicho

¹¹ Los resultados de la aplicación del modelo de seguimiento propuesto con los resultados 2015 se incluyen en el anexo Datos básicos e indicadores de seguimiento de la formación para el empleo 2015

contexto y el marco competencial pueden imponer limitaciones al diseño del programa, desde la perspectiva de los objetivos que puede establecerse para resolver el problema.

4.1.1. Las limitaciones del programa derivadas del marco competencial.

Las limitaciones derivadas del marco competencial definido por las distintas sentencias del Tribunal Constitucional, hacen que el programa, en la práctica y de manera simplificada, se asemeje más 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.

En sentido estricto se puede considerar que el objetivo del programa no es tanto mejorar la formación de los empleados públicos como poner los medios para que los diferentes promotores apliquen sus políticas de formación.

De hecho, puede afirmarse que el programa fundamentalmente establece un procedimiento para financiar las actividades formativas de los promotores que operan como entidades autónomas.

Las limitaciones señaladas hacen que la evaluación de la pertinencia del programa tenga que centrarse básicamente en dos cuestiones:

- si el programa garantiza el desarrollo de los planes de formación completando la financiación aportada por los promotores de los planes de formación y,
- si se han identificado las necesidades de formación en las instituciones en las que se aplica el programa, estando sus planes de formación orientados a resolver estas necesidades formativas.

4.1.2. Pertinencia del programa como instrumento de financiación de la formación para el empleo de los empleados públicos.

Como se ha indicado, el análisis a abordar en este apartado es hasta qué punto los recursos que aporta el programa son necesarios para financiar, y por tanto garantizar, la formación de los empleados públicos.

Un primer análisis de la pertinencia del programa desde este enfoque, ha de centrarse necesariamente en los criterios de asignación de los fondos del programa a las diferentes familias de promotores.

Esta asignación se realiza por la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, mediante el Acuerdo de Gestión de los Fondos que se negocia anualmente. El elemento fundamental para determinar las cantidades correspondientes a cada una de las familias de promotores es la cantidad consignada en los Presupuestos Generales del Estado. La distribución de esta cantidad entre las diferentes familias de promotores varía

mínimamente año a año, ya que la Comisión procura seguir el primer acuerdo que suscitó el consenso de todas las Administraciones concernidas. Posteriormente, se reparten las cantidades asignadas a cada una de las familias de promotores entre los promotores que presentan sus planes al programa de formación para el empleo.

En el caso de las Comunidades Autónomas, las cantidades asignadas se reparten en función del número de empleados públicos de cada Comunidad quien se encarga de su distribución entre los diferentes promotores que considera deben de presentar sus planes formativos al programa de formación. El mismo criterio se ha seguido en las Entidades Locales a partir del año 2014.

En cuanto a la AGE el reparto se realiza en función del número de empleados públicos en plantilla y potencialmente formables, en cada uno de los Ministerios u organismos públicos adscritos que presentan un plan de formación. Este criterio se ha seguido en las entidades locales hasta el año 2013.

Respecto a las organizaciones sindicales se tiene en cuenta su representatividad medida por el número de delegados sindicales en las Administraciones Públicas.

Los criterios de reparto son objetivos y generalmente aceptados, lo que evita conflictos con las familias de promotores. Otra cuestión es si el programa debiera tener un papel más activo en apoyo de la formación planteada por los promotores o si además de facilitar medios financieros pudieran intensificarse otras iniciativas de apoyo a la formación desarrollada por aquellos. Por ejemplo, la selección e intercambio de las mejores prácticas realizadas por los promotores, el fomento de la excelencia formativa en el seno de todas las administraciones públicas e incluso en las organizaciones privadas, la puesta a disposición de los promotores de actividades formativas modélicas, la promoción de foros de discusión para que los promotores, respetando su autonomía, coordinen sus actividades formativas y colaboren en su desarrollo, etc.

Respecto del papel del programa para garantizar desde el punto de vista financiero la formación para el empleo de los empleados públicos, debe establecerse una clara distinción entre la formación que llevan a cabo los distintos promotores y aquel conjunto de planes o actividades formativas que someten o integran en el programa para obtener recursos financieros. Existe formación que los promotores no presentan al programa por distintos motivos, fundamentalmente porque no es posible obtener subvención para toda la formación que se desarrolla en el ejercicio.

Tabla 5. 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).

Los datos proporcionados por el portal FEDAP indican que en promedio, durante los años 2010 a 2015, los recursos dedicados a la totalidad de formación (sujeta o no al programa, es decir, se tienen en cuenta tanto la subvención adjudicada como los fondos propios presupuestados), se sitúan en torno a 475.000 euros por promotor.

De estos 475.000 euros los promotores aportan 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. Centrándonos en el año 2015, el porcentaje de promotores que aporta menos de 10.000 euros coincide con el anterior periodo y aumentan hasta un 29% los que no aportan ningún recurso propio.

En el caso de las organizaciones sindicales, el 61% de sus promotores financia la formación que imparte exclusivamente con los fondos que aporta el programa. Las entidades locales presentan una mayor dispersión: en promedio se destinan unos 188.000 euros de recursos propios pero un 31% de sus promotores no aporta más de 3.000 euros.

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. En el extremo contrario se sitúan las organizaciones sindicales que en promedio aportan un 23% de los recursos necesarios, pero que, como se ha indicado, en un 61% de los casos no aportan nada.

Tabla 6. 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).

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, los promotores disponen de recursos propios para realizar formación. Por el contrario, otro 27% o no aporta 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.

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.

Tabla 7. Proporción de recursos propios destinados a los planes de formación en relación a la subvención concedida en los promotores de la AGE. Año 2015

	Porcentaje
0%	12,0%
Entre 0% y 100%	13,4%
Entre 100% y 200%	23,9%
Entre 200%-300%	17,9%
Entre 300%-500%	13,4%
Entre 500%-1000%	10,4%
Más de 1000%	9,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP.

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.

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) que para otros. Y dentro de cada familia, existe una gran dispersión, fruto tanto de los recursos globales de los que disponen los organismos o instituciones, como del mayor o menor esfuerzo destinado a la formación.

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

Otra perspectiva de la pertinencia del programa 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. El análisis objetivo y exhaustivo de estos aspectos requeriría la constatación de ambos extremos en todos y cada uno de los organismos que integran la AGE, lo que desborda el marco de esta evaluación.

No obstante, es posible captar la opinión que tanto los cargos directivos¹² de la AGE como los promotores de formación tienen sobre ambas dimensiones.

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.

Esta última percepción está asociada o depende de distintas características: es más elevada en los Ministerios, entre los directivos de los ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y por el contrario disminuye entre los directivos más jóvenes y con menor antigüedad.

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. Constituye el tercer método de análisis de necesidades formativas, tal y como se detallará más adelante.

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 los puestos de trabajo y los requerimientos para su correcto desempeño. En este aspecto, un 34,5% de los cargos directivos de la AGE considera que sí existe un adecuado diagnóstico. Por el contrario, un 48,6% considera que no existe.

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. Esta opinión además, es bastante homogénea e independiente de las características de los empleados públicos encuestados ya que no se aprecian diferencias sustantivas en términos de asociación¹³.

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

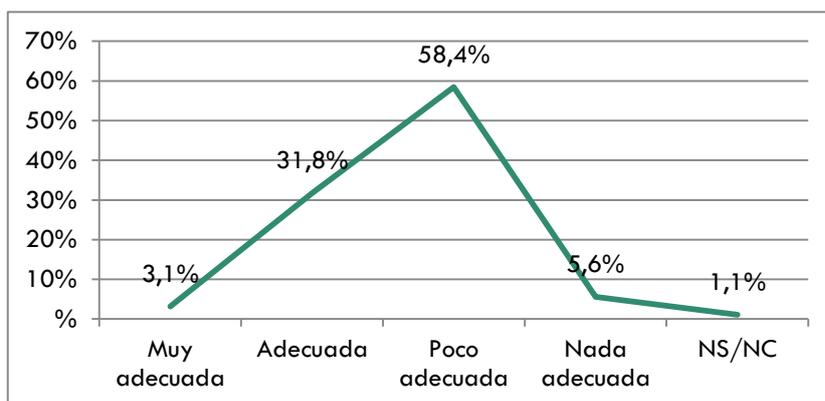
¹² Ver Anexo "Ficha técnica y cuestionario de la encuesta a empleados públicos de la AGE"

¹³ Los estadísticos al uso, empleados en medir el grado de asociación entre variables nominales o categóricas, Phi o V de Cramer, muestran que no existe relación entre las respuestas a la pregunta relativa a si la AGE identifica adecuadamente las necesidades formativas, y las distintas variables tales como tipo de organismo donde se prestan servicios, lugar geográfico, carrera profesional, edad, etc.

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.

Estas opiniones son independientes o no están relacionadas con ninguna característica individual o institucional de los empleados. Pero sí son determinantes en la realización de cursos, como se verá más adelante. Cuanto mayor es la percepción de adecuación de los cursos ofertados, mayor es el porcentaje de empleados públicos que realizan actividades formativas. Y al contrario, cuando los empleados públicos consideran que los cursos no se adecúan a sus necesidades, no llevan a cabo actividades formativas. No resulta posible¹⁴, no obstante, determinar si la “adecuación de las necesidades percibidas” lo es con respecto a aspectos vinculados a su desempeño profesional, o más bien con el deseo de realizar actividades formativas vinculadas a aspectos personales (la dimensión de la formación vinculada a intereses personales, más que a necesidades profesionales).

Gráfico 4. 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.

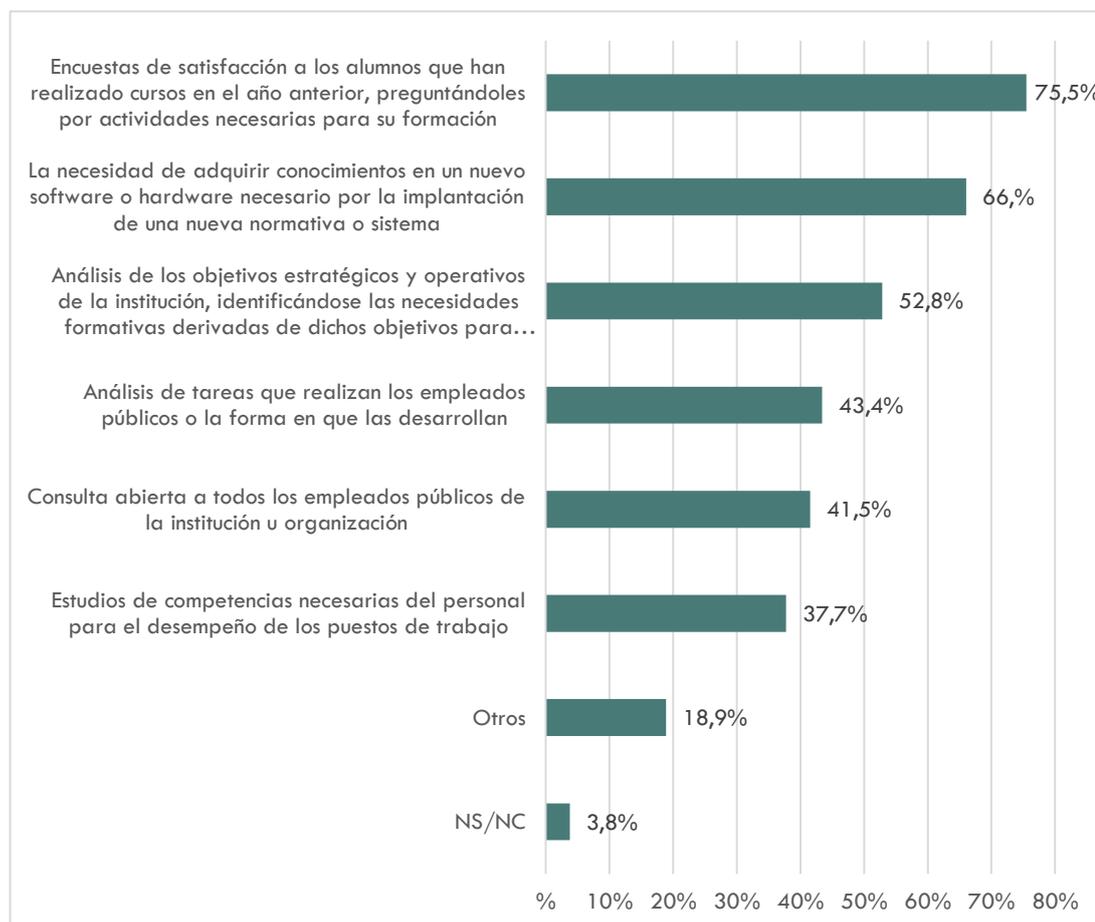
Los métodos de análisis utilizados para detectar las necesidades de formación para el diseño de los planes más frecuentes son: las encuestas a los alumnos que han realizado cursos en años anteriores (75,5%) y la necesidad de adquirir conocimientos en un nuevo software o hardware necesario por la implantación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

Esta respuesta satisface el objetivo de coadyuvar a la ampliación de conocimientos y el desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos, pero es más dudoso que responda a las necesidades de formación de las organizaciones. Prueba de ello es que la necesidad de satisfacer necesidades concretas de formación, el análisis de las tareas de los empleados, de los objetivos estratégicos de la institución o de las competencias necesarias en el personal para el desempeño de sus puestos, que se relacionan más directamente con las necesidades formativas de las organizaciones, presentan una frecuencia inferior. No obstante, esta categoría mejora sustancialmente con respecto a la evaluación realizada en 2012, ya que

¹⁴ Como consecuencia de la redacción de la pregunta en el cuestionario de la encuesta a empleados públicos de la AGE. Además, las respuestas pueden contener elementos de autoafirmación o deseabilidad: dado que el encuestado afirma haber realizado cursos de formación, puede justificarlo afirmando que la oferta formativa era adecuada.

pasa de estar en quinta posición a tercera en el ranking de los métodos de análisis para detectar necesidades de formación.

Gráfico 5. Métodos de análisis de las necesidades de formación utilizados para la elaboración de los planes de formación.



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

La rúbrica otros métodos de detección de necesidades señalada por un 18,9% de los encuestados recoge una variada casuística. Entre ellos, los más frecuentemente utilizados son la consulta a superiores y la información solicitada a otras unidades del organismo.

Tabla 8. Principales métodos de detección de necesidades formativas clasificados en la encuesta como Otros

	Frecuencia	Porcentaje
A través de aplicación informática	1	10%
Buzón abierto para sugerencias	1	10%
Consulta a superiores (jefes de proyecto, de área, directores...)	3	30%
Consulta a técnicos responsables en CCAA	1	10%
Estudios de informes de evaluación	1	10%
Se solicita información a otras unidades del organismo (departamento de RRHH, etc.)	2	20%
Métodos diversos	1	10%
Total	10	100%

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

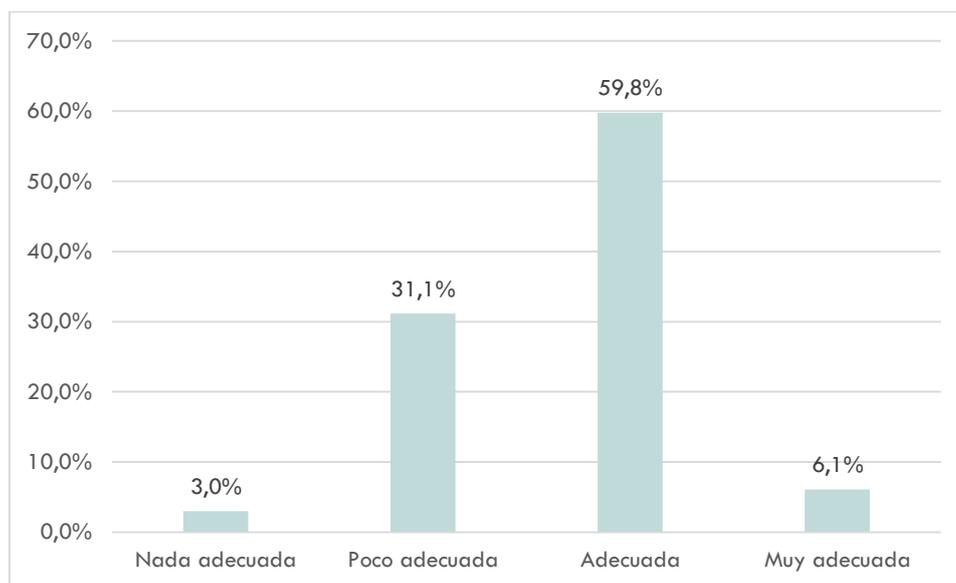
El hecho de que un 34,5% de los directivos públicos encuestados considere ajustada la formación a los objetivos estratégicos y la planificación de recursos humanos -, hace que no quepa afirmar, sobre la base de sus opiniones, que exista un adecuado diagnóstico de los perfiles de los puestos de trabajo 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.

Gráfico 6. Adecuación de la oferta formativa a las necesidades



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

A todos los que no habían realizado cursos, en lugar de plantearles cuestiones acerca de la adecuación, se les preguntó acerca de los obstáculos que habían encontrado para la no realización de dichos cursos. El análisis de sus respuestas se encuentra en el apartado de Dificultades en el acceso a la formación.

Para acabar el análisis de pertinencia del programa una última cuestión a valorar es si el programa ha sido útil para resolver el problema derivado del hecho de que tradicionalmente los empleados públicos encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social cotizaban por formación profesional sin que en paralelo tuviesen acceso a la formación financiada con estas cotizaciones sociales.

Esta situación se resuelve mediante el I Acuerdo Administración - Sindicatos del año 1994, que extiende la formación continua a los empleados públicos. Aunque desde entonces y hasta la actualidad se mantiene una situación que podría considerarse de discriminación positiva hacia los empleados públicos que ostentan la condición de funcionarios y cotizan a mutualidades propias de esta condición, ya que de la formación para el empleo se benefician todos los empleados públicos coticen o no por formación profesional. En este I Acuerdo, la Administración se comprometía a cotizar por el cinco por ciento de los funcionarios no acogidos al Régimen General de la Seguridad Social, compromiso que en 2015 todavía no se ha materializado.

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 374 millones de euros en 2014 y 383 en 2015.

Tabla 9. 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.

El Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 19 de julio de 2013, contiene determinadas precisiones vinculadas a la financiación de la formación en el seno de las Administraciones Públicas, que podrían considerarse, bien como objetivo específico, o bien como instrumento que coadyuva al cumplimiento de los objetivos del programa a través de un incremento de su financiación. Se puede señalar la distorsión existente en la financiación del programa, puesto que, como se ha señalado, la totalidad de la formación se financia a través de las cotizaciones que aportan los empleados públicos afiliados al Régimen General de Seguridad

Social, sin que los colectivos de funcionarios no afiliados a la Seguridad Social realicen aportaciones¹⁵.

Del acuerdo nace la necesidad de adaptación a lo dispuesto en las sentencias del Tribunal Constitucional¹⁶ relativas a las competencias autonómicas sobre la gestión de los fondos de formación de los empleados públicos de la Administración Local.

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

La Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas aprueba anualmente un Acuerdo por el que dispone la distribución de fondos de Formación de las Administraciones Públicas según el criterio de número de efectivos. El Acuerdo de gestión determina el importe destinado a cada grupo de beneficiarios teniendo en cuenta, para su otorgamiento y como criterios fundamentales de reparto el número de efectivos de las Administraciones Públicas, así como la representatividad, en porcentaje, de las organizaciones sindicales promotoras.

La Orden HAP/267/2014¹⁷, establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a los beneficiarios y en orden a determinar la cuantificación individualizada de la subvención concedida, dispone que para la valoración de los planes presentados por los beneficiarios se atenderá los siguientes criterios: destinatarios de los planes, recursos propios destinados a la formación, grado de ejecución de las ayudas percibidas en el ejercicio anterior, diseño y contenido de los planes, previsiones de seguimiento y aplicación de técnicas de evaluación, así como –en su caso- el porcentaje de representatividad de la organización sindical promotora.

Junto a los criterios fijados con carácter general para todos los beneficiarios en la Orden citada, también deben de responder a los criterios que se pudieran establecer en la convocatoria en particular. En tal sentido, para el año 2015 y en el ámbito de la Administración General del Estado y las organizaciones sindicales, el INAP aprueba una Resolución¹⁸ por la que se convocan subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación para el empleo promovidos por éstas. En dicha resolución, se establecen unos criterios de valoración para las solicitudes

¹⁵ Así, el Artículo 20 señala que, durante la vigencia del Acuerdo, se procederá a favorecer los cambios normativos necesarios para el establecimiento de un sistema de cotización, similar al del sistema del Régimen General de la Seguridad Social, para aquellos colectivos de empleados públicos que pertenecen a las Mutualidades Públicas (MUFACE, MUGEJU e ISFAS). No obstante, y mientras que dicha situación no se alcance, se proveerá anualmente una cantidad pactada a incluir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado que compense dicha falta de cotización y que se añadirá a los fondos anuales para las acciones formativas que se determinen”.

¹⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional 225/2012 y 7/2013, que establecen la titularidad de las competencias de las CCAA en lo referente a la aprobación, seguimiento y control, modificación y resolución de discrepancias en la negociación de los planes de formación promovidos por las Entidades Locales y federaciones o Asociaciones de entidades locales de ámbito autonómico y destinados a los empleados públicos que prestan sus servicios en las mismas.

¹⁷ Orden de 21 de febrero, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas

¹⁸ Resolución de 14 de enero de 2015, del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convocan para el ejercicio 2015 subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.

presentadas por los promotores de la Administración General del Estado a desarrollar en tres fases y otros criterios para las solicitudes presentadas por las organizaciones sindicales.

Los criterios de valoración para las solicitudes presentadas por los promotores de la Administración General del Estado reproducen, en ocasiones con un mayor detalle, los criterios señalados por la Orden HAP/267/2014 y añade los siguientes: distribución territorial del número de efectivos al que se dirige el plan y recursos propios destinados a la formación. Además de todos estos criterios, en los planes interadministrativos e interdepartamentales, se tiene en cuenta la adecuación al interés general y la naturaleza de las actividades previstas. Por último, dispone que la Comisión Paritaria de Formación de la Administración General del Estado apruebe un baremo según el cual serán aplicados los criterios indicados.

Entre las actividades objeto de financiación no sólo están las actividades formativas propiamente dichas. Sino que, adicionalmente, los planes de formación pueden contener actividades complementarias y estudios de detección de necesidades, así como el diseño de metodologías y herramientas aplicables a los programas formativos.

A nivel de gestión, el reparto de las subvenciones ha seguido las determinaciones normativas señaladas. En 2015 una vez detraídos los fondos correspondientes a actividades complementarias, las organizaciones sindicales han recibido un 21% de los fondos. El importe restante¹⁹ se ha distribuido entre las AAPP de la siguiente manera: la Administración General del Estado un 23,50 %; las CCAA aproximadamente un 72,5 %, del que un 17,61% se destinará a financiar los planes de formación de las Entidades locales de su ámbito territorial; y la FEMP, el 4 % restante.

A su vez, respecto al reparto de los fondos en el ámbito de la AGE, también se han seguido las especificaciones y criterios de valoración señalados con carácter general para el conjunto de las AAPP y las fijadas de modo particular para este ámbito en concreto (AGE).

¹⁹ El presupuesto total asciende a en 2015 a 53.421,38 miles de euros, de los que se destinan a las AAPP 42.099,28 miles, repartidos como se indica.

Tabla 10. Instrumentos y acciones implementados para el cumplimiento del objetivo de realizar un reparto de la financiación equitativo en el ámbito de la Administración General del Estado en el año 2015

Tipo de instrumento	Detalle
Normativo	Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas en la modificación operada el 19 de julio de 2013.
	Orden HAP/267/2014 de aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación.
	Acuerdo de Gestión de Fondos de Formación aprobado por la Comisión General de Formación para el Empleo de las AAPP de 14 de octubre de 2014
	Resolución INAP, de 14 de enero de 2015, por la que se convocan subvenciones destinadas a la financiación (AGE y OOSS).
	Resolución INAP, de 15 de octubre de 2015, por la que se publican las subvenciones concedidas (AGE y OOSS)
Gestión	Reparto efectivo de los fondos 2015: Acuerdo de la Comisión general de Formación para el Empleo de las AAPP. AGE: baremo aprobado por la Comisión Paritaria de Formación de la AGE (reunión de 16 de marzo de 2015).

Fuente: Elaboración propia.

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 esta se ajuste a las necesidades de sus empleados públicos. Ello se traduce en que los planes pueden estar mejor o peor incardinados con las necesidades formativas de las organizaciones, en función de los procesos de identificación de necesidades que se emplean, su carácter más o menos elaborado y el proceso de negociación con las organizaciones sindicales y otros actores clave, (como los jefes de unidades, superiores jerárquicos, etc.). Aspectos ya tratados, al analizar la pertinencia del Programa.

Como se describía en dicho apartado, en las opiniones de los propios empleados, existe una gran variabilidad en cuanto a la adecuación de los planes a las necesidades.

Por lo que atañe al objetivo de corrección de distorsión de la financiación, se ha constatado que no se han introducido cambios normativos tendentes a un sistema de cotización similar al del Régimen General de la Seguridad Social, para aquellos colectivos de empleados públicos que pertenecen a las Mutualidades Públicas (MUFACE, MUGEJU e ISFAS). Tampoco se ha evidenciado que la AGE, a través de las leyes de Presupuestos Generales del Estado, haya proveído o compensado dicha falta de financiación²⁰.

²⁰ 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 (que resulta de aplicación a las convocatorias de formación para el empleo a partir del año 2016, excluyendo expresamente la convocatoria del año 2015), dispone en su artículo 6, destinado a la financiación, lo

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 en 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. Es un órgano de carácter deliberante, decisorio, de coordinación o cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas, y de participación de los empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas. Tiene naturaleza paritaria, y está formado por representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones sindicales representativas.
2. Las Comisiones de Formación Continua de ámbito estatal, autonómico, local²¹ y para las ciudades de Ceuta y Melilla. Estas comisiones tienen como funciones aprobar las solicitudes de los planes de formación presentadas por los promotores de su ámbito de actuación, aprobar las modificaciones de estos planes y negociar los planes de formación agrupados.

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 las características, naturaleza y necesidades formativas.

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 cuanto a los colectivos a los que se pide opinión o de los que se recaba información para efectuar el análisis de necesidades formativas y elaborar el plan de formación, predominan las consultas a los responsables de las unidades administrativas de la institución. Le siguen las organizaciones sindicales (éstas desempeñan un papel fundamental en el programa de formación para el empleo), las unidades que gestionan los planes de formación, y en menor medida, los propios empleados públicos.

siguiente: “ El sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral se financiará con los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores, de conformidad con lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, ... De la misma manera, y al objeto de garantizar la universalidad y sostenimiento del sistema, éste se podrá financiar con cuantas cotizaciones por formación profesional pudieran establecerse a otros colectivos beneficiarios en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio”.

²¹ 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.

Gráfico 7. 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. Las encuestas ocupan un lugar destacado en este aspecto. De hecho, tal y como se apuntó en el apartado destinado al análisis de pertinencia, entre los métodos de detección de necesidades predominan las encuestas a los alumnos que han realizado cursos en años anteriores (76%) y la consulta abierta a todos los empleados públicos de la institución (41%).

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.

Por lo que atañe a las organizaciones sindicales, como se indicaba más arriba, los Acuerdos Administración-Sindicatos en esta materia se caracterizan por la corresponsabilidad de las Administraciones Públicas y la participación de los agentes sociales en el diseño e implantación de la formación para el empleo, implementando un modelo de gestión basado en la concertación social y en el desarrollo de instituciones paritarias sectoriales y territoriales que han contribuido a mejorar el Programa de formación para los empleados públicos.

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, como por ejemplo, la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas o las Comisiones de Formación de ámbito estatal, autonómico, en las ciudades de Ceuta y Melilla, y de ámbito local (CFCAL).

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.

4.3.2. La participación en la implementación del programa.

La implementación del programa corresponde a dos actores fundamentales:

El INAP, en cuanto organismo gestor del programa, que lleva a cabo funciones relativas a la distribución de los recursos económicos, a la puesta a disposición de los promotores de un aplicativo informático para el volcado de información necesaria para la aprobación de los planes formativos y su justificación, etc.

Los organismos o entidades, a quienes corresponde implementar sus planes formativos y las actividades que los integran.

No se ha observado que se hayan articulado mecanismos de participación de las organizaciones sindicales o de los empleados públicos en la implementación más allá de su participación en la Comisión General y en las Comisiones Paritarias.

Finalmente, en cuanto al análisis de los resultados del programa y su retroalimentación, tanto las organizaciones y entidades públicas, como los sindicatos y los empleados públicos participan a nivel de consulta en la elaboración de los informes anuales de monitorización y evaluación que se llevan a cabo, bien a través de encuestas, bien mediante herramientas cualitativas (entrevistas, posibles TGN o grupos de discusión, etc.).

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.

Para analizar la complementariedad en el programa de formación en el empleo, se aplican tres puntos de vista. En primer lugar, la existencia de sinergias y solapamientos entre el programa de formación para el empleo financiado con la cuota de formación y las actividades propias de formación desarrolladas por las instituciones acogidas al mismo. En segundo lugar, se analiza la coordinación entre los diferentes planes de formación para el empleo que inciden en el mismo colectivo de empleados. Y, en tercer lugar, se examinan los posibles solapamientos existentes entre las diferentes actividades formativas.

En cuanto a la **coordinación entre las diferentes actividades formativas**, bien financiadas a través del programa y de los planes derivados, 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. Las instituciones llevan a cabo un proceso

unitario de identificación de necesidades y de elaboración del plan de formación. Es con posterioridad cuando se determina cuáles de las actividades formativas que integran su plan de formación se presentan a la subvención del INAP y cuáles no.

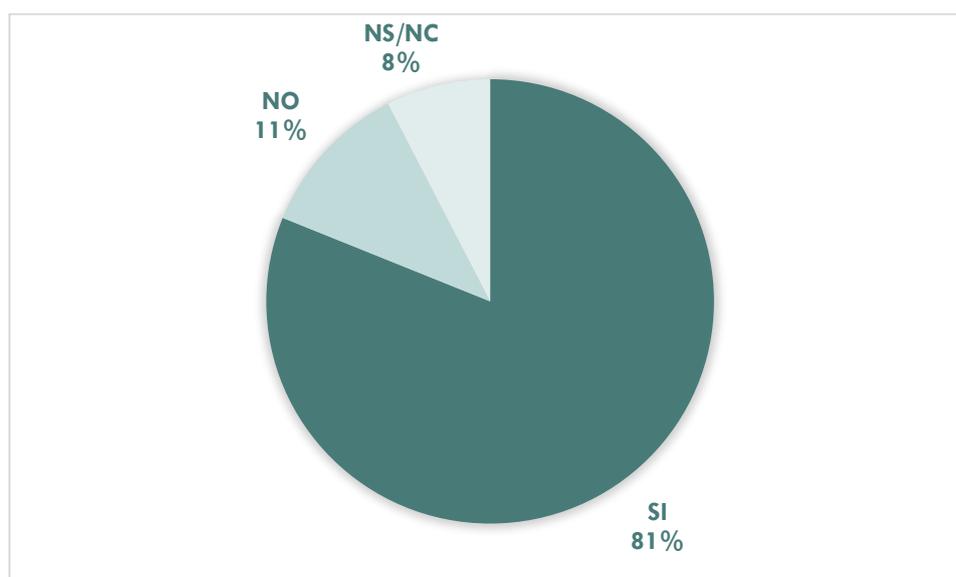
Algunas entidades, especialmente aquellas de reducido tamaño, como los ayuntamientos, y todas aquellas que disponen de pocos recursos propios destinados a la formación, y que por tanto presentan una gran dependencia del programa, suelen incorporar al programa la totalidad de actividades formativas a realizar en el ejercicio.

Si nos referimos a la posible **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.

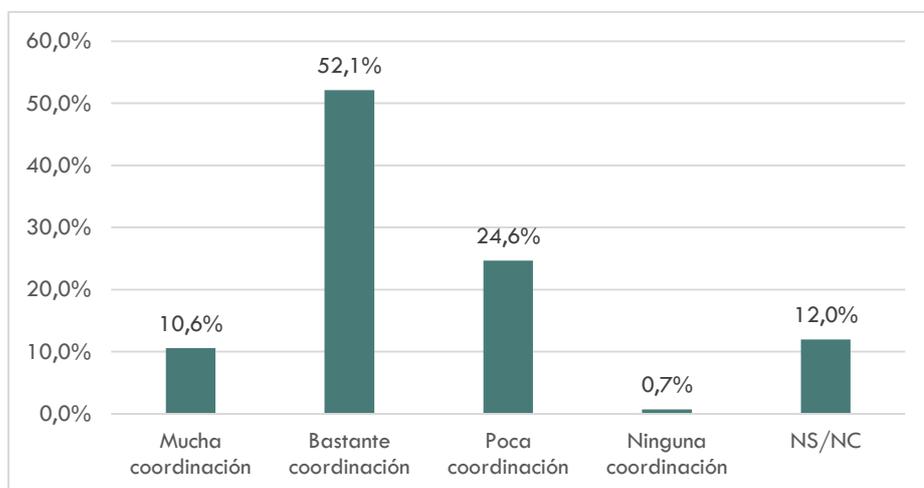
Gráfico 8. Grado en el que se toman en consideración por la AGE las actividades formativas impulsadas por otros promotores



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

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 9. 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.

A la vista de los anteriores gráficos, observamos que si bien es cierto que el grado en que la AGE toman en consideración las actividades formativas impulsadas por otros promotores ha mejorado sustancialmente desde la anterior encuesta realizada en el 2012 (ha pasado de un 59% a un 81%), ésta ha sido peor percibida por los empleados públicos que en 2012.

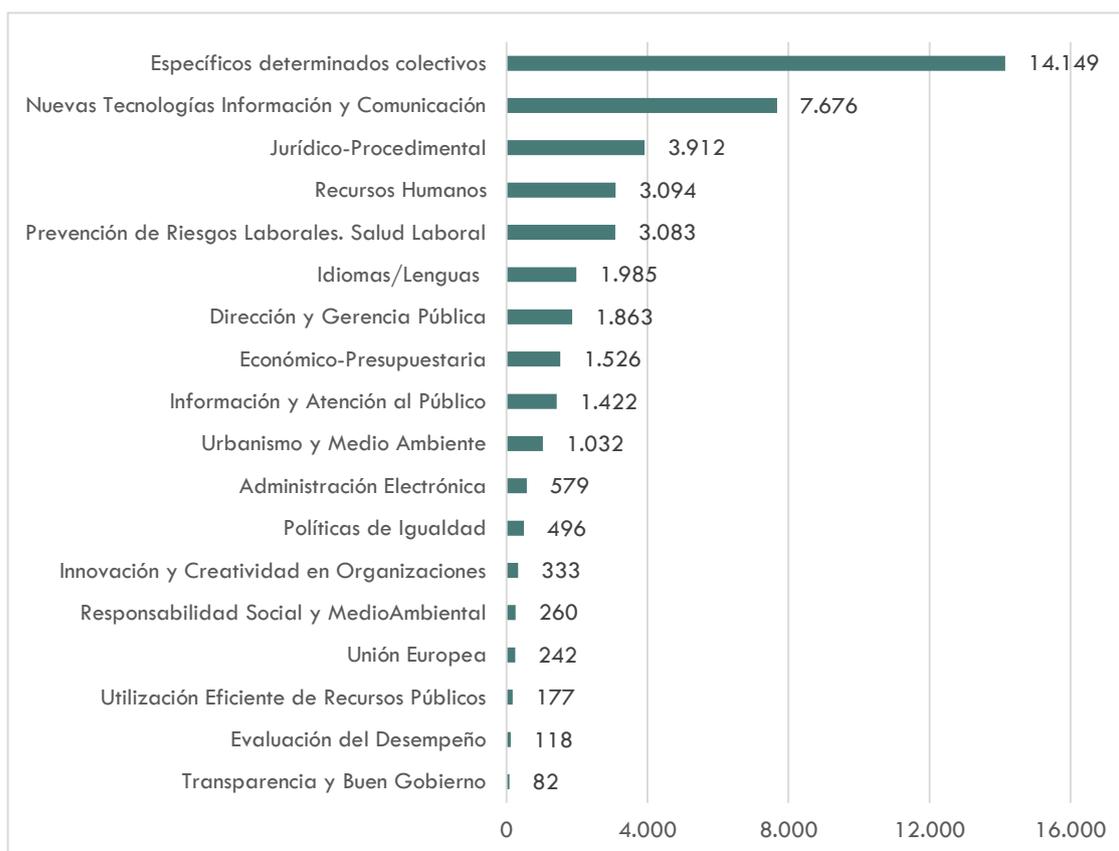
Por lo que respecta a la existencia de posibles **solapamientos y duplicidades en las actividades formativas impartidas por los diferentes promotores**, no se ha realizado un examen exhaustivo de los planes individuales de cada uno de ellos.

Por otro lado, la existencia de duplicidades y solapamientos de actividades formativas no necesariamente representa un aspecto negativo del programa puesto que el número de alumnos de las actividades puede estar acotado por razones metodológicas. En este caso las actividades formativas suelen realizarse en varias ediciones.

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 10. 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.

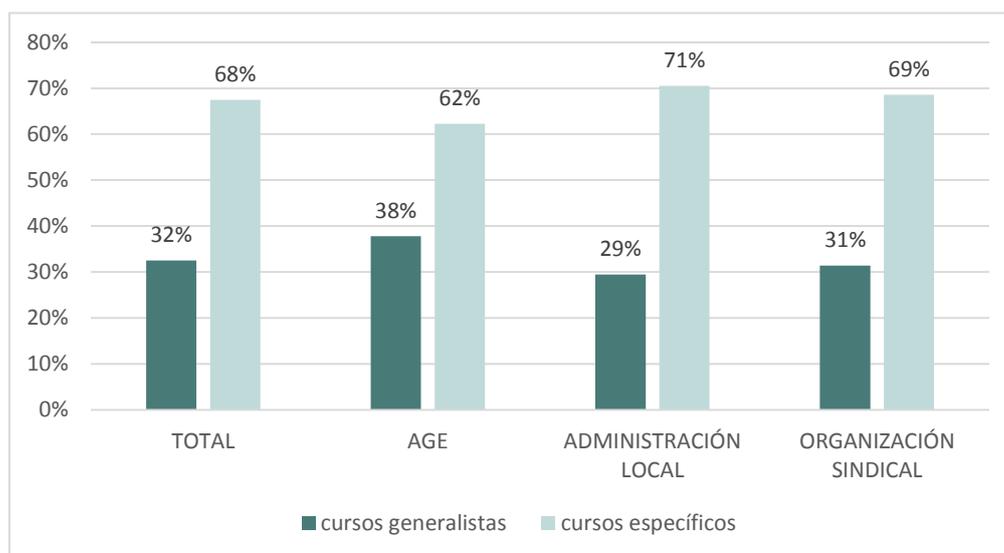
Una segunda aproximación es analizar la distribución de las actividades formativas según se consideren generalistas -cursos transversales, que en mayor o menor grado no responden a necesidades de conocimientos específicos vinculados al puesto de trabajo y al que pueden acceder la totalidad de empleados públicos-, y específicas, 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. No obstante, hay que señalar que la distinción entre actividades generalistas y específicas se realiza aplicando distintos criterios, que no dejan de ser discrecionales. En este

caso se han escogido como actividades generalistas las relativas a idiomas, TIC, riesgos laborales (salud laboral), Unión Europea, políticas de igualdad y utilización eficiente de recursos públicos.

Los resultados muestran 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.

Gráfico 11. 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).

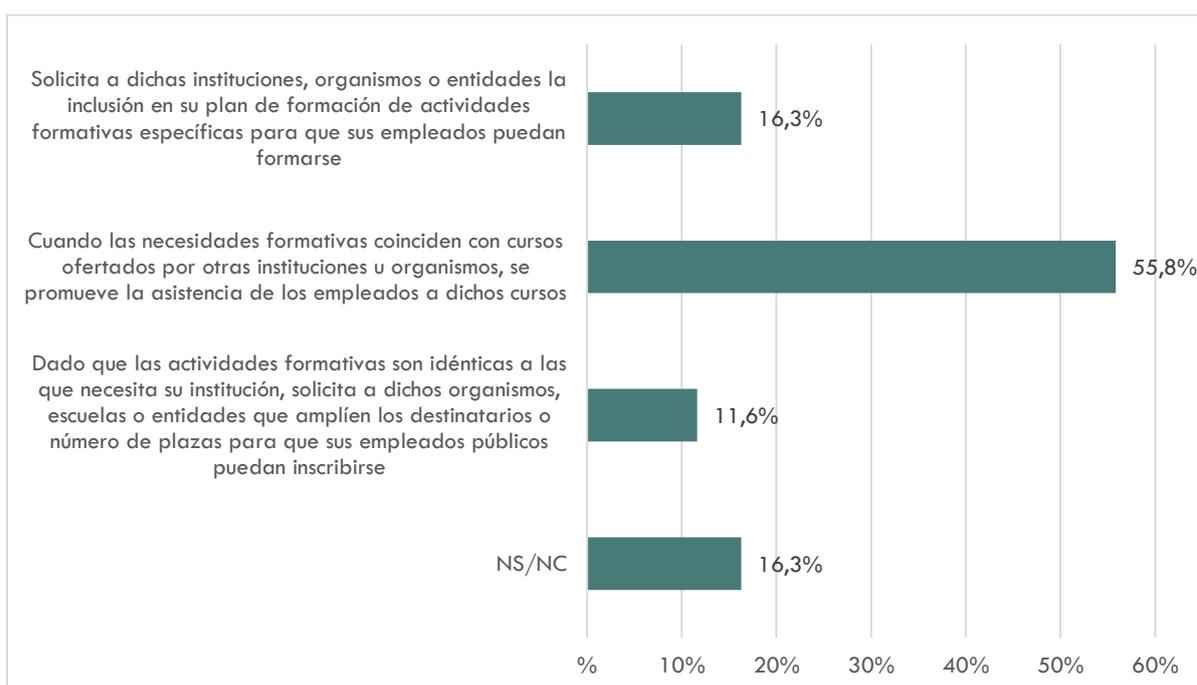
Además, la proliferación de actividades formativas de idéntica materia y su solapamiento puede que, en ocasiones, sea contraproducente desde el punto de vista del coste y la financiación, no aprovechándose adecuadamente las economías de escala, especialmente en el caso de actividades de contenido generalista.

La proliferación de una determinada actividad de idéntico contenido por parte de múltiples promotores de un mismo territorio, pueden no estar aprovechando adecuadamente las sinergias que se podrían generar. Desaprovechamiento 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 mejoras ofertas en función de su bondad o excelencia metodológica, didáctica, de recursos formativos y de calidad.

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 12. 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: 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.

Una fuente son los datos contenidos en el portal FEDAP. En este caso la tasa de cobertura se circunscribe a aquellos empleados públicos formados en planes que estaban cubiertos por el programa. Sin embargo, los datos actualmente disponibles no permiten hallar dicha tasa, puesto que el número de participantes en las actividades formativas no equivale al número de empleados públicos de las distintas administraciones públicas efectivamente formados, dado

que un empleado aparecerá reflejado en tantas ocasiones como cursos haya realizado a lo largo del año.

Con esta salvedad, y 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 al 31,8%.

Tabla 11. 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 varía en función de la tipología de empleados públicos formados. Así, si se toma como referencia a los funcionarios (que han sido analizados conjuntamente con los estatutarios), se observa que los porcentajes son ligeramente superiores a los totales. La tasa de cobertura osciló 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.

El porcentaje de empleados formados es ligeramente inferior en el caso del personal laboral en comparación con quienes reúnen la condición de funcionarios (en torno a un 10%).

En términos absolutos, para la AGE en el 2015, el mayor número de funcionarios formados se concentra en el subgrupo C2, seguido del Subgrupo C1 y a bastante distancia de los grupos A2, A1 y B. El detalle de las tasas de cobertura puede consultarse en el anexo relativo al seguimiento del programa.

Para completar el análisis de cobertura, es posible recurrir a distintas fuentes de información. Una de ellas es la encuesta a empleados públicos de la AGE que se ha realizado en el marco de esta evaluación, a través de la que podemos observar las características de los empleados formados que se muestran más adelante al analizar su perfil.

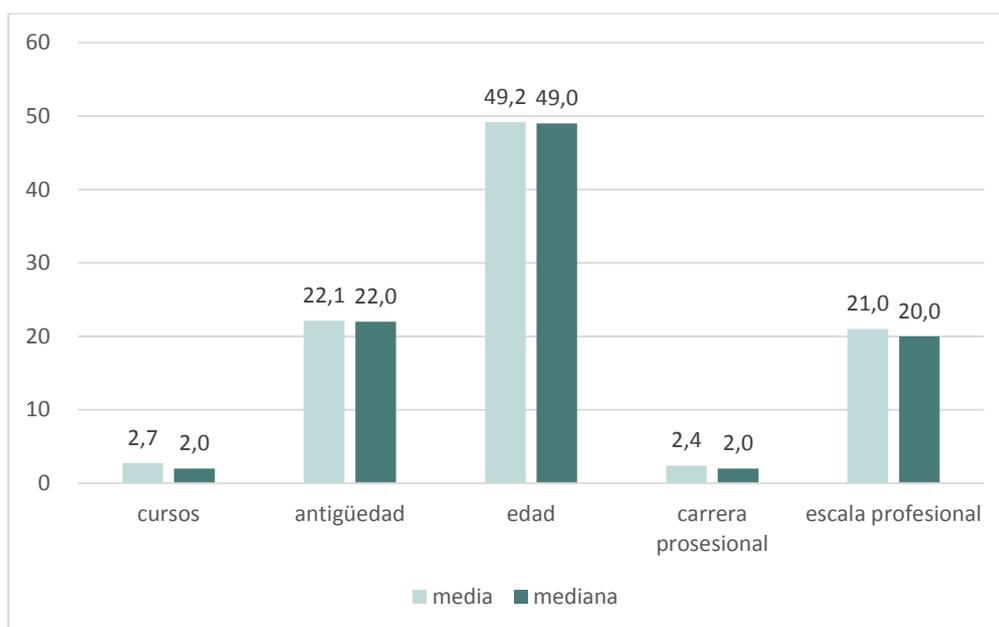
4.5.1. El perfil de los empleados públicos de la AGE que participa en actividades formativas.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, el perfil de los empleados públicos de la AGE que reciben formación refleja las características personales, profesionales o institucionales que tienen los empleados públicos de la AGE. Entre las variables de referencia a considerar, destaca la antigüedad, la edad, el número de cursos realizados y la carrera profesional. El siguiente gráfico muestra las medias y medianas de las variables numéricas analizadas en la encuesta.

Los empleados públicos de la AGE 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 fue de 49 años. La carrera profesional presentó un valor de 2,4, esto es, que, en promedio, los empleados públicos que realizaron actividades formativas se situaban en dos niveles de complemento de destino por debajo del máximo nivel de su grupo profesional.

No se aprecian diferencias significativas con respecto a los resultados correspondientes a 2012, aunque en promedio se observa una minoración de todas las variables salvo la relativa al número de cursos realizados.

Gráfico 13. Perfil de los empleados públicos que realizan formación. Variables numéricas



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

El gráfico siguiente muestra cómo se distribuyen los empleados públicos que han recibido formación según distintas variables categóricas de relevancia²².

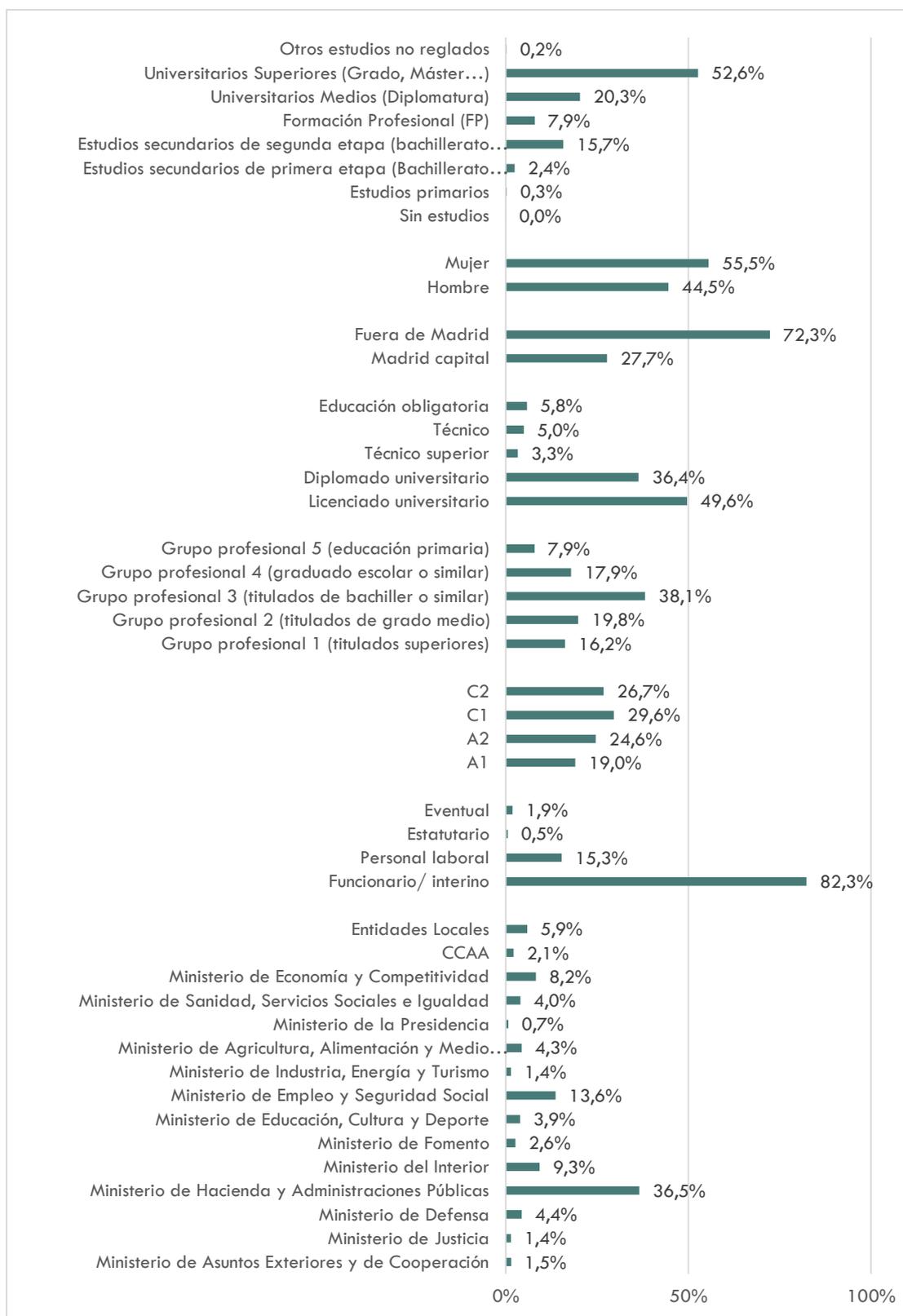
Por tipo de organismo, predominan los empleados públicos que prestan sus servicios en departamentos ministeriales (31%) seguidos de los destinados Agencias (23%) y en OOAA (22%). Por ministerio de adscripción, destacan los empleados del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (37%) y el Ministerio 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

²² Los porcentajes están calculados con respecto a cada variable. Por ejemplo, la suma porcentual de todos los ministerios arroja el 100%, la suma de porcentajes de hombres y mujeres también suma 100%

empleados con titulaciones universitarias superiores: el 53%, seguido a bastante distancia por títulos universitarios de grado medio (20%).

Gráfico 14. 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.

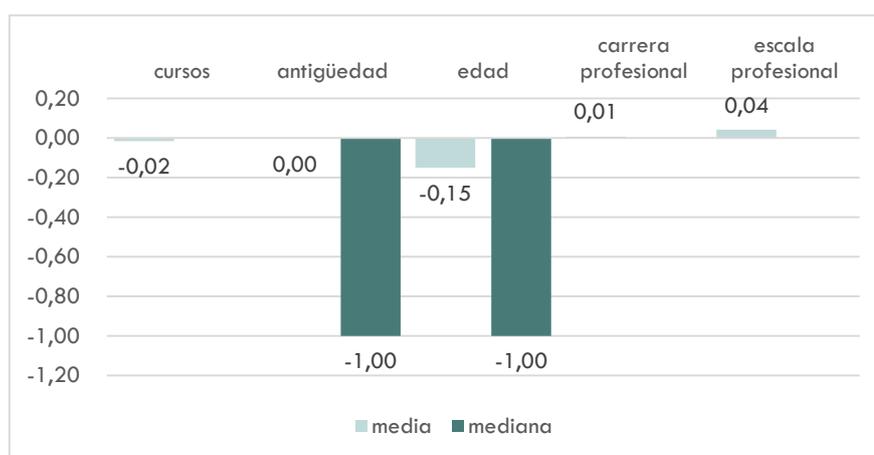
Estos datos porcentuales, no obstante, no arrojan excesiva información con respecto a la posible sobrerrepresentación o subrepresentación de determinadas características de los empleados públicos que realizaron cursos de formación.

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

Para estimar adecuadamente la cobertura de los cursos, así como las posibles situaciones de equidad o inequidad, es necesario analizar el peso relativo que cada característica de los empleados públicos formados tiene con respecto al total de la población. Para ello, se han obtenido las diferencias existentes entre quienes reciben cursos y el total de la muestra para distintas características²³.

El gráfico siguiente refleja las diferencias observadas en las variables numéricas. Quienes realizaron cursos tuvieron valores muy similares a los que correspondían con el total de empleados públicos. En promedio no aparecen diferencias significativas, sólo en términos se observa que quienes recibieron formación eran 1 años más jóvenes y tenían una antigüedad un año inferior.

Gráfico 15. Perfil de los empleados públicos que realizan formación en relación al total de empleados públicos. Variables numéricas



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

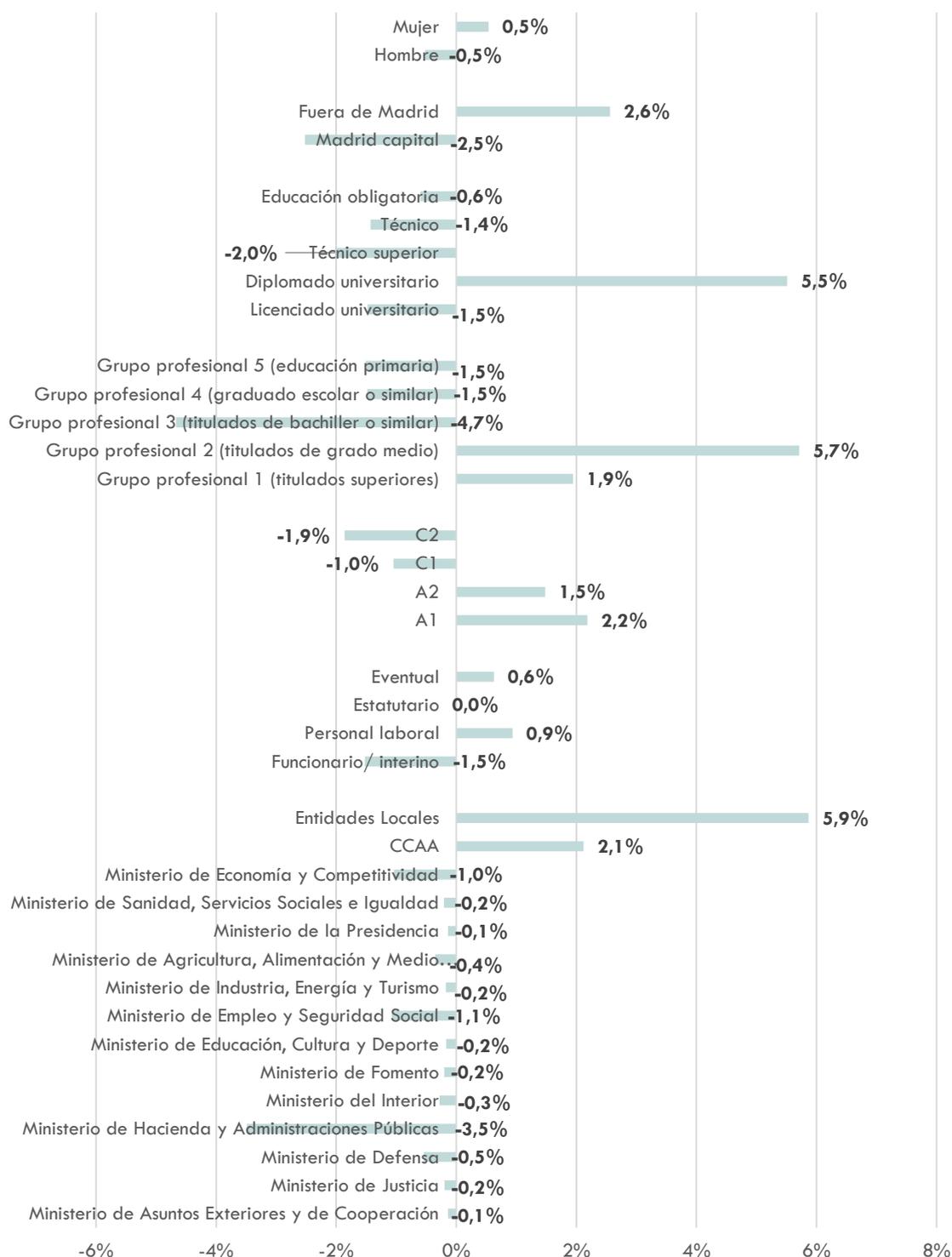
Por lo que respecta a posibles situaciones de sobrerrepresentación, en términos generales, las diferencias porcentuales son de escasa relevancia.

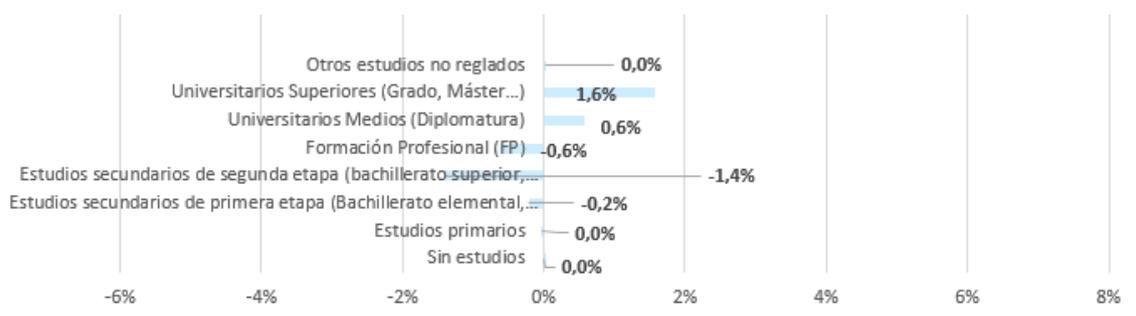
Por orden decreciente se sitúan los adscritos a EELL, titulados de grado medio, los diplomados y el personal que realiza funciones fuera de Madrid.

²³ Esto es: (%de cada característica entre quienes reciben formación) - (% de cada característica sobre el total de la muestra)

Entre las características que presentaron subrepresentación, destaca 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 todo caso, tal y como se apuntaba anteriormente, la subrepresentación de estas características no presentan valores elevados.

Gráfico 16: Perfil de los empleados públicos que realizan formación en relación al total de empleados públicos. Variables categóricas





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

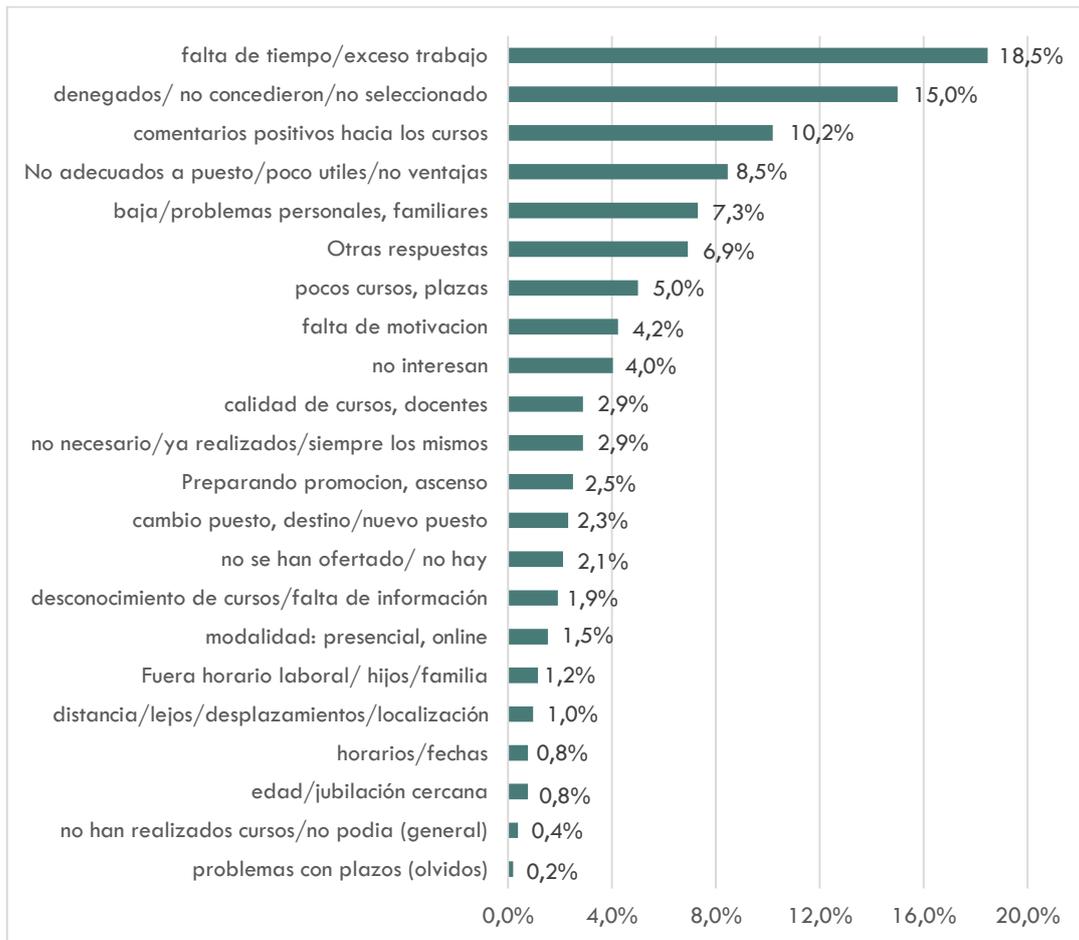
En cuanto a las razones por las que no realizaron cursos de formación en 2015, los empleados de la AGE apuntaron como principal motivo la falta de tiempo o motivos de trabajo.

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. Esta categoría es indicativa de la falta de adecuación de la formación que se refleja en distintos análisis de esta evaluación. Además, tanto la falta de interés (un 4% de respuestas), como el tratarse de cursos ya realizados o que “siempre son los mismos” (3%), coadyuvan a destacar la falta de adecuación de la formación. Cabe destacar que estos datos mencionados son inferiores a los obtenidos para el año 2012, año en el que la falta de tiempo representaba un 32%.

Otro motivo relevante vinculado a la oferta formativa es la falta de oferta (5%). Finalmente, cabe apuntar a la falta de motivación como el octavo motivo más señalado para no realizar formación.

Ahora bien, la opción de respuesta “comentarios positivos hacia los cursos” ha pasado de estar en el puesto 18º en el año 2012 a posicionarse en tercera posición en 2015.

Gráfico 17. Motivos para no realizar cursos de formación



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

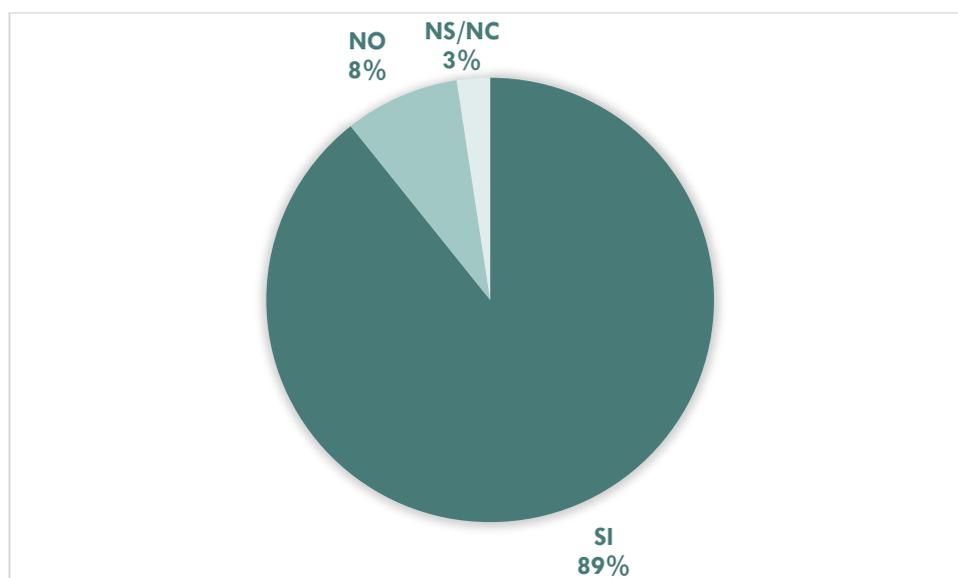
4.5.3. Dificultades en el acceso a la formación.

En el apartado anterior, se han analizado distintos aspectos relacionados con la participación en actividades formativas, incluidos los motivos propios de los empleados de la AGE para no realizar cursos. Sin embargo, puede darse el caso de que no sean los propios individuos los que tengan el poder o la capacidad de decidir si hacen cursos, sino que dependa de la organización o de su entorno.

Por este motivo, se plantearon en la encuesta diversas cuestiones acerca de las posibilidades reales de realizar cursos y de los obstáculos encontrados para no realizarlos.

En primer lugar, se efectuó una pregunta acerca de la posibilidad y oportunidad de realizar cursos de formación. La respuesta fue positiva en un 89% de los casos, frente a un 8% cuya contestación fue negativa.

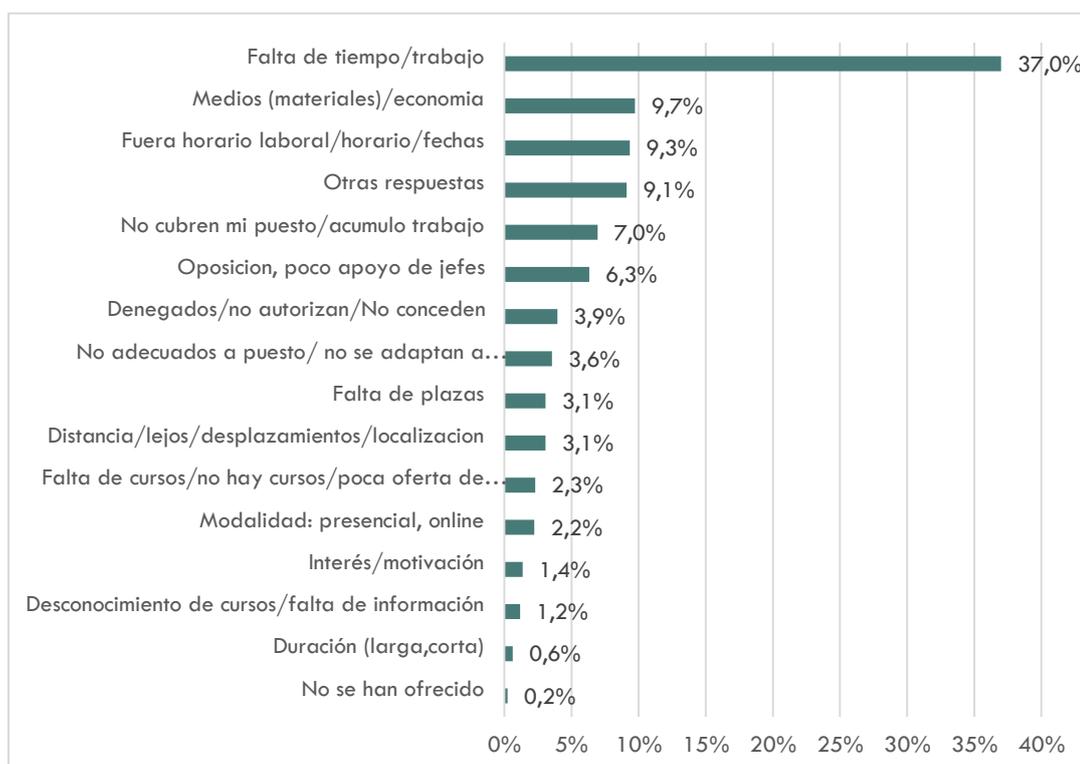
Gráfico 18. Posibilidad u oportunidad de hacer cursos



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

A todos los que no habían realizado cursos, en lugar de plantearles cuestiones acerca de la adecuación como se hizo con los que sí habían participado, 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 19. Obstáculos encontrados para no realizar cursos de formación



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

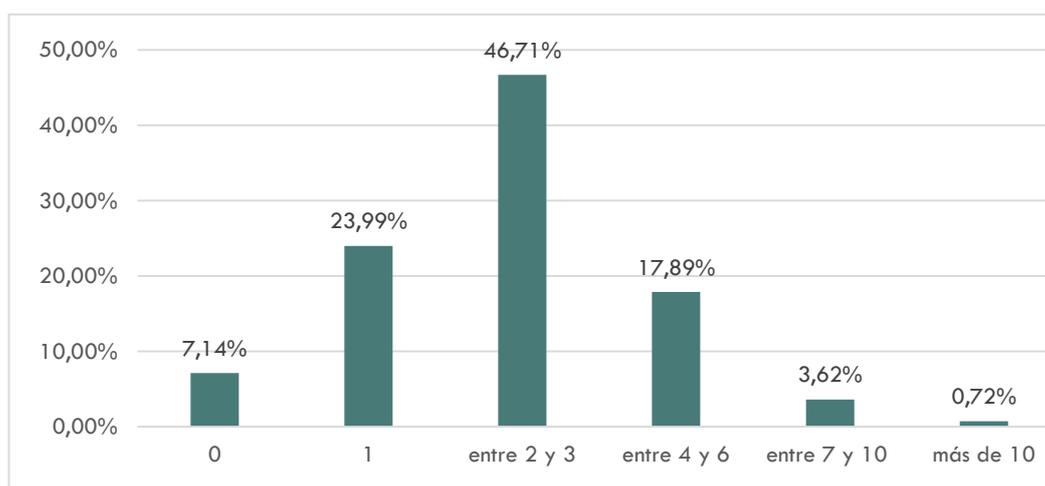
Entre los principales obstáculos encontrados, destaca sobre los demás la falta de tiempo o la imposibilidad de faltar al trabajo, en un 37% de los casos. Con porcentajes de respuesta que rondan el 10%, las dificultades encontradas son los la falta de medios materiales o económicos, el horario o las fechas de impartición del curso y la no cobertura del puesto con la consecuente acumulación de trabajo. Los dos siguientes motivos, 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.

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 20. Índice de repetición de cursos



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

Un análisis que puede resultar interesante, es conocer si existe algún patrón, un perfil diferenciado, en el caso de los empleados públicos que realizan más cursos.

El perfil de quienes más cursos realizaron²⁴ en 2015 se corresponde con 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 en media, presentan una mayor intensidad en cursos realizados, aunque esta diferencia sólo fue de 0,1% más que los hombres. Por nivel de estudios predominaron quienes tenían estudios universitarios superiores, que realizaron comparativamente más cursos que los empleados públicos con estudios secundarios.

Por lo que respecta a la carrera profesional, los empleados públicos que carecían de recorrido profesional (se encontraban en el mayor nivel correspondiente a su subgrupo de adscripción), realizaron claramente menos cursos, siempre en comparación con los que realizaron uno o dos cursos.

Los empleados públicos que desempeñaban sus servicios en la AEAT seguidos por los que trabajan para Agencias Estatales se caracterizaron por realizar un mayor volumen de actividades formativas.

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%). La siguiente tabla refleja las diferencias porcentuales de todas las categorías de las variables examinadas.

Tabla 12. Caracterización de empleados públicos que mayor número de actividades formativas llevaron a cabo en 2015. Diferencias en puntos porcentuales de quienes realizaron 3 o más cursos con respecto a quienes realizaron 1 y 2

Variables	Categorías	Entre 1 y 2 cursos	3 y más cursos	Diferencias
Sexo	Mujer	46%	42%	-4
	Hombre	54%	58%	4
Nivel de estudios	Sin estudios	0%	0%	0
	Estudios primarios	0%	0%	0
	Estudios secundarios primera etapa (Bachillerato, ESO, etc.)	4%	9%	5
	Estudios secundarios de segunda etapa (BUP, etc.)	4%	7%	3
	Formación Profesional	3%	4%	2
	Universitarios medios	36%	37%	1
	Universitarios superiores	53%	43%	-10

²⁴ 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.

	Estudios no reglados	0%	0%	0
Carrera profesional	0	13%	11%	-2
	1	2%	2%	0
	2	13%	13%	0
	3	2%	1%	0
	4	13%	12%	-1
	5	3%	3%	0
	6	4%	3%	-1
	7	2%	1%	-1
Tipo de organismo	8	1%	0%	0
	Ministerio	36%	25%	-11
	OAAA	22%	22%	0
	Empresa pública	2%	2%	0
Ministerio	Agencia	18%	30%	12
	Otros	22%	21%	-1
	M. Asuntos Exteriores y de Cooperación	2%	1%	0
	M. Justicia	1%	1%	0
	M. de Defensa	6%	3%	-3
	M. Hacienda y Administraciones Públicas	32%	42%	10
	M. del Interior	10%	9%	-1
	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	4%	3%	-1
	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	12%	15%	3
	Ministerio de Industria, Energía y Turismo	1%	2%	1
	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	5%	3%	-2
	Ministerio de la Presidencia	1%	1%	0
	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	5%	3%	-2
	Ministerio de Economía y Competitividad	10%	6%	-4
	M. Fomento	3%	2%	-1

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

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.
- 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.

Este enfoque deriva del hecho de que, como se señalaba en el análisis de la pertinencia del programa, el programa de formación es más un procedimiento a través del cual se aporta financiación para el desarrollo de actividades formativas por distintos promotores que un programa de formación en sentido estricto.

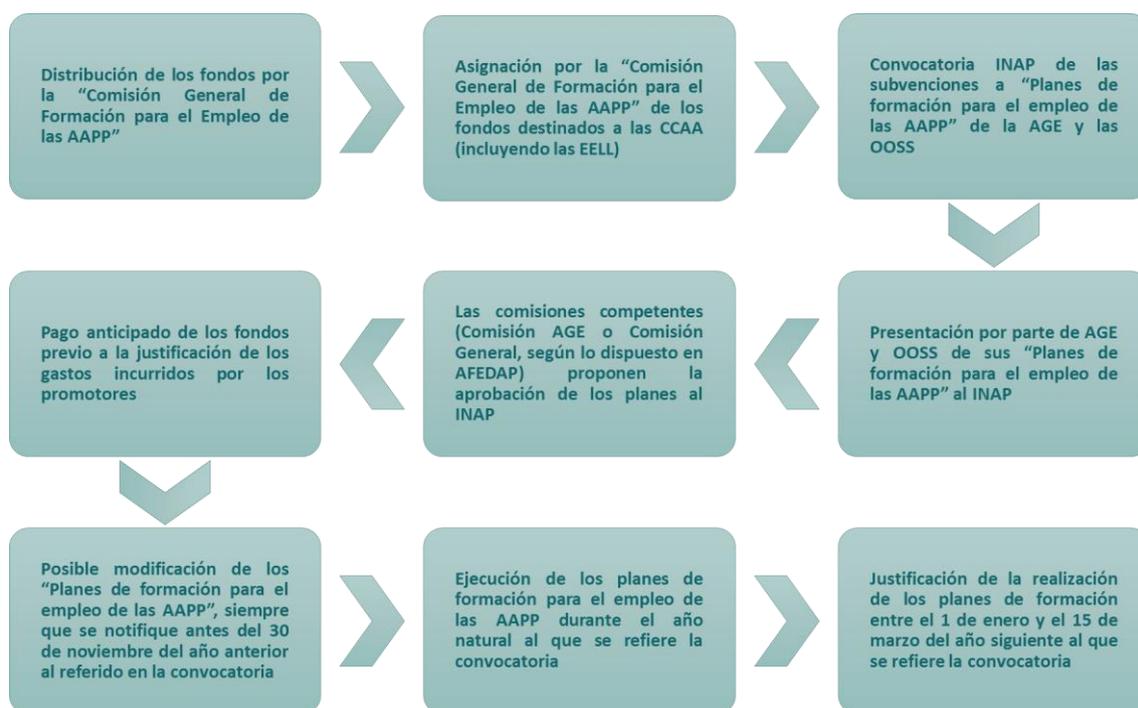
4.6.1. Procedimientos y seguimiento del programa.

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 2015²⁵, que ya se ha visto en detalle en el capítulo 2, es el representado en el siguiente gráfico.

²⁵ 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 21. 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.

Desde el punto de vista de los promotores de los Planes de Formación, el procedimiento actual de concesión de subvenciones plantea dos problemas estratégicos.

Por un lado, y como se ha visto en el análisis de pertinencia, hay muchos promotores que solo cuentan con las subvenciones del Plan para financiar sus planes de formación, lo que origina que:

- La formación no se inicie hasta que se tiene la seguridad de que se va a contar con los fondos necesarios para financiarla. Lo que convierte en crucial el momento en el que los promotores conocen que se les ha concedido la subvención, no iniciándose en muchos casos los planes de formación hasta que esta subvención se comunica a los promotores.
- Aunque se cuente con recursos propios para la formación, los planes se ajustan a la cuantía de la subvención concedida, por lo que los promotores esperan a conocerla para decidir qué cursos de los incluidos en el Plan de Formación se inician y cuáles no.

El otro elemento crucial para la realización de los planes de formación es la fecha de pago de las subvenciones. Cuando los promotores solo cuentan para financiar sus planes de formación con esta subvención, los planes no se inician hasta que las subvenciones les dotan de tesorería.

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 de la formación 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. Lo que reduce, por tanto, su capacidad de trabajo habitual.

Hay que tener en cuenta que la concesión de subvenciones y el pago de las mismas son hitos de un proceso temporal en el que las etapas finales vienen condicionadas por la ejecución de las etapas anteriores del proceso. Conviene situar temporalmente el proceso señalando sus hitos más importantes. En concreto los hitos determinantes son:

- La distribución de la subvención disponible entre los grandes grupos o categorías de promotores por la Comisión General de la Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, se realiza el año anterior al de la impartición de los planes de formación. En concreto, para los fondos destinados a la formación de 2015, la reunión se celebró el 14 de octubre de 2014.
- La Convocatoria de subvenciones para los Planes de Formación para el Empleo de la AGE y Organizaciones sindicales (Resolución de 14 de enero de 2015 del INAP, publicada en el BOE del día 16 de enero)
- La comunicación a los promotores beneficiarios de la AGE y organizaciones sindicales de las subvenciones concedidas a sus planes de formación tiene lugar normalmente ya avanzado el segundo semestre de año. En el caso concreto del año 2015 y en el ámbito AGE, la notificación se llevó a cabo a través de la sede electrónica con fecha 11 de septiembre (publicación por Resolución de 15 de octubre de 2015, del INAP. BOE del día 26), ya que se acordó una ampliación del plazo para resolver en tres meses, ante la incidencia que en el procedimiento establecía el real decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo (que, tramitado como ley, dio lugar a 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.

Del calendario de ejecución de la financiación de los planes de formación para el empleo se desprende, una cierta regularidad en la realización de los planes de formación para el empleo en las Administraciones Públicas y algunos avances temporales de importancia en las actividades respecto de convocatorias de años anteriores. Regularidad y avances temporales que, sin embargo, no evitan que no se conozca la cuantía de las subvenciones concedidas hasta el segundo semestre del año, o la demora en el cobro de las subvenciones como mínimo, hasta casi vencido el año de la convocatoria lo que dificulta extraordinariamente el inicio de los cursos y la ejecución de los planes de formación para las instituciones que cuentan únicamente con las subvenciones para su financiación. Estas instituciones, como se ha señalado, se ven obligadas a iniciar sus planes de formación en el cuarto trimestre del año.

En la encuesta realizada a promotores con motivo de esta evaluación, se han incluido dos preguntas relativas a la valoración que estos hacen del procedimiento de asignación de la subvención y sobre los cambios introducidos en el FEDAP entre el 2013 y el 2015.

En general la valoración del procedimiento es neutral. La valoración media se sitúa en 5,2 puntos (el valor mediano 5) en una escala 0-10 en la que 0 significa que el procedimiento se valora como muy insatisfactorio y 10 como muy satisfactorio.

Si comparamos los datos de la siguiente tabla con los obtenidos en 2012, observamos un claro empeoramiento de la valoración del procedimiento de asignación de subvenciones. La valoración negativa pasa de un 8% a un 41% y la positiva se reduce de un 21% a un 10%.

Tabla 13. Valoración del procedimiento de asignación de subvenciones según familia de promotor

	AGE
Valoración Negativa (suma de 0+1+2+3+4):	40,8%
Valoración Positiva (suma de 8+9+10):	10,2%

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

En cuanto a los cambios ocurridos en el portal FEDAP entre el 2013 y el 2015, sobre una escala 0-10 en la que 0 significa que el procedimiento se valora como muy insatisfactorio y 10 como muy satisfactorio, la valoración en general es positiva. La valoración media se sitúa en 6,7 puntos y el valor mediano en 7.

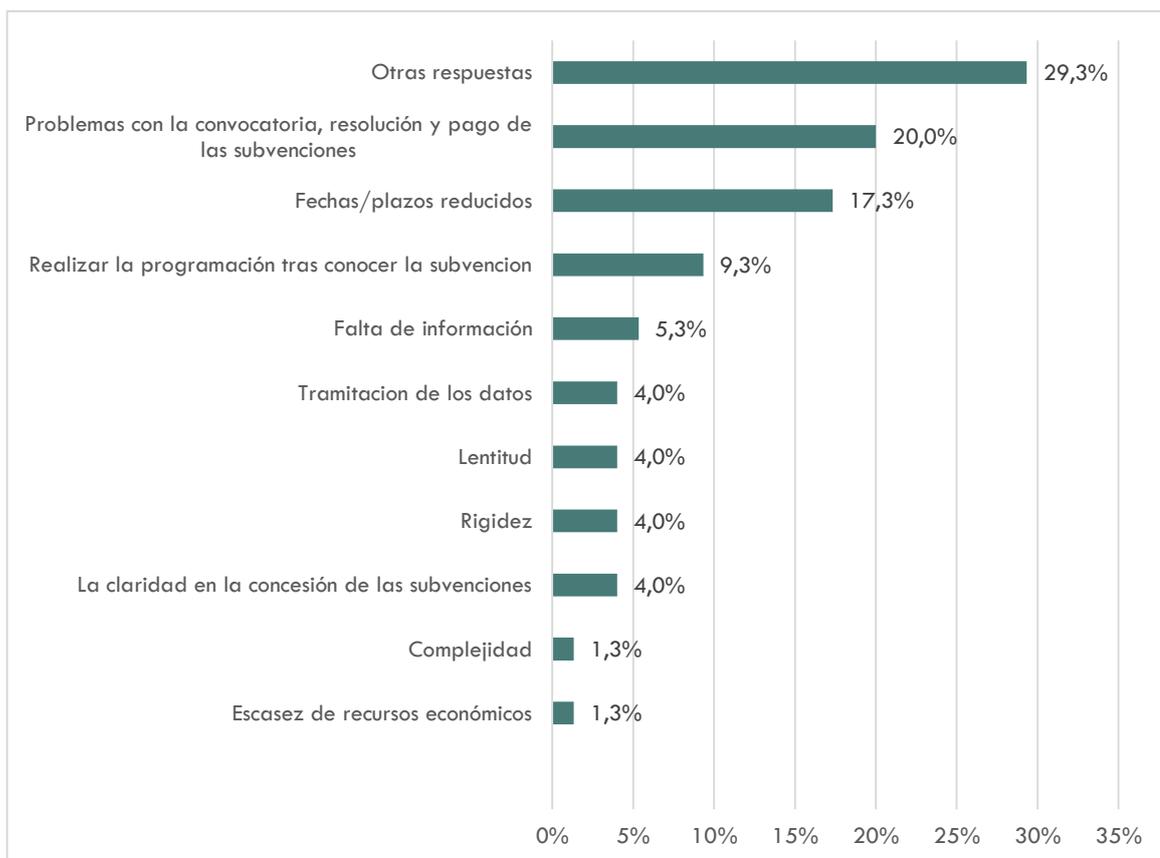
Con respecto a los problemas²⁶ que los distintos promotores identifican en relación con el procedimiento, el más frecuentemente citado es el relacionado con la convocatoria, resolución y pago de las subvenciones, junto con fechas o plazos reducidos, ambos señalados por el 16,3% de los promotores encuestados. El siguiente problema señalado, por un 11,6% de los encuestados, es la realización de la programación tras conocerse la subvención.

Si se considera el conjunto de menciones realizadas por los encuestados - es decir los problemas señalados indistintamente en primera, segunda o tercera posición - nuevamente los problemas con la convocatoria, resolución y pago de las subvenciones son los más frecuentemente citados. Fechas y plazos reducidos le sigue de cerca mientras los restantes problemas presentan una frecuencia mucho más baja como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

Si se compara con el año 2012, se observa que los problemas relacionados con la convocatoria disminuyen de un 36 a un 20 la claridad en la concesión de las subvenciones pasa del tercer al noveno puesto, mientras que las fechas y plazos reducidos aparecen como el tercer problema más frecuentemente señalado por los promotores.

²⁶ Un 14% de la muestra no sabe o no contesta a esta pregunta.

Gráfico 22. 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.

Como se ha visto en el mismo epígrafe del capítulo 2, la naturaleza de la información disponible y el método de introducción o remisión de los datos al INAP, comporta algunas limitaciones desde el punto de vista del seguimiento de la gestión o de la evaluación de la formación.

En los datos que se obtienen a través del portal FEDAP que son 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 algunas limitaciones. Los análisis realizados toman como unidad de referencia los planes de formación efectuados, mientras que el uso de la actividad formativa como unidad de referencia presenta evidentes ventajas. Por un lado, es conceptualmente más adecuada, por cuanto los planes de formación se descomponen en última instancia en actividades formativas y ediciones. Por otro, porque es más apropiado tomar como unidad de referencia aquella que permite un análisis más desagregado de la información. Esto sucede, en particular, con respecto a variables tales como la modalidad de impartición de los

cursos, que permitiría analizar adecuadamente la distribución del coste, alumnos, etc. según dicho criterio de clasificación de los cursos.

Limitaciones estadísticas de los indicadores actuales sobre la formación para el empleo en la Administración Pública.

Los informes de seguimiento realizados en 2013, 2014 y 2015 recogen las principales magnitudes de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas para lo que parten de tres tipos de datos: los obtenidos directamente del portal FEDAP del INAP, los obtenidos por una empresa externa a partir de una encuesta a alumnos, profesores y promotores, y los datos proporcionados al INAP por las Comunidades Autónomas.

Al analizar estos datos se han encontrado objeciones estadísticas que cuestionan su validez y que podemos resumir en los siguientes aspectos:

Datos procedentes del portal FEDAP. Es la fuente de datos más segura y consistente entre las utilizadas, aunque se encuentran algunas limitaciones que cuestionan su homogeneidad y que ya fueron señaladas en la evaluación del año 2012:

- Los datos se refieren únicamente a los promotores de la Administración General del Estado, Administración Local y Organizaciones sindicales. A partir del ejercicio 2014 no incluye los datos correspondientes a las Administraciones Locales.
- En algunos casos no coincide el número de alumnos con la suma de hombres y mujeres que son alumnos de actividades formativas.
- Se detectan casos en los que el contenido de los datos demandados no es homogéneo pues los promotores interpretan de forma diferente las definiciones que los determinan como, por ejemplo, “presupuestos utilizados en formación por la institución”, “personal dedicado a la formación” o “clasificación de los cursos por materias”, etc.
- Las variables de fondos propios destinados a la formación no están ajustadas a nivel de plan de formación en el caso de algunos promotores, y parecen indicar la financiación total que destinan a la formación.

Encuesta realizada para completar los datos del portal FEDAP. Son los datos más discutibles de la evaluación de 2015 por:

- Se consideran tres universos: Alumnos, personal docente y promotores. En la encuesta llevada a cabo en 2016 (con datos referidos a 2015) se toma el total poblacional de profesores y promotores, y una muestra (con muestreo estratificado proporcional) de alumnos separados en INAP, Agencia Tributaria y Resto. Las distribuciones porcentuales de muestra fueron las siguientes:

Tabla 14. Composición porcentual de la muestra realizada para la evaluación de 2015

	INAP	AEAT	RESTO	TOTAL
Alumnos entrevistados	52,5%	15,2%	32,3%	100,0%

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

En el muestreo estratificado proporcional, el número de elementos asignados a diversos estratos es proporcional a la representación de los estratos de la población objetivo; es decir, el tamaño de la muestra extraída de cada estrato es proporcional con el tamaño relativo de ese estrato de la población objetivo. La fracción de muestreo es aplicada a cada estrato, dando a cada elemento de la población la misma oportunidad para ser seleccionados. La muestra resultante es una muestra autoponderada.

Hay que señalar que no se dispone de datos sobre las distribuciones del universo por sexo, edad, cuerpo/nivel de pertenencia, y otros, por lo que podría darse el caso de que las muestras obtenidas estuviesen muy desequilibradas, poniendo en cuestión su representatividad lo que, a su vez, posibilitaría la existencia de fuertes distorsiones en los datos que se han presentado en las evaluaciones.

- Personal docente, solo cabe esperar respuestas con altas valoraciones.

Datos procedentes de las Comunidades Autónomas. Se ha basado principalmente en la información que remiten las propias CCAA al INAP. De 2010 a 2012, las CCAA remitían la información conforme a dos tipos diferentes de plantillas: *Datos estadísticos para la memoria de gestión del año en cuestión* y un *Cuestionario para la Elaboración de la memoria de gestión del año en cuestión, o Anexo 4*. El disponer de dos fuentes distintas de información, unido al hecho de que no todas las CCAA completaban las casillas con el mismo nivel de desagregación, provocaba desgloses muy diferentes que dificultaban el análisis homogéneo de los datos. Con el fin de solventar este problema, a partir del año 2013 se ha puesto a disposición de las CCAA una Plantilla Única, que sirve para rellenar los datos relativos a las propias Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales. En el estudio se encuentran todas las Comunidades Autónomas de España (salvo el País Vasco).

Otra fuente utilizada ha sido el “Acuerdo de la Comisión General de Formación para el empleo de las Administraciones Públicas para la Gestión de Fondos de Formación”. Se han consultado básicamente las cuestiones relativas al reparto inicial de fondos y al número de efectivos (que se traduce en personal susceptible de recibir formación).

De todo lo anterior se desprende la dificultad de cuantificar las grandes magnitudes del Programa de formación para el empleo, la elaboración de series históricas y la obtención de conclusiones fiables.

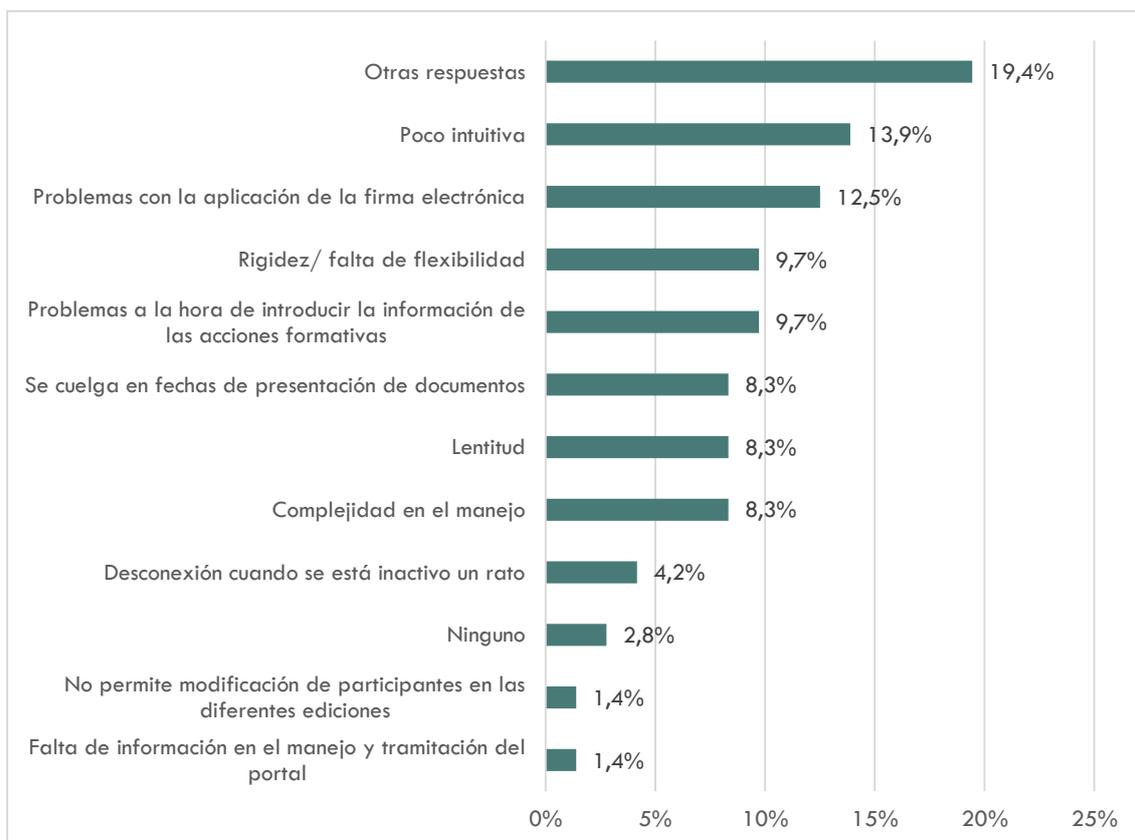
4.6.2. El portal FEDAP.

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.

El portal FEDAP cuenta con una valoración positiva de los promotores. En una escala de 0 a 10 (donde 0 es puntuación mínima y 10 es puntuación máxima) obtiene una puntuación media de 6,42 y mediana de 7. Un 28,3% de los promotores valora muy positivamente el aplicativo informático. Sin embargo, los promotores destacan algunos aspectos que dificultan su utilización. La identificación de los principales problemas o dificultades es diferente, según el tipo de promotor.

En términos generales, se destaca como principal dificultad que la aplicación es poco intuitiva, problemas derivados de la firma electrónica y otros. Cabe destacar que en términos generales el porcentaje de las rúbricas han disminuido si la comparamos con la encuesta realizada para el año 2012, salvo la categoría de que es poco intuitiva, que ha pasado de un 6% a un 14%.

Gráfico 23. 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. Estos acuerdos también prevén que las Administraciones Públicas mantengan el esfuerzo financiero que vinieran realizando en formación, sin sustituirlo por las ayudas recibidas para la formación sobre la base de los Acuerdos²⁷.

Asimismo, contemplan la necesidad de realizar los cambios normativos necesarios para el establecimiento de un sistema de cotización similar al del régimen general de Seguridad Social, para aquellos colectivos que cotizan a las mutualidades públicas. Mientras tanto, se prevé la incorporación a los PGE de una cantidad pactada que compense esta falta de cotización. Como se ha señalado en el apartado relativo al análisis de la coherencia del programa, este compromiso todavía no se ha materializado.

En el conjunto de las AAPP la recaudación por cuotas de formación profesional se ha reducido un 5,47% entre 2010 y 2012, siendo las Entidades locales (-9,34%) quienes en menor medida se han visto afectadas por esta caída de la recaudación, mientras que en el ámbito de la AGE y de las CCAA la reducción de la recaudación ha sido superior a la media: un 6,33%. 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 15. 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.

En los Presupuestos Generales del Estado de cada año se establecen dos disposiciones relativas a la financiación de los Planes de Formación para el Empleo y de actividades complementarias. En la primera, se señala el porcentaje a aplicar a lo recaudado por cuota de formación profesional en el ejercicio anterior para destinarlo a la formación de ocupados y de desempleados. En la segunda, se determina el porcentaje a aplicar a dicho resultado para destinarlo a la formación en las Administraciones Públicas. La cuantía resultante se transfiere al

²⁷ El acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010 fue modificado en 2013

INAP, una vez descontadas las cantidades asignadas a la formación en el País Vasco, que ya recibe esta financiación mediante el Cupo del Concierto Económico. En el periodo 2010 – 2015 los porcentajes asignados sobre lo recaudado por cuota de formación han sido los siguientes:

Tabla 16. 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.

La financiación contemplada en los acuerdos entre 2014 y 2016 se ha mantenido en términos parecidos a la aplicada en el periodo 2010 - 2013, con una ligera recuperación, pasando de suponer el 14% de lo recaudado por formación profesional en 2014 a un 15% en 2016, de acuerdo con el reparto de fondos recogido en la renovación anual de los acuerdos de formación para el empleo en las AAPP.

La participación en los fondos de los distintos sectores y actores se mantenido prácticamente en el periodo, aunque se aprecia una ligera mayor participación en el reparto de los Fondos asignados a las AAPP a favor de las Corporaciones Locales, cuya participación porcentual ha pasado del 21% en 2014 al 22% en 2015.

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, preguntándoles por actividades necesarias para su formación.

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

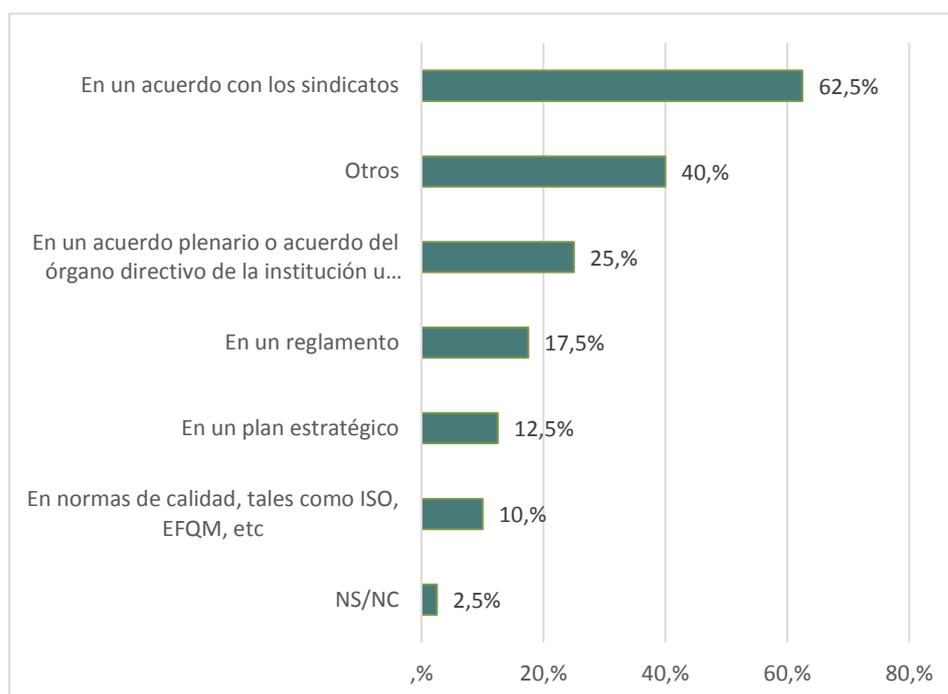


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores. Multirrespuesta, la suma de porcentajes excede el 100%

El instrumento para la formalización del plan más frecuente es un acuerdo con los sindicatos (63% de los casos). Un 40% de los promotores de la AGE indica que se recurre a otro instrumento²⁸ y un 25% adicional a un acuerdo plenario o a un acuerdo del órgano directivo de la institución.

²⁸ Al pedir que se especifique qué otros instrumentos la diversidad de respuestas ha impedido generar categorías homogéneas, de forma que la categoría más frecuente al agrupar estas respuestas dispersas vuelve a ser "otros".

Gráfico 25. Normas o instrumentos recogidos para la formalización de la formación

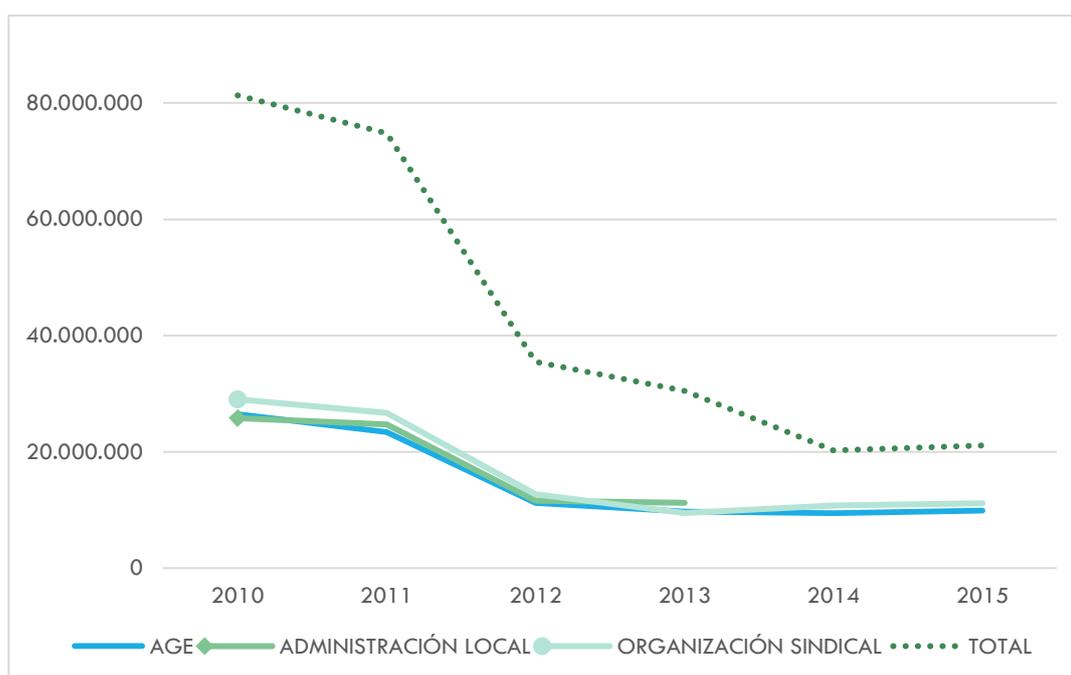


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores.

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 orden del 75% para el periodo 2010-2014 y de un 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 26. 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).

La subvención adjudicada a cada Plan de Formación varía en función de la familia de promotor, del carácter más o menos generalizado de la formación que se pretende realizar y del número de destinatarios finales a los que se quiere llegar, que suele ser mayor en el caso de la AGE y de las organizaciones sindicales que en el caso de las EELL. En términos medianos las organizaciones sindicales dispusieron de una subvención algo menos de tres veces superior a la mediana de la AGE para en 2015.

Tabla 17. Subvención adjudicada a cada Plan de Formación. Medianas. Período 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AGE	150.494	143.380	79.441	69.115	50.714	48.338
Administraciones Locales	23.186	22.241	10.911	9.132	-	-
Organizaciones sindicales	435.825	250.767	44.340	42.446	64.573	130.439
Total	42.558	42.134	21.060	17.327	54.610	55.765

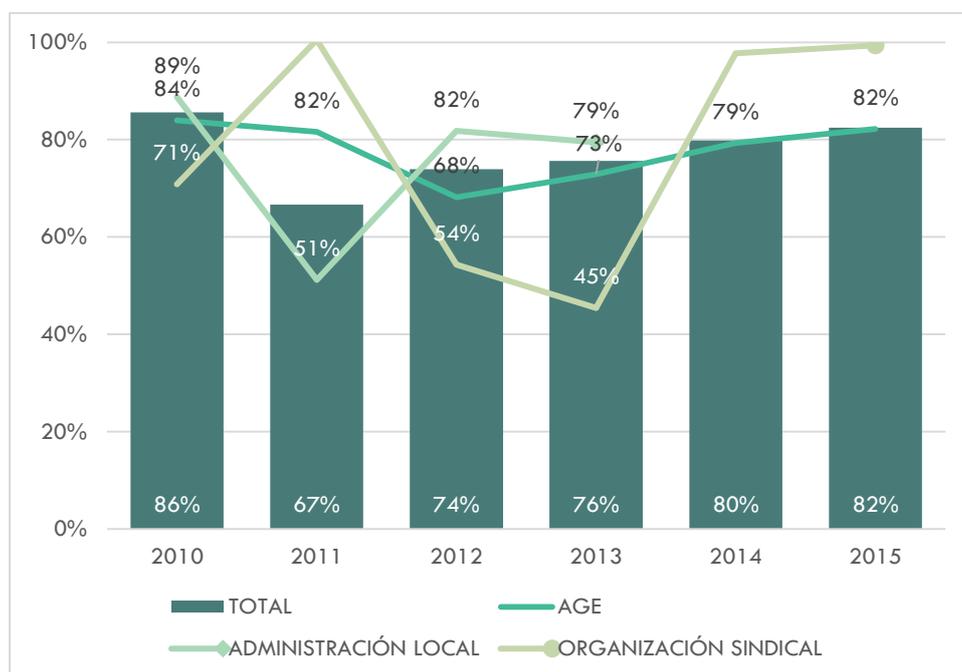
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

Han sido las organizaciones sindicales quienes han dispuesto de mayor subvención en términos medianos durante el periodo 2010-2015, especialmente en el año 2010, año en el que superó en casi tres veces a la de las organizaciones que integran la AGE y casi 10 veces superior a la subvención mediana total. En el año 2013 y 2015, los promotores de las organizaciones

sindicales dispusieron de una subvención de alrededor de 2,5 veces la subvención mediana del conjunto de promotores, aunque ese valor disminuye a 1,2 en el caso del año 2014.

El grado de ejecución presupuestaria de los recursos aportados por los promotores ha sido elevado. La media del total para el periodo 2010-2015 es de un 77%, muy similar a la de los últimos tres años (79%). Destacan especialmente las organizaciones sindicales, cuyo nivel de ejecución rondó el 100% para el 2014 y 2015, mientras que el correspondiente a la AGE se situó en torno al 80%.

Gráfico 27. Porcentaje del presupuesto del promotor efectivamente ejecutado. Período 2010-2015



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

4.7.2. 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 gestionados indirectamente se situaron en torno al 3% y los planes mixtos en el 5%.

Gráfico 28. Modalidad de gestión del plan. Período 2010-2015



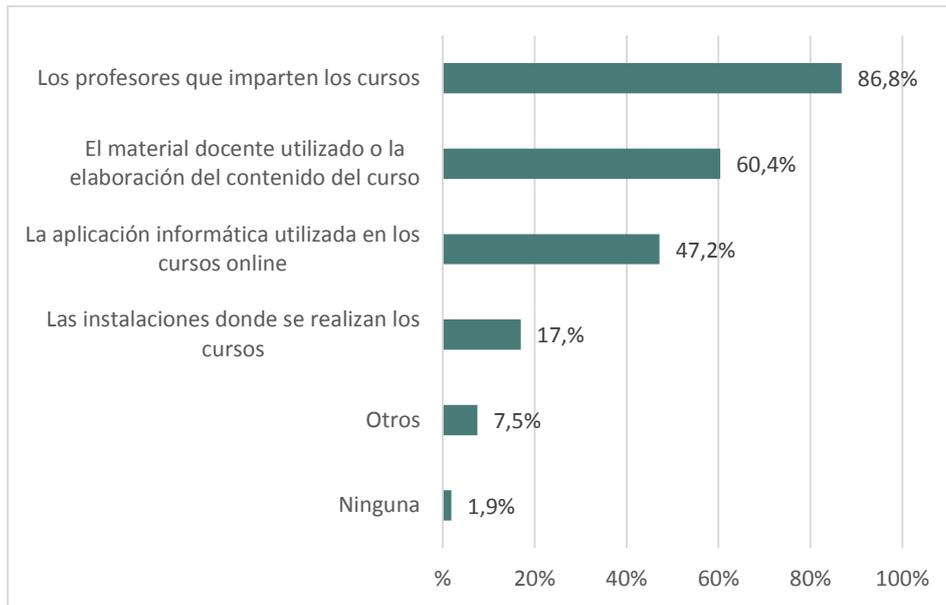
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

En el caso de la AGE, que ha gestionado en torno al 29% de los planes de formación, también ha predominado la gestión directa con valores que se sitúan sobre el 95% en los últimos tres años del periodo analizado. Los planes de formación mixtos se redujeron con el transcurso del tiempo, pasando del 10% en 2010, al 4% en 2013 y 2015 y llegando al 1% en el año 2014.

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.

Si comparamos estos datos con los obtenidos en la encuesta a promotores de 2012, no se aprecian diferencias significativas en cuanto a profesores o aplicaciones informáticas. Sin embargo, el material utilizado aumenta de un 46% a un 60% mientras que las instalaciones disminuyen de un 29% a un 17%.

Gráfico 29: 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.

Lo más frecuente es la contratación externa de profesores²⁹, (casi un 87%) procedentes de empresas, consultoras o similares. En segunda posición se sitúa el material docente utilizado (60,4%) seguido por la aplicación informática utilizada en los cursos on line (47,2%).

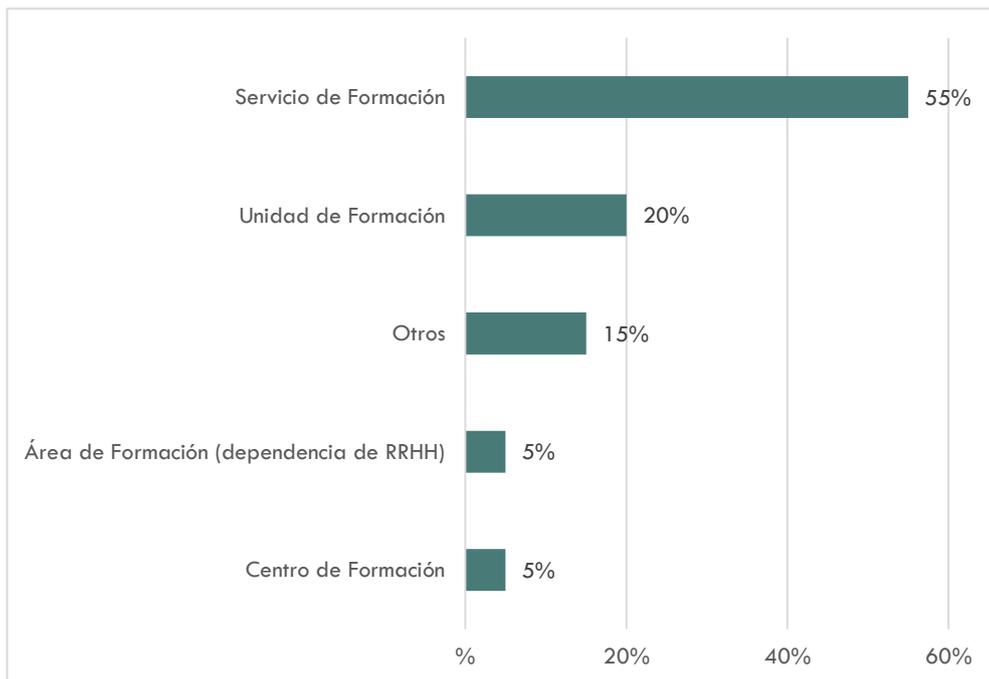
En general no se recurre a unidades específicas para desarrollar la formación que realiza la institución u organización. Solo un 37,7% de los promotores encuestados indica que dispone de este tipo de unidades en sus organizaciones.

Entre quienes disponen de unidades especializadas, existe una clara categoría con un 55% denominada servicio de formación, seguido por la unidad de formación con un 20%. El resto de categorías presentan una menor presencia tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico³⁰.

²⁹ Datos obtenidos a partir de la encuesta a promotores

³⁰ La formulación de la pregunta no permite conocer qué tipología de unidades comprende la categoría de respuesta "otros", ya que no se pedía que se especificase el tipo de unidad al señalar esta categoría de respuesta.

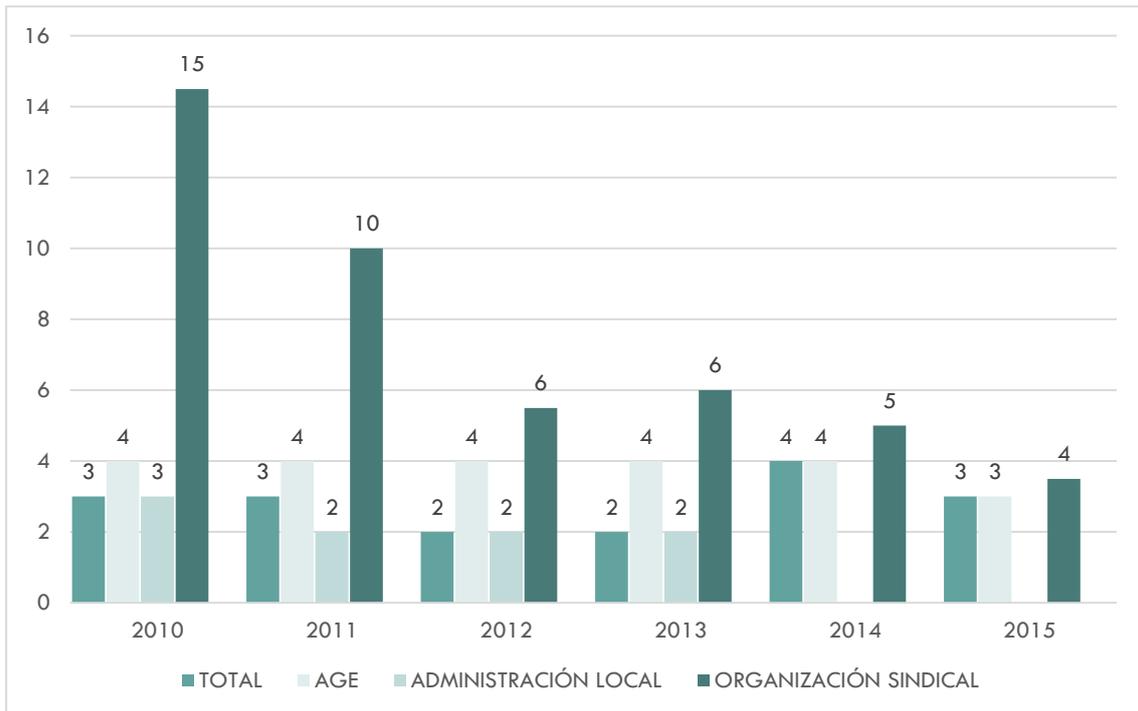
Gráfico 30. Tipología de las unidades específicas dedicadas a la gestión de los planes de formación



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

Por lo que atañe a los recursos humanos destinados a la gestión de los planes de formación, la mediana por plan de formación ha sido relativamente baja en todos los años analizados. 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. En el caso de las organizaciones sindicales, si bien los primeros años del periodo destinaron un volumen mayor, en 2014 y 2015 presentan niveles muy similares a la AGE.

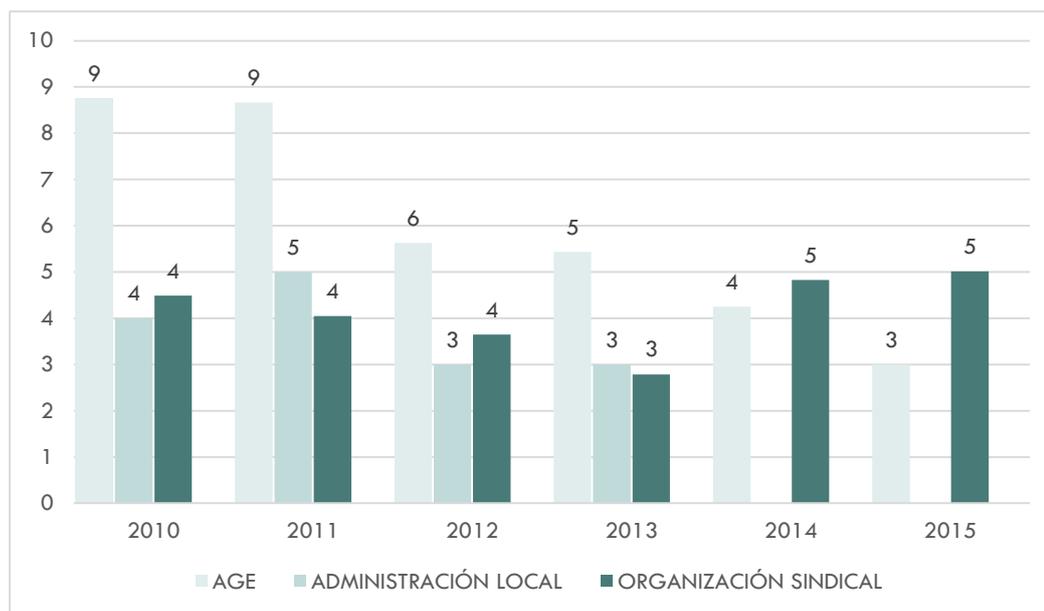
Gráfico 31. Recursos humanos dedicados a la gestión de los planes de formación. Medianas. Período 2010-2015



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. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, es en la AGE donde más se ha reducido en número mediano de cursos por persona, pasando de 9 al inicio del periodo a 3 en el último año. Sin embargo, en el caso de las organizaciones sindicales, aumenta ligeramente en una edición por persona en términos medianos para la totalidad del periodo.

Gráfico 32. Ediciones por persona dedicada a la gestión del Plan. Medianas. Período 2010-2015



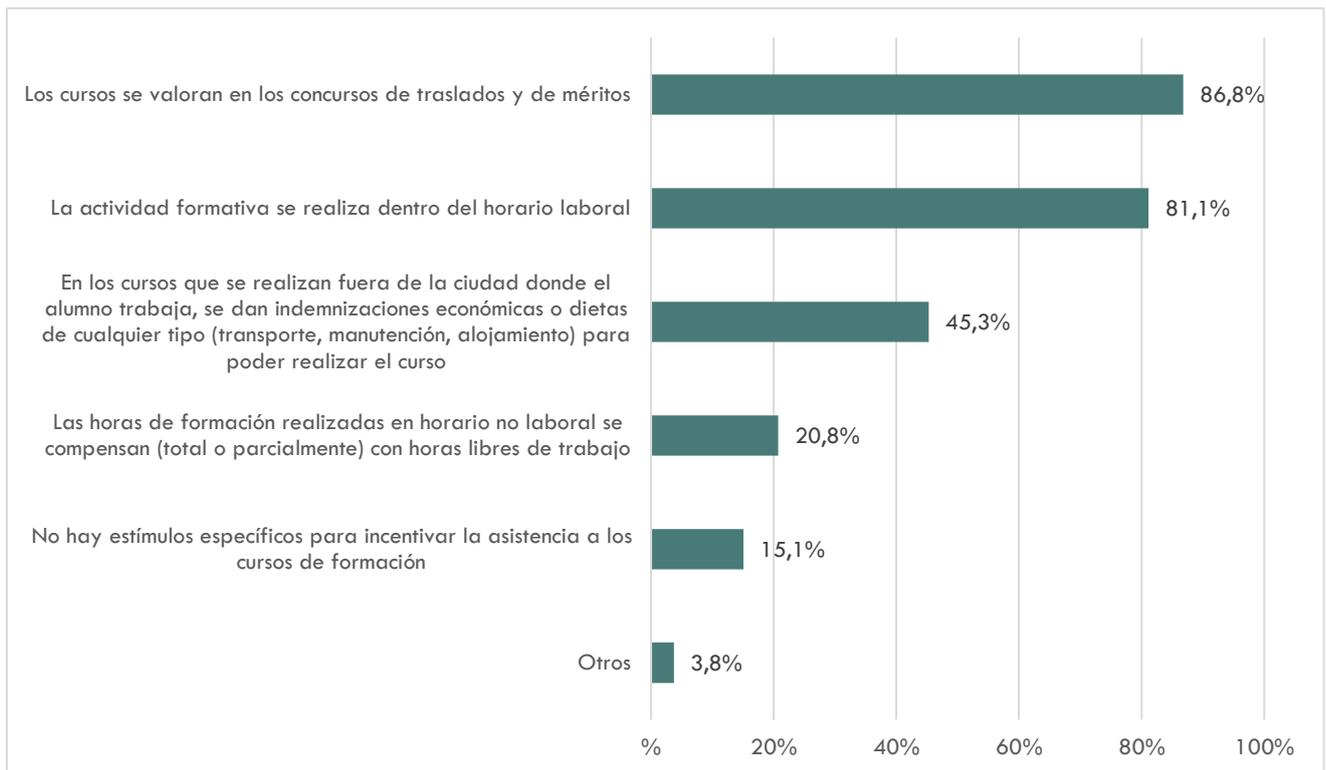
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

4.7.3. Gestión de los alumnos.

Todos los promotores utilizan diferentes mecanismos para incentivar la asistencia a los diferentes cursos que organizan. Como se observa en el gráfico siguiente, lo más frecuente es la valoración de los cursos realizados en los concursos de traslados y de méritos (86,8%). A poca distancia se sitúa la realización de los cursos en horario laboral (81,1%). En un 45,3% de los casos también se recurre a la compensación económica (dietas, gastos de transporte o alojamiento) por la realización de actividades formativas fuera del lugar de trabajo o a la compensación con horas libres cuando la actividad formativa se realiza fuera del horario de trabajo.

Si se comparan estos datos con los obtenidos en la encuesta a promotores del 2012, las rúbricas valoración en concursos de traslados y méritos, compensación de horas y no hay estímulos específicos mejoran con respecto al periodo anterior.

Gráfico 33. Mecanismos para la incentivación de la asistencia a actividades formativas



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

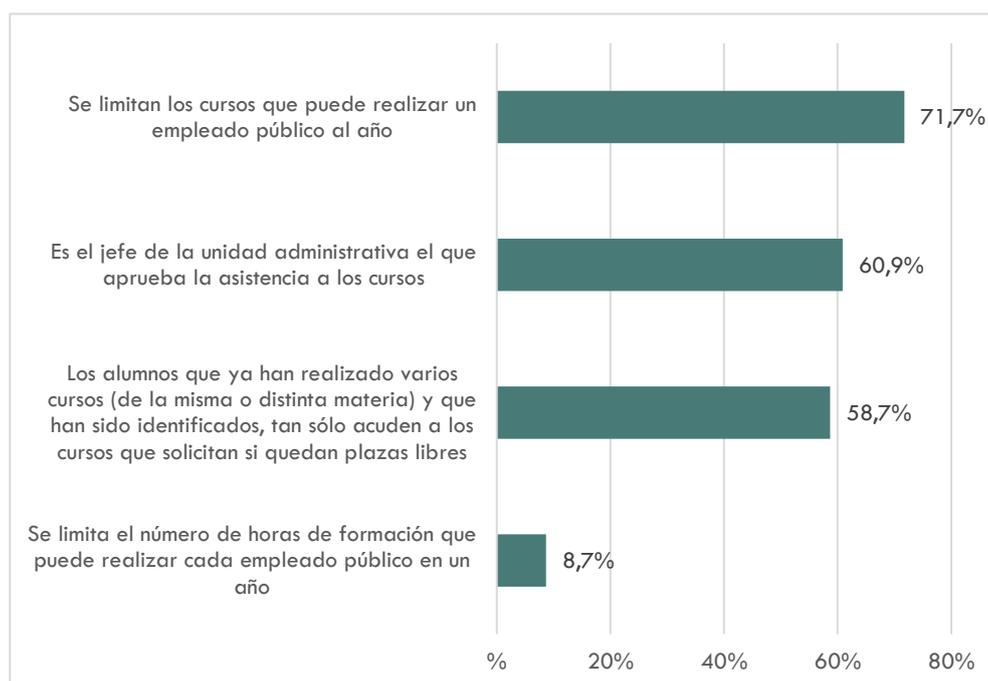
En cuanto al sistema de inscripción de los alumnos en las actividades formativas, lo más frecuente es la solicitud directa de los candidatos con la aprobación previa o posterior de su superior, aunque un 22,6% de los promotores indica que los alumnos pueden inscribirse sin esta autorización. Un 52,8% señala que también se diseñan cursos *ad hoc* para un tipo de alumnos determinado que necesita recibir esa formación. En el 51% de las actividades impartidas (mediana 47%), se exige a los alumnos el cumplimiento de determinados requisitos.

Con respecto al cumplimiento de requisitos, los profesores encuestados indican que: en el 53% de los casos para acceder al curso no se requería ningún requisito, en un 31% se requerían conocimientos previos y en un 2% era imprescindible haber realizado algún otro curso previo.

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. Entre las medidas más frecuentes se encuentran la limitación de hacer un curso al año por empleado público (72%), aprobación por parte del superior para asistir al curso (61%) y los alumnos que ya han realizado algún curso sólo son admitidos si quedan plazas libres (59%). La última medida, a mucha distancia es limitar las horas de formación por persona y año (9%).

Si comparamos estos datos con los obtenidos para el año 2012, observamos que todas las categorías aumentan en porcentaje salvo la de limitar el número de horas de formación por cada empleado público que pasa del 17 al 9%.

Gráfico 34. Medidas adoptadas para impedir la asistencia reiterada a cursos formativos



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

4.7.4. Implementación: Perspectiva de los docentes.

En el 2015, como novedad, se ha incluido también 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 relevancia³¹.

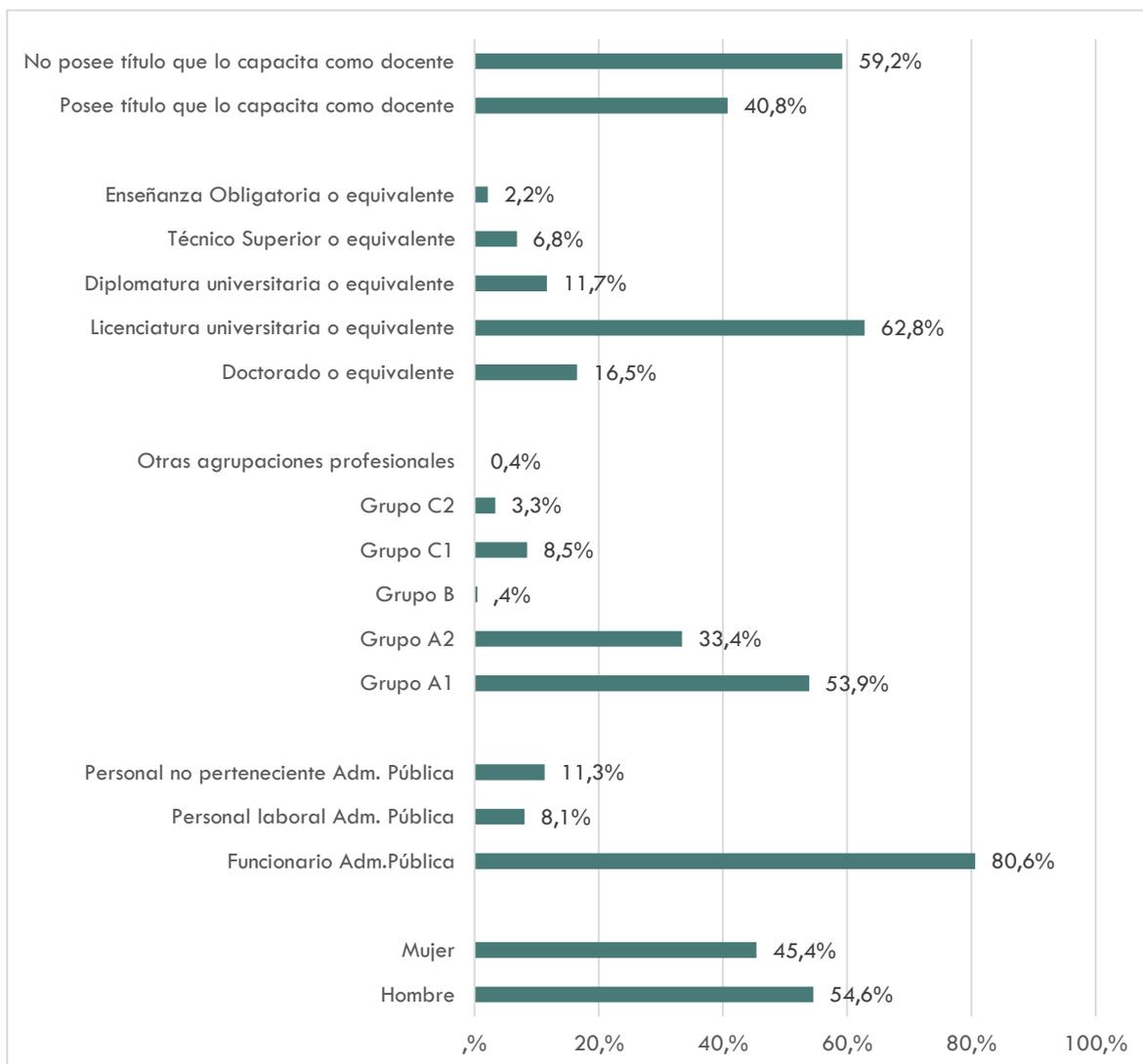
Como se puede observar, predominan los empleados públicos (89%) frente a un 11% que no pertenece a las Administraciones Públicas. De los primeros, un 81% es funcionario mientras que el 8% restante es personal laboral. Por grupo y subgrupo de adscripción, los funcionarios pertenecientes a A1 representan un 54% del total y los pertenecientes al grupo A2 se sitúan sobre 33%. El personal laboral sigue el mismo patrón, sobresaliendo en peso las categorías correspondientes a mayor formación; con un 63% para los licenciados y un 17% para doctorados o equivalentes. Es decir, como cabía esperar, destacan aquellos empleados con titulaciones universitarias superiores, seguidos a bastante distancia por titulados universitarios de grado medio.

El 55% del personal docente son hombres. El 93% realiza la docencia a tiempo parcial frente a un 7% que sí la realiza a tiempo completo. En un 59% de los casos el profesor no tiene un título oficial que lo capacite como docente y le especialice en formación (curso de formador para formadores, curso de actitud pedagógica, curso de habilidades didácticas para formadores

³¹ 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%

ocasionales, etc). Finalmente, los docentes trabajan en el mismo centro en el que imparten los cursos en un 74% de los casos frente a un 26% que lo imparte en centros diferentes.

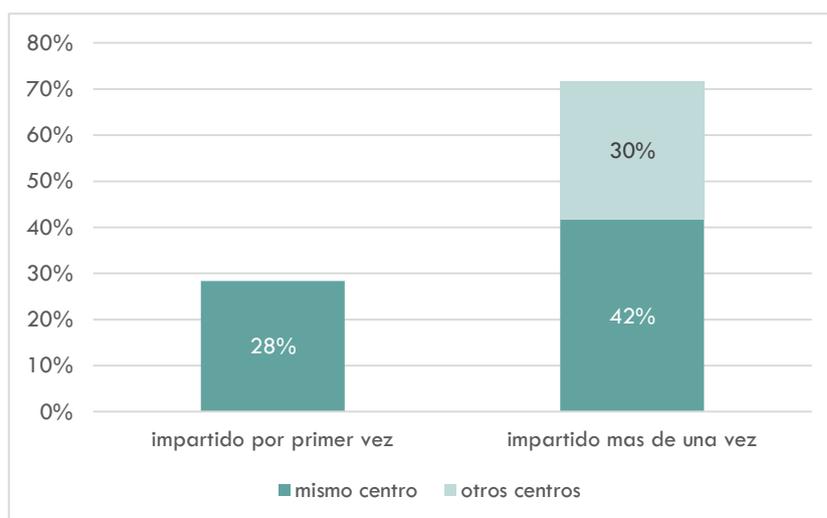
Gráfico 35. Perfil de los docentes que imparten formación. Variables categóricas



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

Un 28% de los docentes encuestados había impartido la actividad docente por primera vez mientras que el 72% lo habían hecho en más de una ocasión. De éstos, el 42% siempre lo ha impartido en el mismo centro de trabajo.

Gráfico 36. Repetición de cursos impartidos



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

El gráfico siguiente muestra cómo se distribuyen las características de los cursos de formación impartidos según distintas variables categóricas de relevancia³² desde el punto de vista de los docentes.

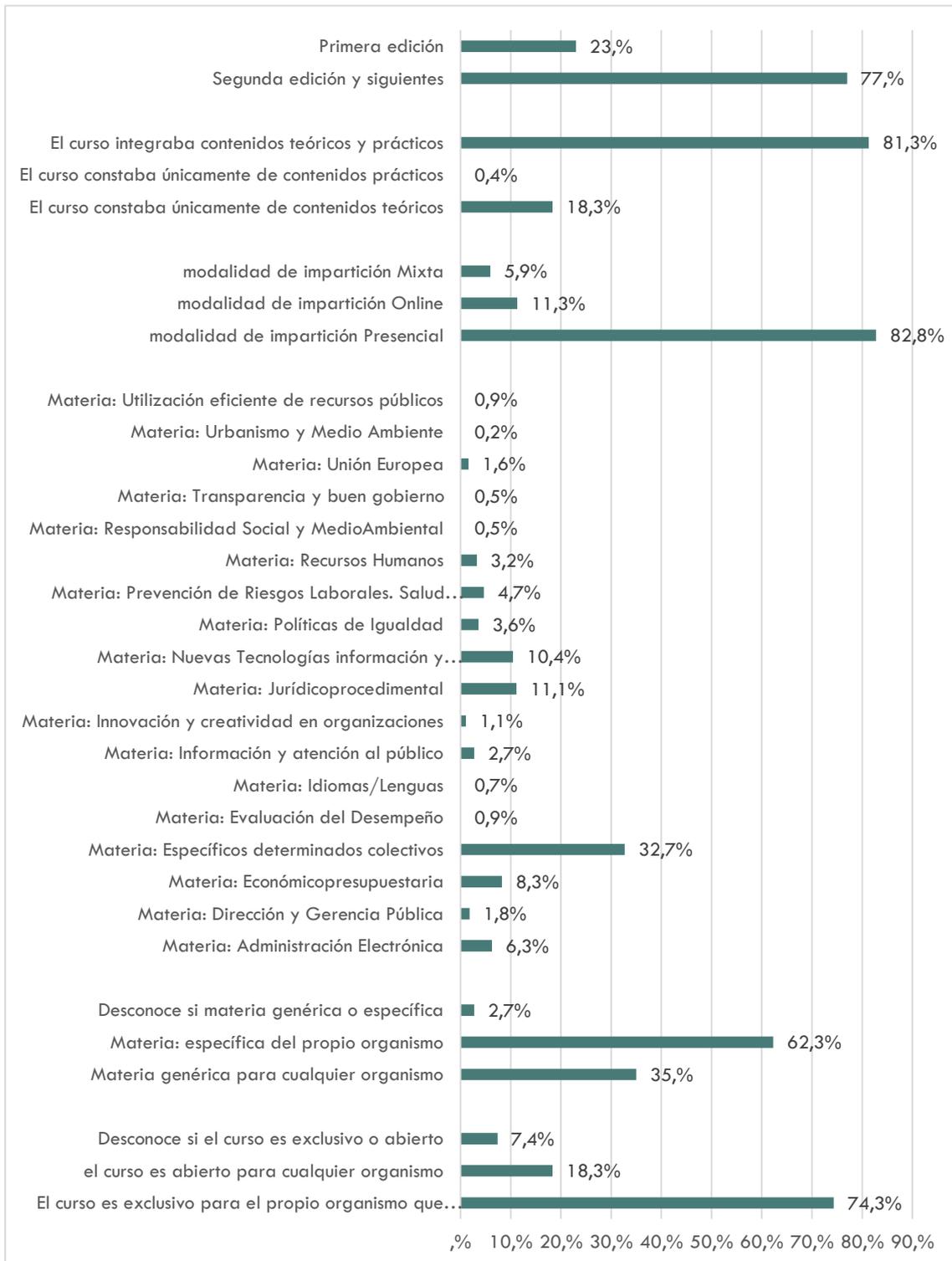
En un 74% de los casos el curso era específico para el propio organismo que lo impartía, lo que guarda relación con el dato de 62% que corresponde a que la materia es específica del organismo. La materia más impartida es Específicos para determinados colectivos (dato coherente con los datos del FEDAP ya que es la materia con más actividades formativas), seguida a bastante distancia por Jurídico procedimental. Por el contrario, la materia menos impartida es urbanismo y medioambiente.

La modalidad de impartición presencial, con un 83%, es la más común. De manera mucho más moderada, le sigue la online (11%) y ya de forma casi residual está la modalidad mixta (6%).

En un 81% de las ocasiones, el curso contaba con contenidos teóricos y prácticos. Sólo se impartían contenidos teóricos en un 18% de las ocasiones mientras que únicamente contenidos prácticos en un 0,4%. Por otro lado, en un 77% de las ocasiones el curso que se impartía era una segunda edición o sucesiva.

³² Los porcentajes están calculados con respecto a cada variable. Por ejemplo, la suma porcentual de todas las ediciones arroja el 100%, la suma de porcentajes de modalidad también suma 100%

Gráfico 37. Perfil de los cursos impartidos. Variables categóricas

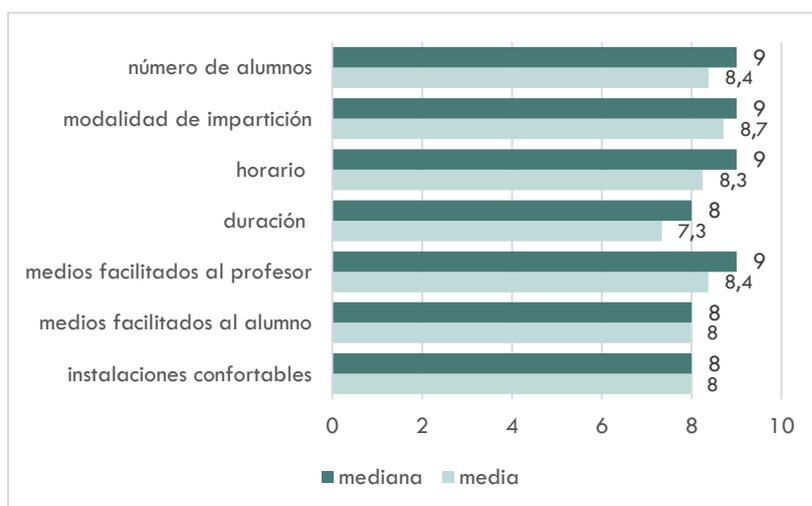


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a profesores.

Centrándonos en la organización del curso y en el alcance de los objetivos, ambas variables tienen unos valores parecidos. En una escala del 0 al 10, (0 siendo la puntuación más baja y 10 siendo la puntuación más alta), han otorgado una puntuación de 8 o más, en un 80% de los casos a la buena organización del curso y en un 77% al alcance de objetivos.

Otras características del desarrollo de los cursos también han sido puntuadas con valores altos. Con una media de 8,7 destaca la idoneidad de la modalidad escogida para la impartición del curso. Por el contrario, el menor valor en promedio lo tiene la duración del curso.

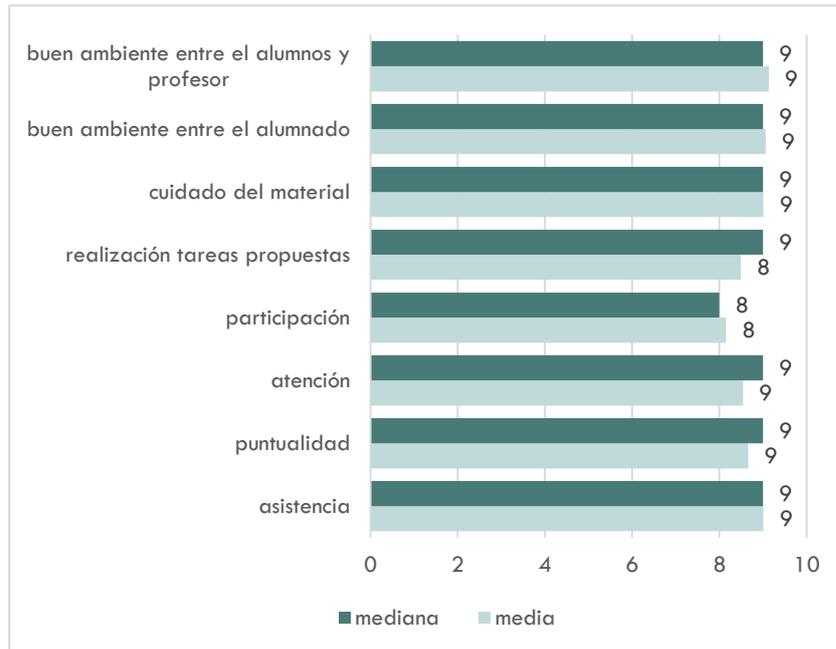
Gráfico 38. Percepción de los medios del curso según el docente



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

En los que respecta a otras características del alumnado según los profesores, han valorado, en una escala del 0 al 10, (0 siendo la puntuación más baja y 10 siendo la puntuación más alta), con una media de 9, una actitud muy positiva del alumno hacia el curso. El buen ambiente entre alumnos y profesor es el que presenta, en media, un valor algo más alto.

Gráfico 39. Valoración del alumnado en base a ciertas categorías propuestas según el docente

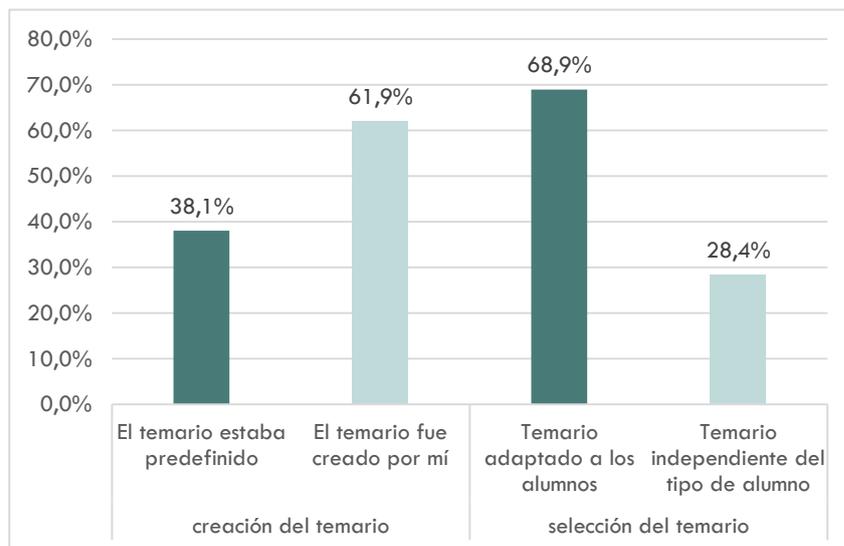


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a profesores.

Por otro lado, el 99% de los docentes encuestados declara que fomenta la participación en clase de los alumnos, afirmando que en un 95% de los casos consigue esa participación.

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 elabora el temario en un 62% frente a un 38% que lo tiene predefinido.

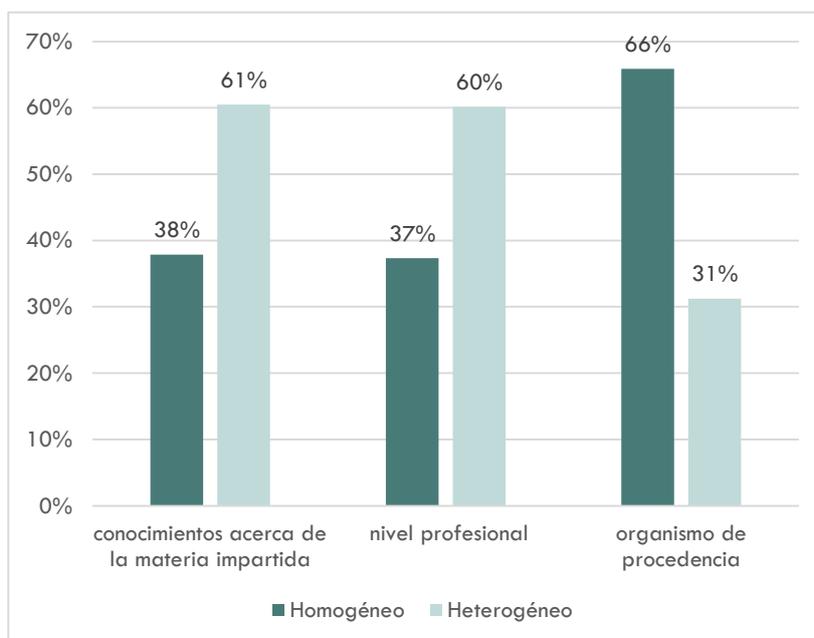
Gráfico 40. Temario de los cursos



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).

Gráfico 41. Homogeneidad del alumnado

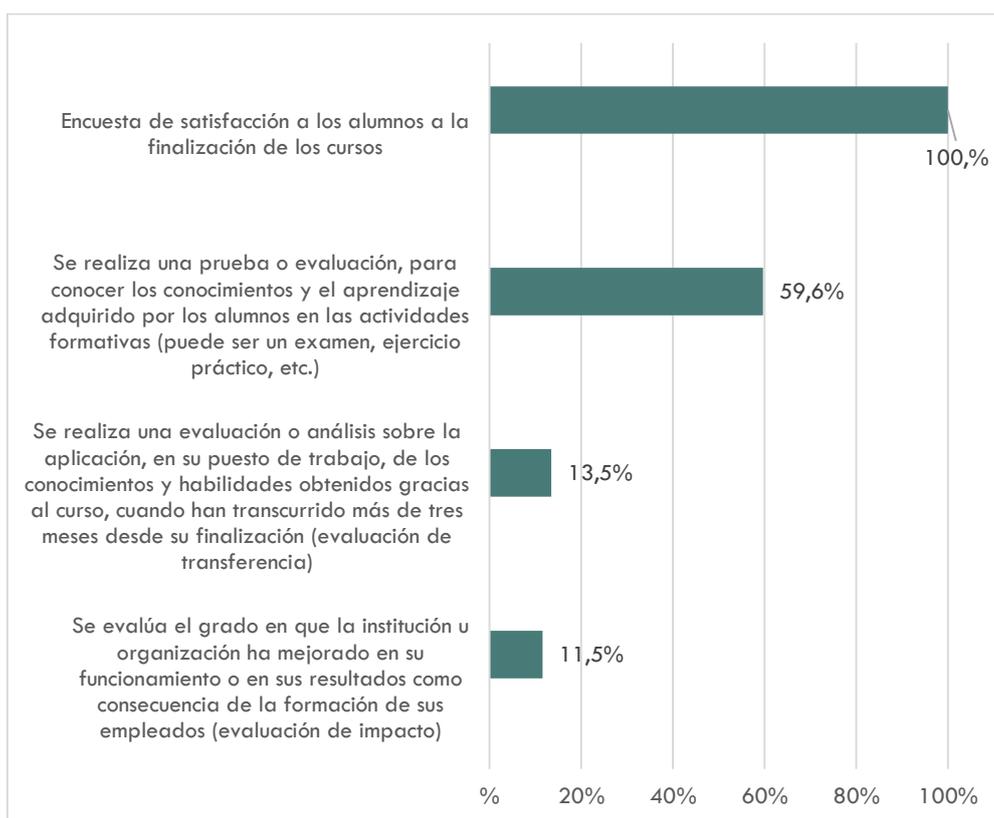


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a profesores.

4.7.5. Seguimiento y evaluación de los planes de formación.

El 98% de los promotores afirma que aplica sistemas de evaluación de los cursos. La encuesta de satisfacción dirigida a alumnos es la herramienta de evaluación más ampliamente utilizada por la totalidad de los promotores. La siguiente herramienta en uso, con un 59,6% es la realización de pruebas para valorar el aprendizaje y conocimientos adquiridos. A pesar de ser una práctica minoritaria, un 13,5% de los promotores evalúa la aplicación de los conocimientos adquiridos en el puesto de trabajo y un 11,5% también afirma que se analiza el grado en que la institución ha mejorado su funcionamiento o resultados como consecuencia de la formación. Todos estos porcentajes, son más elevados que los obtenidos en la encuesta de 2012.

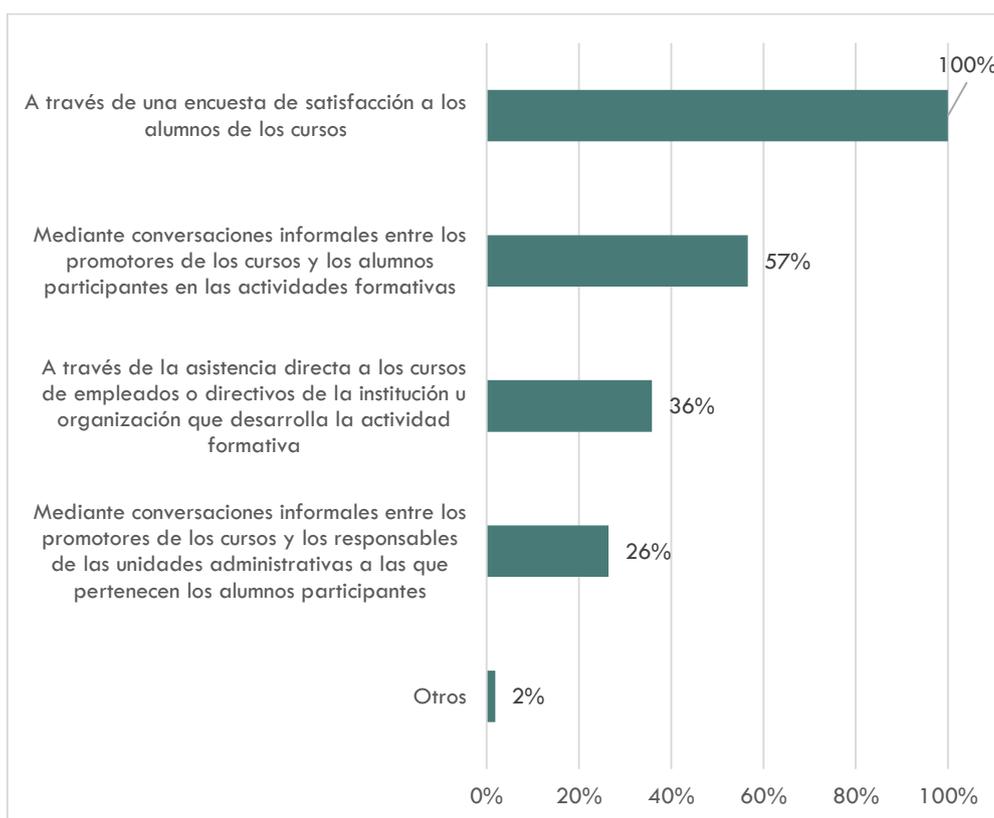
Gráfico 42. Herramientas de evaluación de la formación



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

La encuesta a alumnos, nuevamente, es la herramienta de evaluación más utilizada para controlar la calidad del profesorado (100%) según la encuesta a promotores. En segundo término, se utilizan conversaciones informales entre promotores y alumnos (57%) y en tercer lugar la asistencia a los cursos de directivos o empleados de la institución (36%). Si se compara con los datos obtenidos en 2012, las categorías primera y segunda han mejorado y sin embargo las categorías tercera y cuarta han empeorado.

Gráfico 43. Herramientas de evaluación de la calidad del profesorado



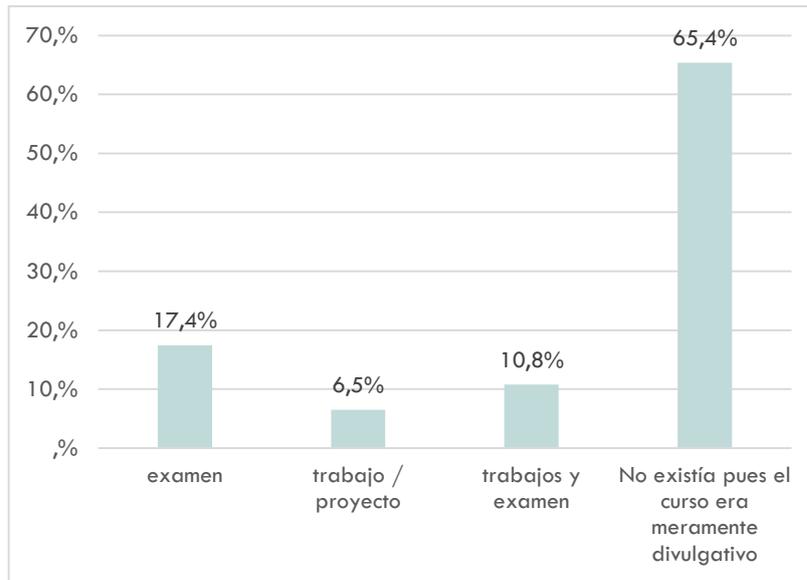
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores.

El promotor controla la calidad del profesorado mediante conversaciones informales entre los promotores de los cursos y los alumnos participantes en las actividades formativas (en un 56% de los casos), seguido de la asistencia directa a los cursos de empleados o directivos de la institución u organización que desarrolla la actividad formativa (con un 35,8%).

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%).

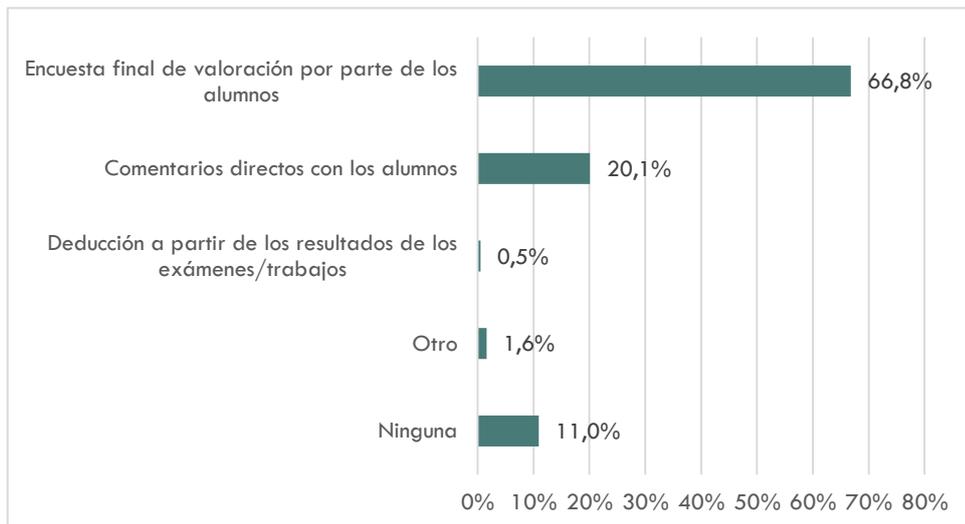
Gráfico 44. Métodos de evaluación de los cursos



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

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%).

Gráfico 45. Métodos para recibir feedback por el docente



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

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.

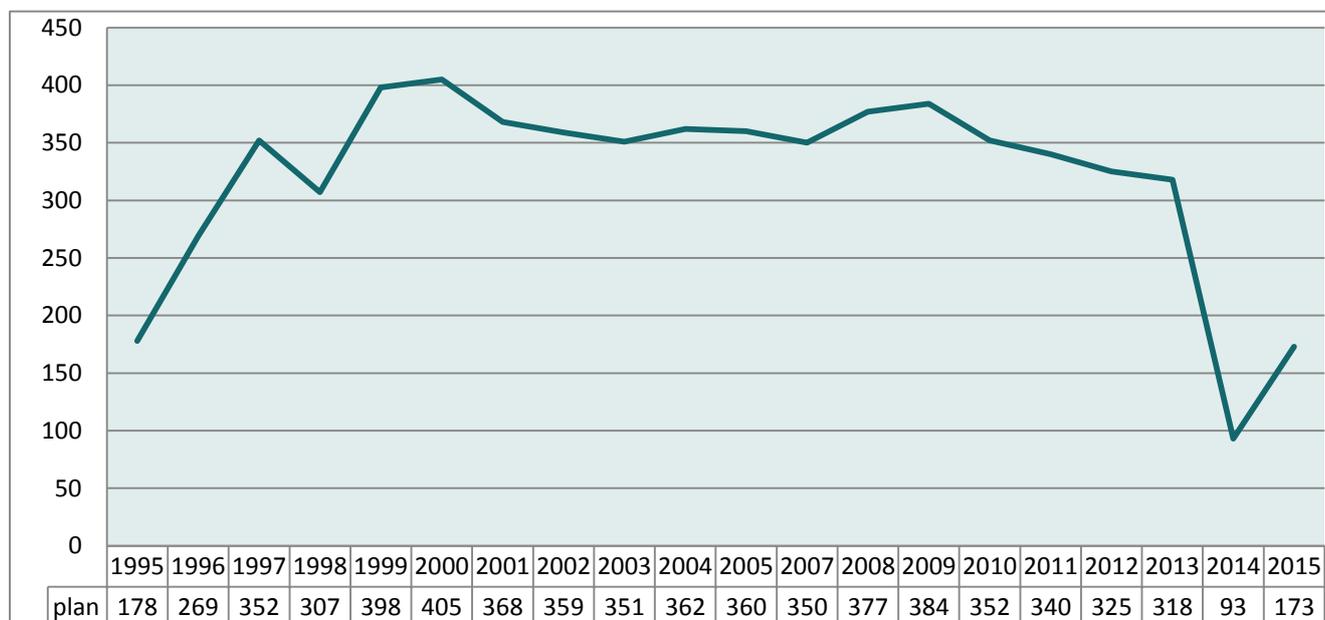
4.8.1. Número de planes acogidos al programa de formación para el empleo.

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. Por otro lado, los datos de planes de las CCAA tampoco están reflejados en la serie hasta el 2015 por el mismo motivo anteriormente citado.

Para comparar valores homogéneos, se han utilizado los datos del FEDAP para los años 2010-2015. En la AGE, el número de planes según el año oscila entre 71 y 80, con una media de 75 y una mediana de 74. En las organizaciones sindicales, el número de planes varía entre 16 y 22, con media y mediana de 19.

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

Gráfico 46. 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. La administración local, al contar con más promotores, ha concentrado un volumen mayor de actividades formativas que la AGE y las organizaciones sindicales.

Gráfico 47. 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 (con una pequeña recuperación en 2014) como consecuencia de la crisis.

En la AGE, en el periodo 2010-2015, la tendencia ha sido de caída todos los años. Se ha producido una reducción del número de actividades del 37%, para dicho periodo. Particularmente en el año 2012 el descenso es más acusado (tasa interanual de -23%) seguido del año 2014 (con una tasa de 9,2%), como consecuencia, entre otros factores, de la reducción de los presupuestos disponibles para la formación.

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.

Las organizaciones sindicales realizaron, un número mediano de actividades formativas por plan muy superior al resto de promotores. Esta diferencia se redujo de manera muy acusada en los años 2012-2013, aunque siguió siendo el promotor que realizaba un mayor número de actividades, en términos medianos. Tradicionalmente los planes formativos de las

organizaciones sindicales, al aplicarse en todo el territorio nacional y para empleados públicos de todas las administraciones, han contado con mayor número de actividades formativas por plan que el resto de los promotores. Evidentemente, la cuantía de la financiación aportada por el Programa de Formación influye en el número de Actividades Formativas incluidas en el Plan.

La reducción del número de actividades formativas en las organizaciones sindicales se debe al incremento de las actividades online con un mayor número de ediciones y a una reducción paralela de las actividades formativas presenciales.

En cuanto a la AGE, fue en 2011 quien mayor número mediano de actividades contempló en cada plan (19). Sin embargo, en 2014 esta cifra tiene su dato menor en el periodo considerado: 12 actividades en términos medianos.

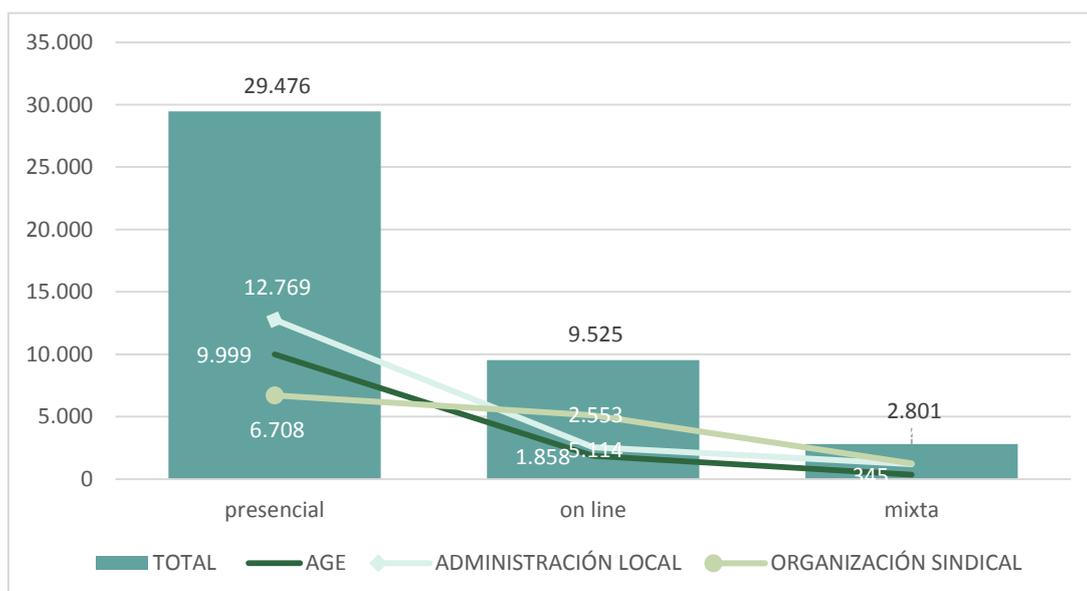
Tabla 18. Actividades contenidas en cada Plan de Formación. Medianas. Período 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AGE	17	19	15	16	12	13
Administración Local	9	9	6	5	-	-
Organización Sindical	70	32	11	10	46	36
Total	11	11	7	7	14	13

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

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 48. 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: un 84,6% considera que se adaptan mucho (han puntuado 7 o más en una escala del 0 al 10) de los cuales un 21,2% considera que se adaptan perfectamente (han puntuado un 10 en esa misma escala).

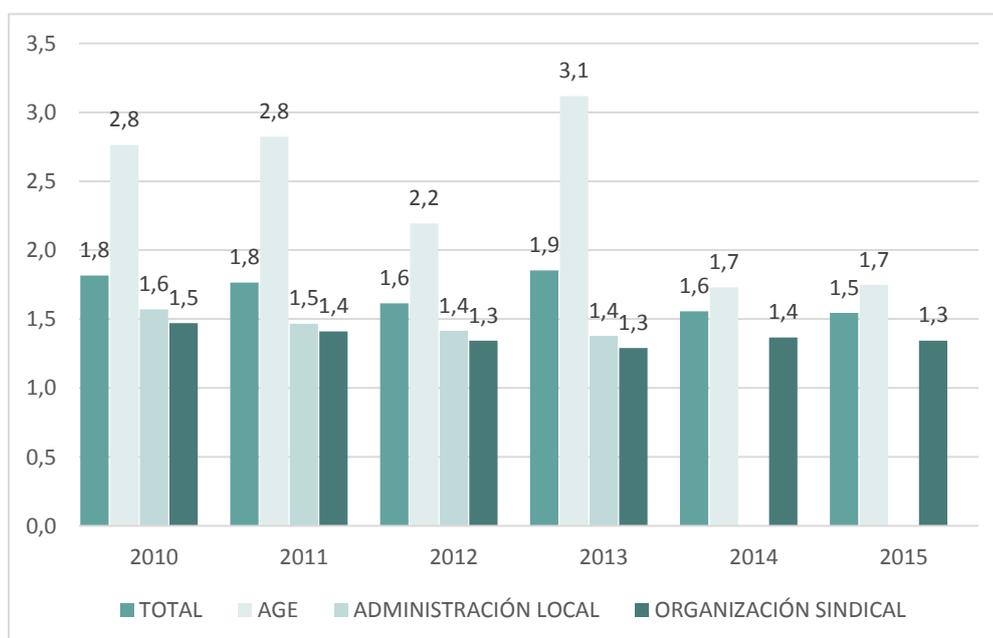
La proporción de promotores que considera que la formación online se adecúa mucho a sus necesidades es mucho más baja (68,6%). Finalmente las actividades mixtas parece que son las que menos se adecuan a las necesidades de las instituciones: solo un 59,8% de los promotores considera que se adaptan mucho.

Una actividad formativa puede desarrollarse en una o varias ediciones a lo largo del año. En los años considerados 2010-2015, se han llevado a cabo 72.848 ediciones formativas, casi dos ediciones por actividad formativa; casi 3 en el caso de la AGE.

En 2010 y 2011 se realizaron un número similar de ediciones, mientras que el resto de los años se fueron reduciendo paulatinamente. Al igual que en el indicador relativo a actividades, la administración local concentró un volumen mayor de ediciones, en número absoluto, que la AGE o las organizaciones sindicales.

En promedio, se realizaron 1,7 ediciones por actividad formativa a lo largo del total del período. La AGE fue la administración que mayor media de ediciones por acción llevó a cabo en todos los años. La media de ediciones por actividad en el caso de la administración local y las organizaciones sindicales en ningún año superó el 1,6.

Gráfico 49. Número de ediciones por actividad formativa. Período 2010-2015



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

El porcentaje de actividades formativas de las que tan sólo se realizó una edición es muy elevado (en torno al 90%) en el caso de las administraciones locales y las organizaciones sindicales. Por el contrario, en el caso de la AGE el porcentaje medio para el total del periodo desciende hasta el 71%.

Tabla 19. 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 disminuye con respecto al año anterior para la AGE y sin embargo aumenta para las Organizaciones Sindicales.

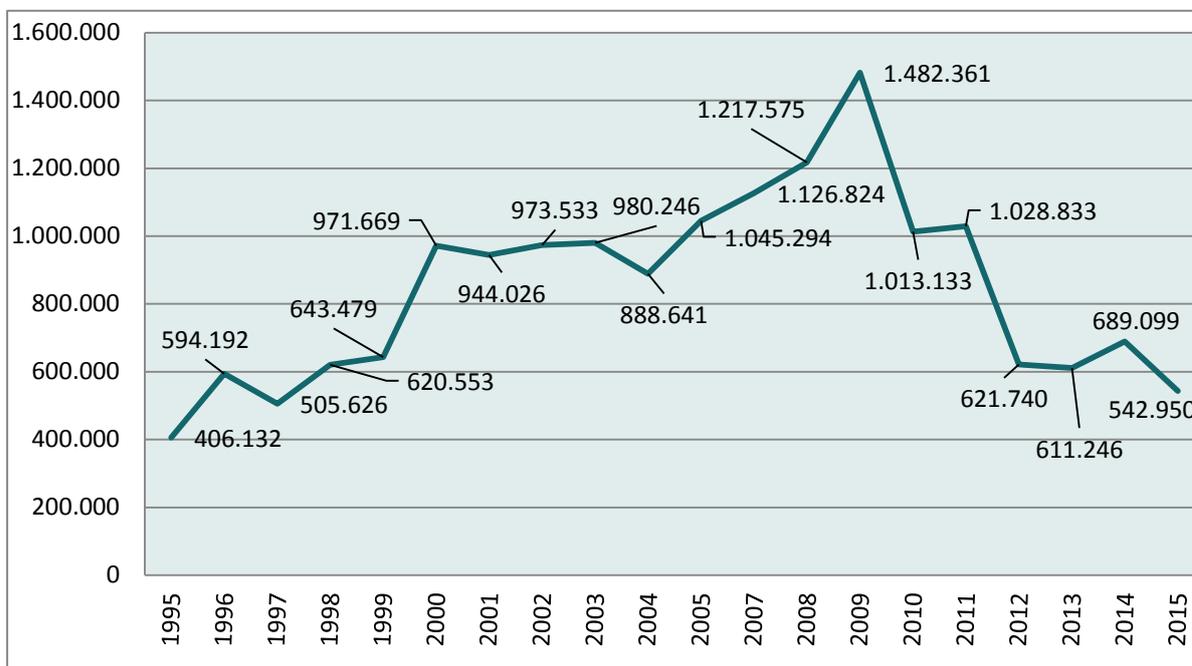
Una posible explicación, además de la caída de los recursos económicos disponibles, es el incremento de las ediciones online acompañada de una reducción en paralelo de las ediciones presenciales. En la AGE, el porcentaje de ediciones presenciales en el periodo 2010-2015 se redujo un 45% mientras que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

esta reducción, disminuyendo de este modo la diferencia en términos de horas de formación existente entre la AGE -que fue la administración que mayor número de horas formativas realizó en 2010-2013- y las organizaciones sindicales.

Gráfico 50. 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.

Las horas formativas medianas de cada Plan de Formación, analizando según los datos del FEDAP, fueron 486 en el año 2015, reduciéndose un 1% con respecto al 2014. Este valor mediano, atendiendo a los valores de la serie, se ve fuertemente condicionado por los valores correspondientes a las EELL, que fue la familia de promotores con el número de planes de formación más elevado.

Por el contrario, tanto la AGE, como particularmente las organizaciones sindicales, llevaron a cabo un número mediano de horas por cada plan de formación mucho más elevado. Este número, sin embargo, se reduce ostensiblemente a partir del año 2012: en términos porcentuales, la reducción para el periodo 2010-2015 fue del 64% en la AGE y el 44% en el caso de las organizaciones sindicales.

Tabla 20. Horas de formación en cada Plan de Formación. Medianas. Período 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AGE	1.191	1.181	571	595	443	423
Administración Local	251	264	140	134	-	-
Organización Sindical	2.731	1.166	580	678	1.610	1.527
Total	361	364	222	208	491	486

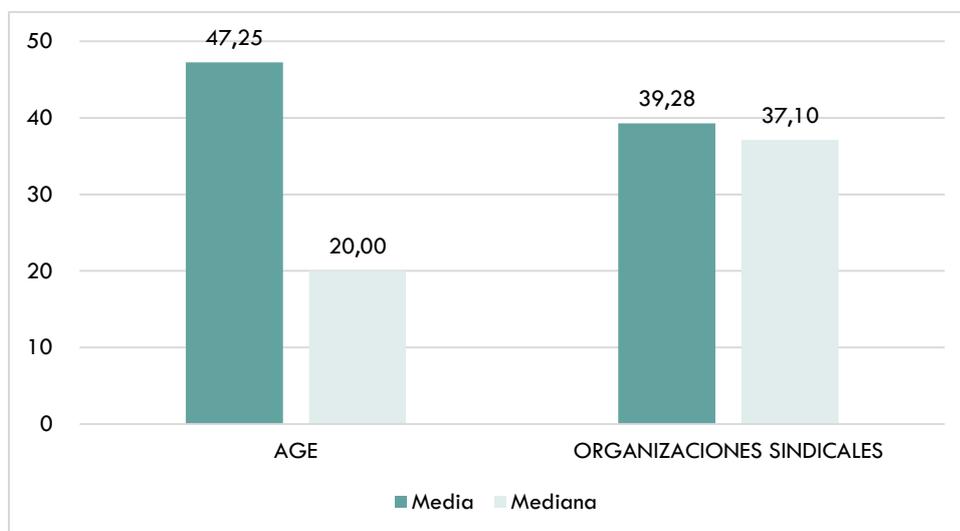
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del FEDAP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

Esta disminución también se refleja en las **horas formativas por edición de cada actividad**. Las ediciones formativas llevadas a cabo en 2015 tuvieron un número de horas medias o medianas variable, en función del promotor. En el caso de la AGE, el número mediano fue de 20 horas, mientras que el caso de las organizaciones sindicales fue de 37 horas.

No es posible analizar las horas de formación por edición en función de la modalidad de impartición (on-line, presencial o mixto), puesto que se carece de datos de ediciones formativas por modalidad de impartición.

En la AGE ha habido un aumento de las horas medias de formación si se compara con los datos de 2012, pasando de 32 a 47.

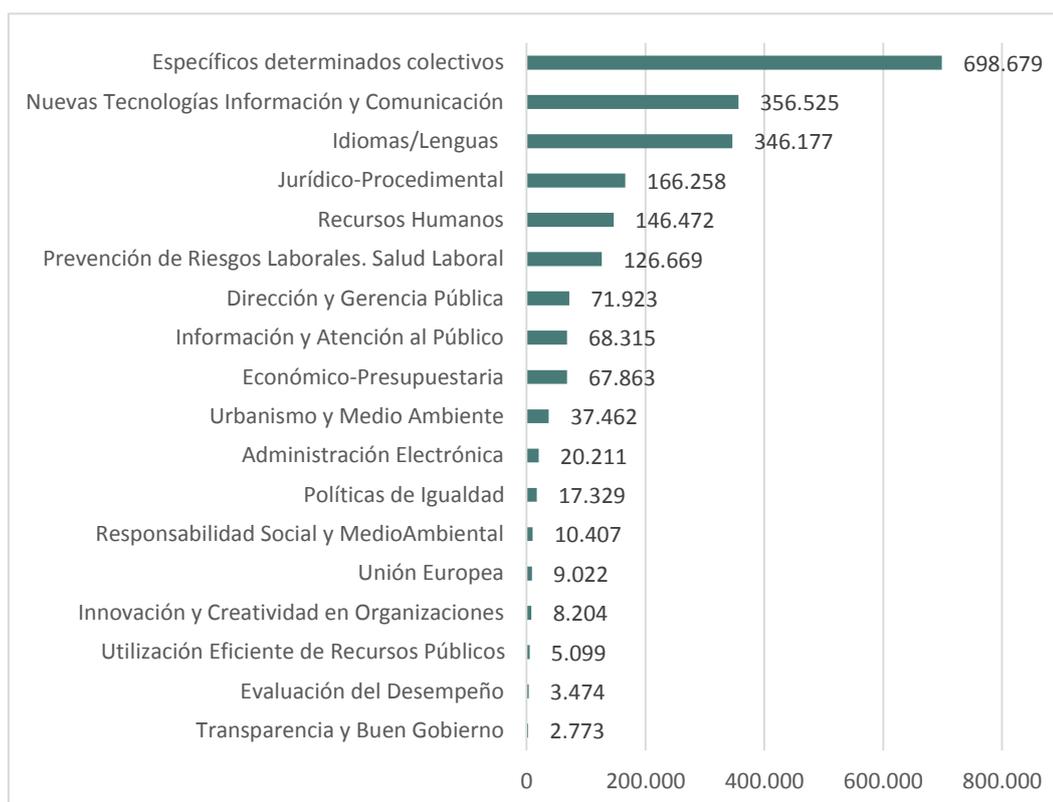
Gráfico 51. Horas de formación por edición. Medias y medianas. 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP.

Por lo que atañe al número de **horas de formación según el contenido del curso**, destacan las destinadas a los cursos específicos de determinados colectivos, con algo menos de 700.000 horas, seguido a bastante distancia de los cursos de nuevas Tics e idiomas (con 356.525 y 346.177 horas respectivamente). En términos porcentuales, los cursos específicos representaron el 32% del total de horas al igual que la suma de Tics e idiomas.

Gráfico 52. Número de horas 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).

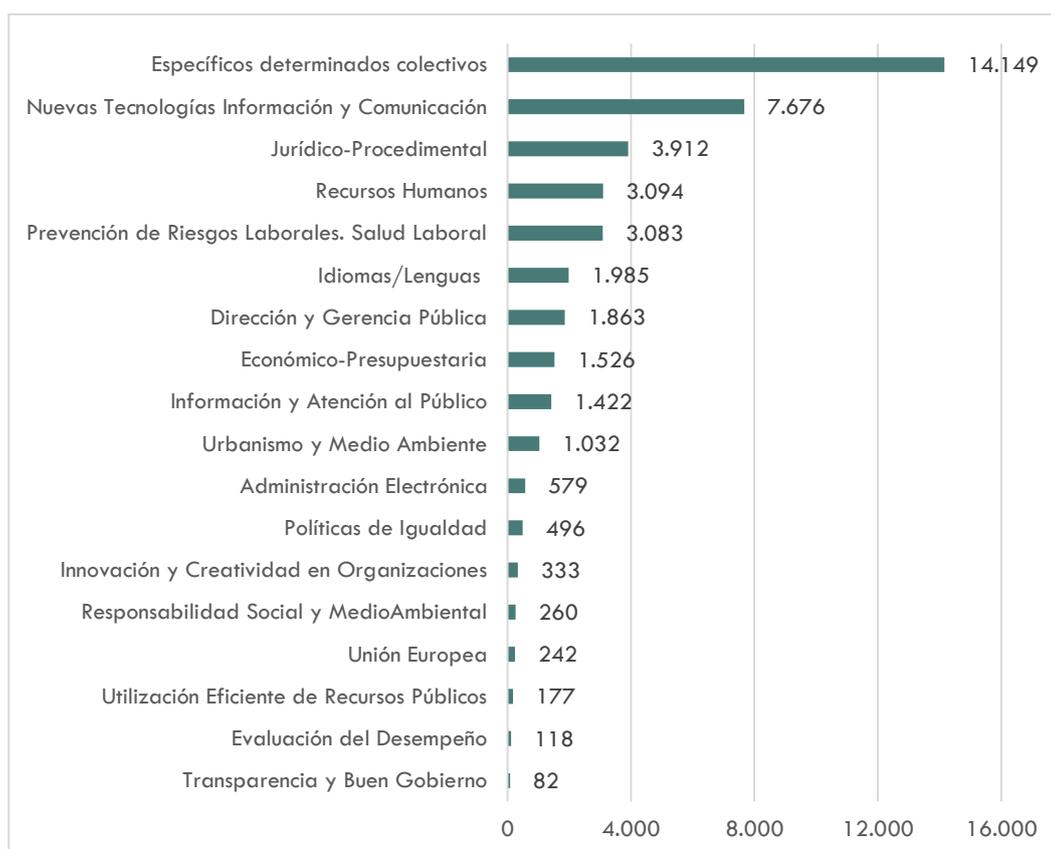
En 2015 este mismo patrón se reproduce al desagregar según familia de promotor. Existen, no obstante, algunas diferencias. La más destacable quizá, es el porcentaje de horas que la AGE destinó a los cursos de idiomas/lenguas: un 36% del total de las horas de formación, cuando este tipo de curso representa el 7% de sus actividades. Ello se debe, al elevado número de horas de formación que requiere el aprendizaje de idiomas.

En el caso de las organizaciones sindicales, predominaron claramente las horas formativas destinadas a materias específicas para determinados colectivos, muy similares a las actividades en términos porcentuales.

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 53. 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, apuntado anteriormente.

En el 2015, la AGE y organizaciones sindicales desarrollaron en mayor medida, en términos porcentuales, los cursos específicos a determinados colectivos (29% y 39% respectivamente).

En la AGE, tuvieron un carácter testimonial las actividades formativas sobre evaluación del desempeño, información y atención al público, política de igualdad, responsabilidad social y medio ambiental, transparencia y buen gobierno, unión europea, urbanismo y medio ambiente y utilización eficiente de los recursos públicos.

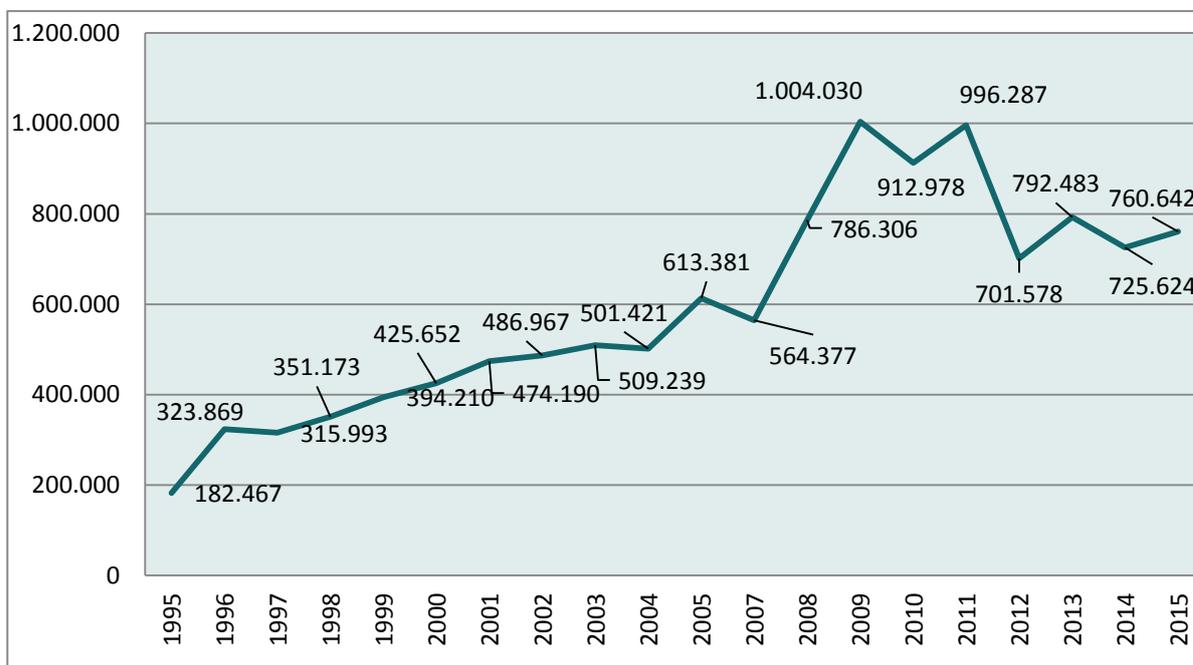
4.8.5. Participantes en las actividades formativas.

Hasta el año 2009 en el que se alcanza el máximo de alumnos³³, la cifra crece constantemente estabilizándose en 2010 y 2011, aunque se quiebra la tendencia en 2012, año en el que se

³³ Podemos hablar de alumnos, solicitudes admitidas en los cursos, alumnos participantes en los cursos (los que efectivamente han asistido 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 que han solicitado y sido admitidos en los cursos.

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.

Gráfico 54. 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.

Entre 2010 y 2015, el número total de participantes que consta en el portal FEDAP es de algo más de 2.350.000 efectivos. Al igual que el conjunto de indicadores analizado anteriormente, el número de alumnos se ha mantenido estable entre los años 2010 y 2011 y se ha reducido notablemente en 2012. En 2013 comienza a recuperarse con altibajos hasta 2015. La tendencia ha sido similar para todos los promotores.

En 2015 los alumnos pertenecientes a la AGE representaron un 54% del total de alumnos en el período 2010-2015 según los datos aportados por el portal FEDAP.

Se observan diferencias en cuanto al número mediano de alumnos en función del año y del tipo de promotor que lleva a cabo la actividad formativa. La mediana total más baja se dio en 2012 y 2013, aunque hay que destacar que este valor se debe a la no inclusión de la Administración Local en las estadísticas a partir de 2014.

Tabla 21. Número de alumnos/as en cada Plan de Formación. Medianas. Período 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AGE	667	695	383	390	339	361
Administración Local	175	170	109	105	-	-
Organización Sindical	1.332	1.003	409	595	1.681	1.663
Total	277	297	170	171	396	439

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

El número mediano de participantes por edición de cada actividad formativa en 2015 fue de 20 en el caso de la AGE y 49 en las organizaciones sindicales, dos veces y media más que en la AGE. Para el conjunto de promotores y el total del periodo 2010-2015, el valor mediano de participantes por edición es de 18.

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.

Este indicador no se ha calculado para las organizaciones sindicales al considerar que sus actividades formativas pueden ir dirigidas tanto al personal de la AGE como de las entidades locales y las CCAA, por lo que su población objetivo resulta indiferenciable.

Para la AGE, en el año 2010, la ratio arrojaba un número de 86 alumnos por edición, similar al del año 2011. Por el contrario, en 2012, 2014 y 2015 se incrementó pasando la centena, como consecuencia de la disminución del número de ediciones.

Gráfico 55. 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 56. 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).

Para el 2015 en términos porcentuales, en la AGE, los participantes en nuevas tecnologías supusieron un 21%, en cursos específicos 19% y en idiomas un 15%. En las organizaciones sindicales se observa un mayor porcentaje de participantes en cursos específicos (30%), nuevas tecnologías (14%) y los cursos jurídico-procedimentales (12%).

4.9. Eficacia del programa

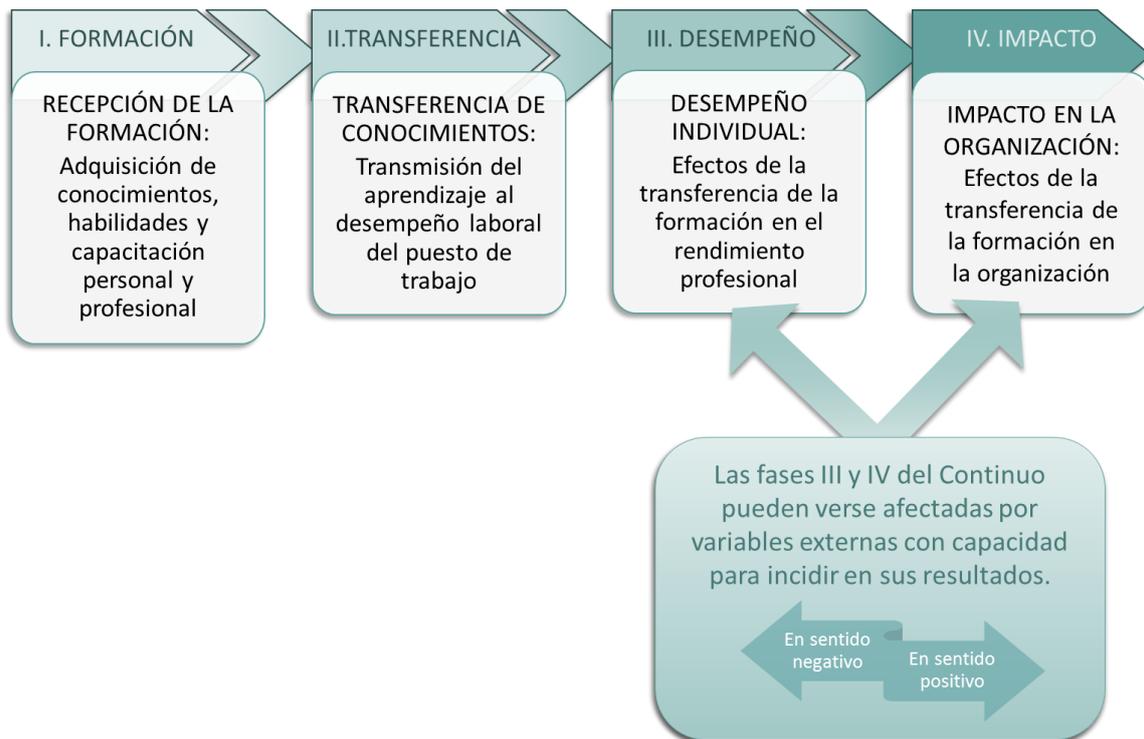
Se entiende por eficacia el grado de resolución del problema público que dio lugar a la intervención, o el grado en que se alcanzan los objetivos establecidos en dicha intervención.

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**. Factores que, a su vez, pueden actuar como factores barrera o como elementos facilitadores de la formación.
- 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. Aunque aparentemente este análisis se solape con el de anterior, en realidad estamos estudiando aspectos diferentes de la eficacia: en el primer punto, el estudio se centra en el proceso, las restricciones, condicionantes y elementos facilitadores o dificultadores de la aplicación de la formación, mientras que en este punto el análisis se refiere a los resultados e impactos producidos por dicha formación.

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

Gráfico 57. Continuo Formación-Impacto



Fuente: Elaboración propia.

4.9.1. Recepción de la formación y adquisición de conocimientos.

El Continuo Formación-Impacto muestra el proceso de transferencia de conocimientos desde que se recibe la formación, hasta que ésta impacta en la organización. No puede provocarse un efecto en los empleados ni en las organizaciones si previamente no se ha producido la adquisición de conocimientos.

Además, la evaluación de la formación no sólo tiene por objeto el análisis de la aplicación de las competencias y conocimientos adquiridos en el trabajo. También incorpora elementos del diseño de la formación y motivación del individuo para aprender y capacitación para el aprendizaje.

Es por esto que el punto de partida desde el que se comienza todo el proceso es la **Recepción de la Formación**. No existe, sin embargo, homogeneidad en la forma de recepción ni acceso a dicha formación, pues existen diversos aspectos que la diferencian, entre ellos:

- 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.

Dicha recepción de la formación, provoca una **adquisición de conocimientos** en el individuo, que puede incluso traspasar al entorno, si se dan factores como que la forma de trabajar sea conjunta en lugar de individual, o que el propio individuo comparta los conocimientos o materiales recientemente adquiridos.

Además, para que esta transferencia sea eficaz, es importante tener en cuenta un aspecto íntimamente relacionado con sus 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.

Aunque la explicación es sencilla, la medición de sus resultados es más problemática. Tradicionalmente, la evaluación de transferencia se aborda mediante cuestionarios y preguntas a los individuos formados, entre las que se suelen incorporar dimensiones relativas a resultados personales con la intención de medir el grado en el que se producen efectos con la aplicación de la formación. Se trata, por tanto, de percepciones y preguntas relativamente genéricas que miden de forma limitada y subjetiva los resultados obtenidos.

Modelo teórico utilizado en la medición de la transferencia

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. El modelo citado, que se expone a continuación, se elaboró para medir de manera específica la transferencia de la formación, y está compuesto por un conjunto de grandes dimensiones (características personales, aspectos de la formación, entorno y condiciones laborales...) desglosadas en una serie de factores, que constituyen un marco teórico-conceptual de la transferencia.

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.

Tabla 22. 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 a nuestro caso concreto, se ha utilizado la técnica del Análisis Factorial (AF), que trata de conseguir la máxima reducción del número de variables influyentes del modelo, pero sin perder con ello información relevante. El objetivo perseguido es hacer emerger la estructura subyacente existente de entre toda la información disponible, identificando una serie de características no observables directamente, pero que expliquen el objeto de nuestro estudio, en nuestro caso, los condicionantes de la transferencia de la formación.

Resultados obtenidos tras la aplicación del modelo teórico

Para llevar a cabo el análisis, se ha realizado un cuestionario vía web a los empleados de la Administración General del Estado que han realizado cursos, dentro del cual se ha incluido una batería de preguntas o ítems que reflejan distintos aspectos, positivos o negativos, relativos a las dimensiones y factores mencionados en el modelo. Los encuestados debían mostrar su grado de acuerdo o desacuerdo con los distintos aspectos cuestionados, empleando una escala Likert de 6 puntajes.

Es importante tener en cuenta la distancia temporal existente entre la finalización y aplicación de la formación, y la administración del cuestionario suministrado. La existencia de este intervalo de tiempo puede contribuir a que se asocie la aplicación de la formación con la experiencia obtenida en su posterior puesta en práctica. Es aquí donde entran en juego otros elementos implicados aunque no estén estrechamente vinculados con el factor que se pretende medir, como el refuerzo jerárquico o institucional observado, los efectos o recompensas obtenidas, o el impacto sobre la carrera profesional. Es por esto que se han incluido cuestiones relativas a los apoyos horizontales y jerárquicos o a la motivación para aplicar lo aprendido.

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 23. 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

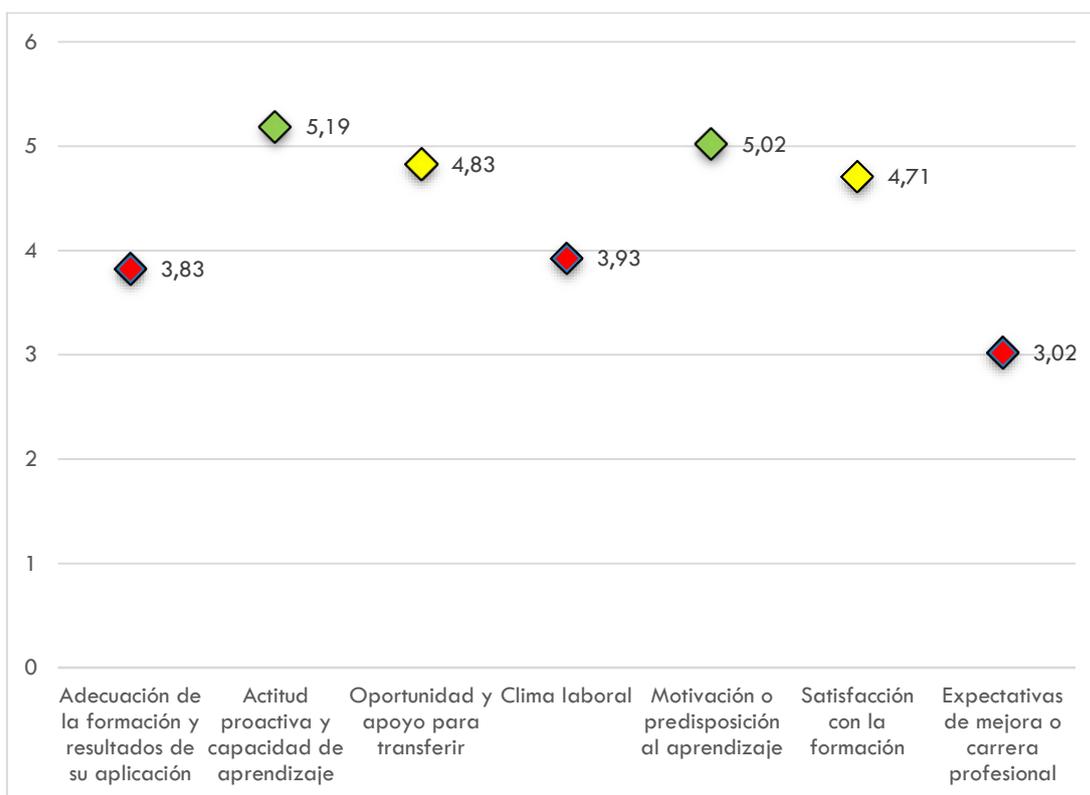
Los resultados particulares obtenidos a través de la aplicación del modelo teórico, permiten identificar barreras y facilitadores de la transferencia en el ámbito de la formación impartida en la AGE en el año 2015. Es posible determinar cómo han operado los distintos constructos o factores, y si han posibilitado una adecuada transferencia al desempeño profesional. Siguiendo la literatura al uso, se considerará que un factor opera en un sentido u otro en función de las puntuaciones medias halladas en la aplicación del AF a la matriz de datos de respuesta.

Se considerará el siguiente desglose, en función de las puntuaciones medias de los factores obtenidos, en una escala de 1-6:

- existe un **facilitador fuerte** cuando las puntuaciones medias oscilen entre 5 y 6.
- Un **facilitador débil** cuando el valor se encuentre en el rango 4-5.
- Un **riesgo o barrera** a la aplicación de la formación en las puntuaciones medias entre 2,5 y 4.
- Y **una barrera fuerte** a la transferencia de la formación cuando oscile entre 1 y 2,5.

El tipo ideal sería aquel en el que todos los factores operen como facilitadores fuertes, considerándose que no existen impedimentos a la plena transferencia de la formación. El gráfico siguiente presenta las puntuaciones medias de los distintos factores.

Gráfico 58. Puntuaciones medias de los factores



Fuente: Elaboración propia.

NOTA: Los puntos verdes indican un facilitador fuerte, los amarillos un facilitador moderado y los rojos un riesgo o barrera.

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.

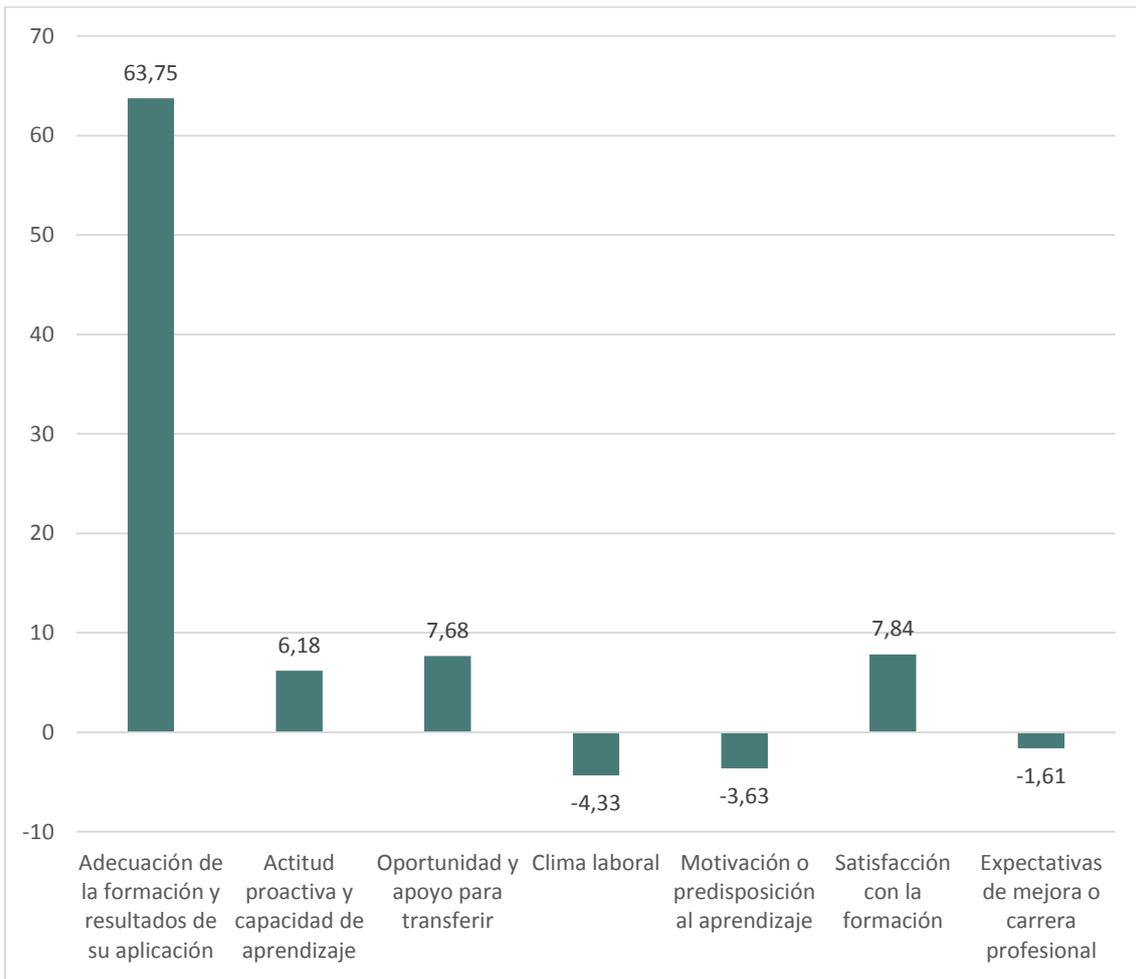
La segunda dimensión de la eficacia apuntada al inicio del epígrafe es analizar el grado en el que los diferentes factores extraídos inciden en la transferencia de la formación al puesto de trabajo concreto. Debe insistirse nuevamente en la necesidad de ser cauto a la hora de analizar las respuestas a la encuesta, puesto que la incidencia de la transferencia se basa en las percepciones de los empleados públicos encuestados.

A efectos de establecer el grado y la intensidad en el que los factores anteriormente descritos inciden en la transferencia efectiva de la formación en el lugar de trabajo, se ha aplicado un modelo de regresión lineal. Con este **modelo** se pretende explicar la relación de la **Transferencia de la Formación al puesto de trabajo en función de los Factores** obtenidos³⁴.

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. Sin embargo, hay que tener en cuenta que sólo se han introducido los factores identificados en el AF, y no otras variables que podrían incidir también en la transferencia, como la edad, el sexo, los años de antigüedad en la administración, etc. Para lo que se realizará un análisis posterior añadiendo estas variables. En el siguiente gráfico se muestran las aportaciones de los factores obtenidos al modelo, en una escala de 0 a 100.

³⁴ Para mayor detalle sobre el modelo y la regresión, consultar el “ANEXO III - AMPLIACIÓN DEL APARTADO DE EFICACIA DEL PROGRAMA”.

Gráfico 59. Aportación de los Factores a la Transferencia de la Formación



Fuente: Elaboración propia.

De los siete factores obtenidos, sólo seis de ellos tienen una importancia significativa sobre la transferencia de la formación al puesto de trabajo, ya que el factor “Expectativas de mejora o carrera profesional” no es estadísticamente significativo.

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.

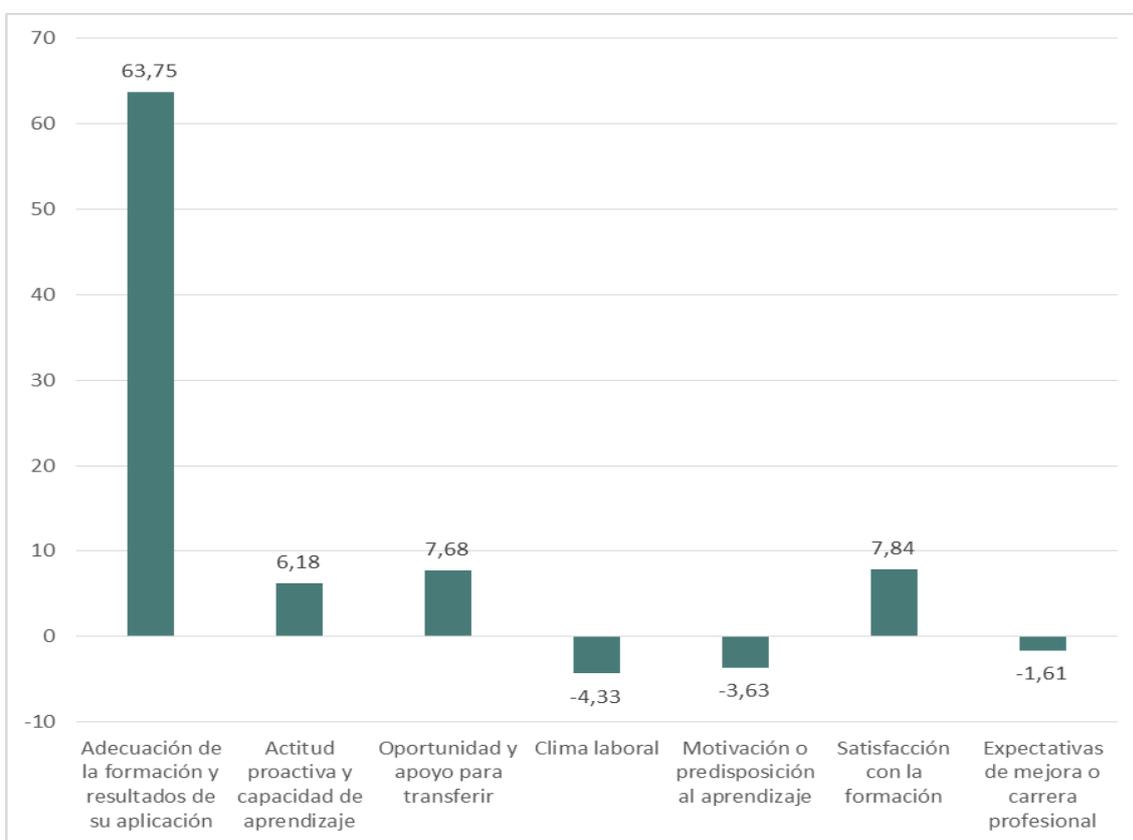
Para completar el análisis de la transferencia de la formación, se ha realizado una segunda regresión lineal múltiple para presentar un **modelo**³⁵ que incorpora, **además de los factores**

³⁵ Para mayor detalle sobre el modelo y la regresión, consultar el “ANEXO III - AMPLIACIÓN DEL APARTADO DE EFICACIA DEL PROGRAMA”.

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 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 en el que sólo se consideran los factores. Hay que tener en consideración que pueden existir muchos factores externos no observables susceptibles de influir en dicha transferencia de conocimientos al puesto de trabajo. La aportación de cada variable a la transferencia, se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 60. Aportación de las variables explicativas a la Transferencia de la Formación



Fuente: Elaboración propia.

Tras múltiples pruebas en las que se han combinado las potenciales variables que podrían incidir en la explicación de la transferencia, se concluye como un posible modelo el arriba descrito. En él, resultan variables significativas seis de los siete factores obtenidos en el Análisis Factorial, a los que se añaden, además cuatro nuevas variables explicativas. En realidad este modelo es coherente con el anterior, pues de todos los factores descriptivos del análisis de la transferencia, el único que desaparece es el relacionado con las “Expectativas de mejora o carrera profesional”, no significativo en el primer modelo. Las nuevas variables influyentes en la transferencia son

Localización geográfica, Obstáculos para realizar cursos, Antigüedad en la Administración y Número de cursos realizados.

*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 (en este caso, el programa de formación), 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. Anteriormente se ha constatado que el grado de transferencia viene condicionado por una serie de factores, que actúan como facilitadores u obstaculizadores de dicha transferencia.

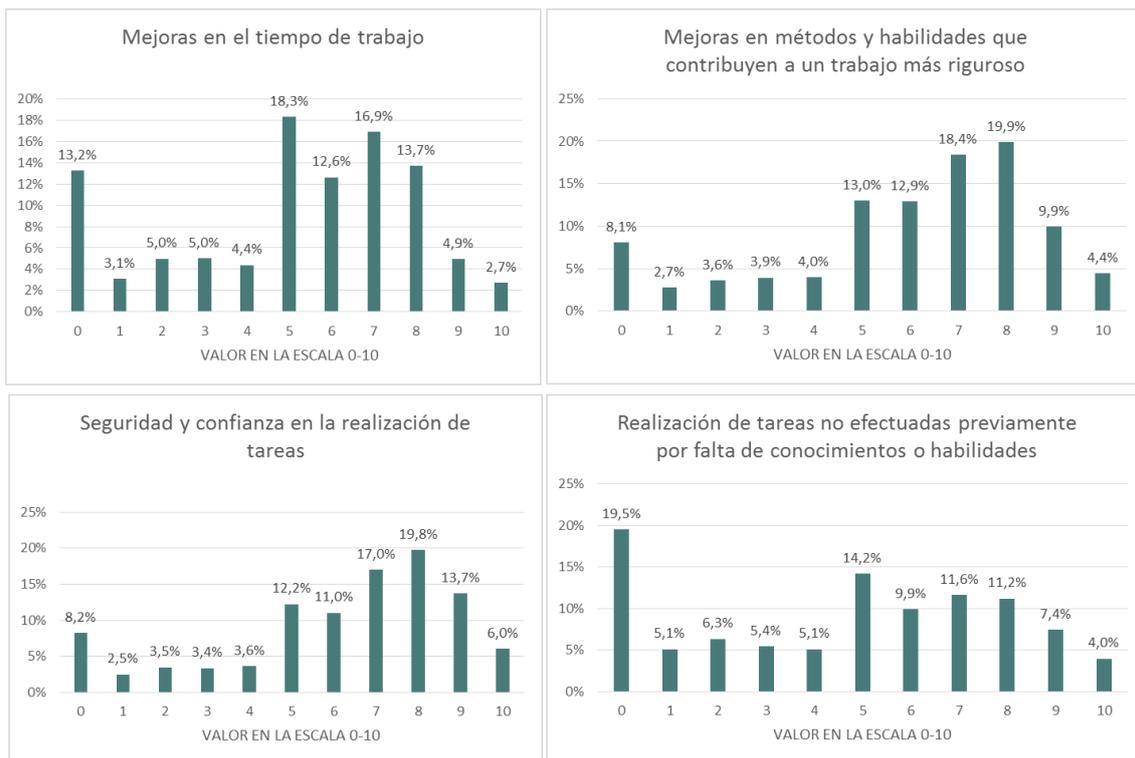
El resultado final de la formación se debe expresar en un incremento del rendimiento profesional de los empleados públicos, dentro del continuo que opera desde las necesidades existentes (pertinencia) hasta el análisis de los resultados y la eficacia de la intervención.

El análisis de los resultados y de la eficacia requiere la instrumentación de herramientas que permitan la medición objetiva del desempeño profesional y el grado en que la formación contribuye a una hipotética mejora del rendimiento. Este hecho excede de las características y naturaleza de la evaluación. Además, cabe destacar que la implementación de un sistema generalizado de medición del rendimiento y los resultados atribuibles a las acciones formativas resultaría dificultosa en términos técnicos, de recursos humanos y materiales. Si cabría, por el contrario, plantear experiencias piloto o exploratorias, a través de la medición objetiva en algunos ámbitos y para determinadas tipologías de acciones formativas.

No obstante, con carácter meramente exploratorio y tentativo se ha llevado a cabo un análisis de las mejoras en rendimiento atribuibles a la formación. Dicho análisis está basado en las mejoras que los empleados públicos han percibido en su desempeño profesional durante 2015 y la primera mitad del año 2016, por lo que los resultados deben tomarse con cautela. A tal efecto, en el cuestionario se han introducido una serie de ítems para medir la percepción sobre una serie de aspectos laborales o profesionales, tanto entre quienes han realizado cursos formativos como entre quienes no lo han hecho, operando estos últimos como grupo de control. Aunque la encuesta estaba planteada únicamente hacia aquellos empleados que habían realizado cursos, en la muestra proporcionada por los promotores también se incluían algunos individuos que, habiendo solicitado curso, finalmente no lo realizaron, por lo que se decidió aprovechar esta información para la evaluación.

Cada una de las preguntas se valoró utilizando una escala de 0 a 10, donde 0 significaba que no se habían experimentado mejoras y 10 que se habían experimentado grandes mejoras en el desempeño. En términos generales, los empleados públicos afirman haber experimentado determinadas mejoras en el desempeño profesional en el último año y medio. Las mejoras son de distinto orden: en tiempo de trabajo, en métodos y habilidades que contribuyen a un trabajo más riguroso, una mayor seguridad y confianza en la realización de tareas o, finalmente, la realización de otras tareas vinculadas al trabajo que no se podían efectuar anteriormente por falta de conocimientos o habilidades. Los resultados se muestran en el gráfico siguiente:

Gráfico 61. 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 mejora del rendimiento experimentada en su conjunto fue de 28,5 puntos en promedio, en una escala de 0 a 40, siempre según las opiniones de los empleados públicos, con un valor mediano de 24 puntos.

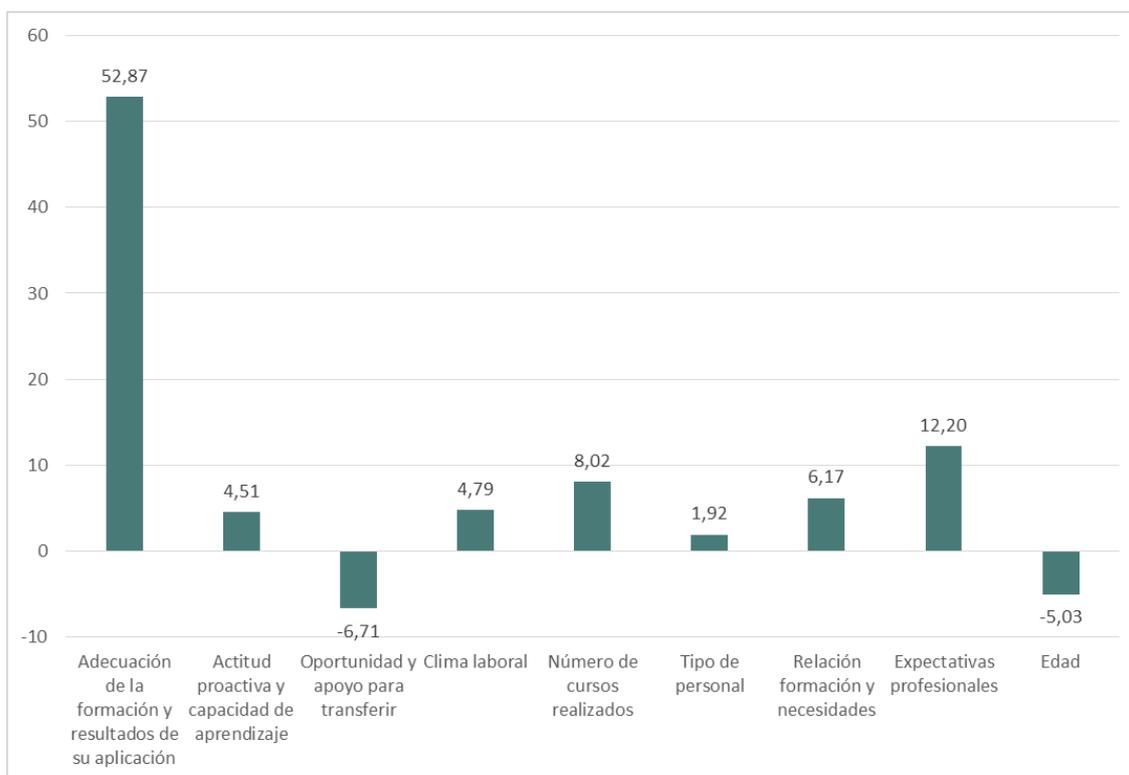
Independientemente del grado de mejora en el rendimiento percibido, no hay que olvidar que pueden existir numerosos factores que incidan en esta circunstancia. Además de las actividades formativas pueden contribuir otros aspectos institucionales y personales que condicionan el desempeño laboral.

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 laboral³⁶.

³⁶ Para mayor detalle sobre el modelo y la regresión, consultar el consultar el “ANEXO III - AMPLIACIÓN DEL APARTADO DE EFICACIA DEL PROGRAMA”.

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.

Gráfico 62. 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

La formación recibida contribuye a explicar el rendimiento percibido, aunque no es el factor o variable que mayor importancia tiene.

Otro aspecto a considerar es el grado en que la formación mejora el rendimiento con independencia del resto de variables o características. Esta perspectiva 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 las últimas décadas se ha recurrido a las denominadas herramientas de evaluación de impacto para abordar este análisis. Han sido ampliamente utilizadas en la medición de los efectos de la formación en y para el empleo, fundamentalmente en el sector privado. En el caso de la formación para los empleados públicos su utilización ha sido más limitada, probablemente por dificultades metodológicas y de otro orden, aunque también existen algunos ejemplos destacables.

El problema fundamental de la inferencia causal es que resulta imposible observar o determinar los resultados del mismo individuo en ambas condiciones de tratamiento al mismo tiempo. Esto es, los empleados públicos no pueden encontrarse simultáneamente en la situación de recibir formación o no recibirla en un momento concreto, en nuestro caso, el año 2015.

En esta evaluación se aplica con carácter exploratorio la técnica de emparejamiento *Propensity Score Matching* (PSM). A grandes rasgos, la técnica trata de identificar un conjunto de individuos que no hayan recibido formación pero cuyas características sean lo más parecidas posible a los que sí han participado, y cuya única diferencia entre ambos grupos sea el hecho de haber participado en el programa de formación. Estos individuos se convierten así en un grupo de comparación que se emplea para estimar el contrafactual.

No podemos dejar de mencionar una cuestión básica en la utilización de estas herramientas, especialmente en el marco de esta evaluación: la necesidad de contar con indicadores de resultados robustos y objetivos. Los efectos de la formación en o para el empleo suelen medirse a través de indicadores de resultados rigurosos, tales como la incorporación al empleo, el mantenimiento o duración de los episodios de empleo, o las ganancias o variaciones salariales experimentadas como consecuencia de la formación que se ha recibido. En las Administraciones Públicas, por sus propias características, no resulta posible utilizar estos indicadores.

Tampoco se dispone de resultados objetivos en términos de desempeño laboral, tanto para los empleados públicos que reciben formación (grupo de tratamiento) y quienes no la reciben (grupo de control), que forman parte de la muestra. Los resultados se basan en las percepciones de los empleados públicos encuestados con respecto a las mejoras experimentadas en su desempeño laboral. Por ello, este análisis debe considerarse como meramente tentativo.

Se han realizado 6 modelos para aplicar la técnica del PSM³⁷, que se resumen en la siguiente tabla:

³⁷ Para mayor detalle sobre el PSM, consultar el Anexo

Tabla 24. 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.

Con estos modelos se pretende analizar cuál es el grado de mejora en el rendimiento profesional al ir incrementando el número de cursos realizados. Además, se realiza el estudio para la totalidad de los empleados públicos y para aquellos que no han cambiado de empleo en el año 2015, con el fin de comprobar si dicha transferencia de formación influye en un posible cambio de empleo.

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, en ambos casos, tanto en el estudio de la totalidad de los empleados públicos, como en el estudio de aquellos que no han cambiado de trabajo, los valores obtenidos con la técnica PSM ofrecen resultados no significativos, por lo que no podemos inferir que las acciones formativas hayan producido ningún efecto en el desempeño profesional de los empleados públicos.

Este hecho puede ser consistente desde el punto de vista teórico, si se toma como premisa que el hecho de realizar una sola acción formativa de escasas horas de duración puede no ser relevante desde la perspectiva de la mejora del desempeño profesional. Acción formativa que, por lo demás, puede no estar vinculada necesariamente a necesidades profesionales.

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.

No se han realizado más valoraciones ampliando el número de actividades formativas realizadas, por no considerar habitual que un mismo empleado realice más de tres cursos anuales.

Del **estudio conjunto de los tres análisis**, que incluyen los seis modelos mencionados anteriormente, se deduce que el hecho de realizar un único curso no permite inferir mejoras en el rendimiento profesional. Sin embargo, al ampliar el número de cursos que se han realizado, se producen resultados significativos que provocan una mejora similar en ambos casos estudiados, a partir de 2 y a partir de 3 actividades formativas.

No se encuentran sin embargo grandes diferencias ni en las comparaciones entre todos los empleados públicos frente a aquellos que no han cambiado de empleo, ni en las comparaciones entre realizar más de dos acciones formativas o más de 3.

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 concluir el estudio de la eficacia, según el continuo mostrado al principio del apartado, es necesario valorar el impacto final sobre la organización. Para ello, 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. Hay que tener en cuenta de nuevo que la base del análisis son percepciones y no hechos objetivos. El análisis de la adecuación, se ha complementado además con la valoración de los **docentes** que impartieron los cursos, reflejadas en sus respuestas al cuestionario de profesores.

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**. Para ello, se tiene en cuenta la valoración que estos encuestados hacen del “grado de adecuación de la oferta formativa a las necesidades del organismo”. Así, 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.

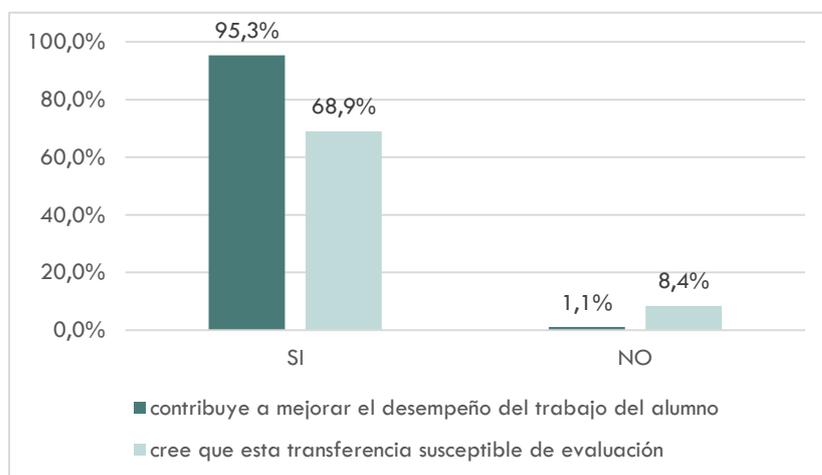
Tabla 25. Relación entre la valoración de la adecuación de la formación y de las mejoras inducidas por ésta en el desempeño del puesto de trabajo

	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.

Sin embargo, un 95% de los docentes encuestados cree que el curso impartido contribuye a mejorar el desempeño del trabajo del alumno, y un 69% piensa que esa transferencia sí es medible.

Gráfico 63. Transferencia de conocimientos al puesto de trabajo según el docente



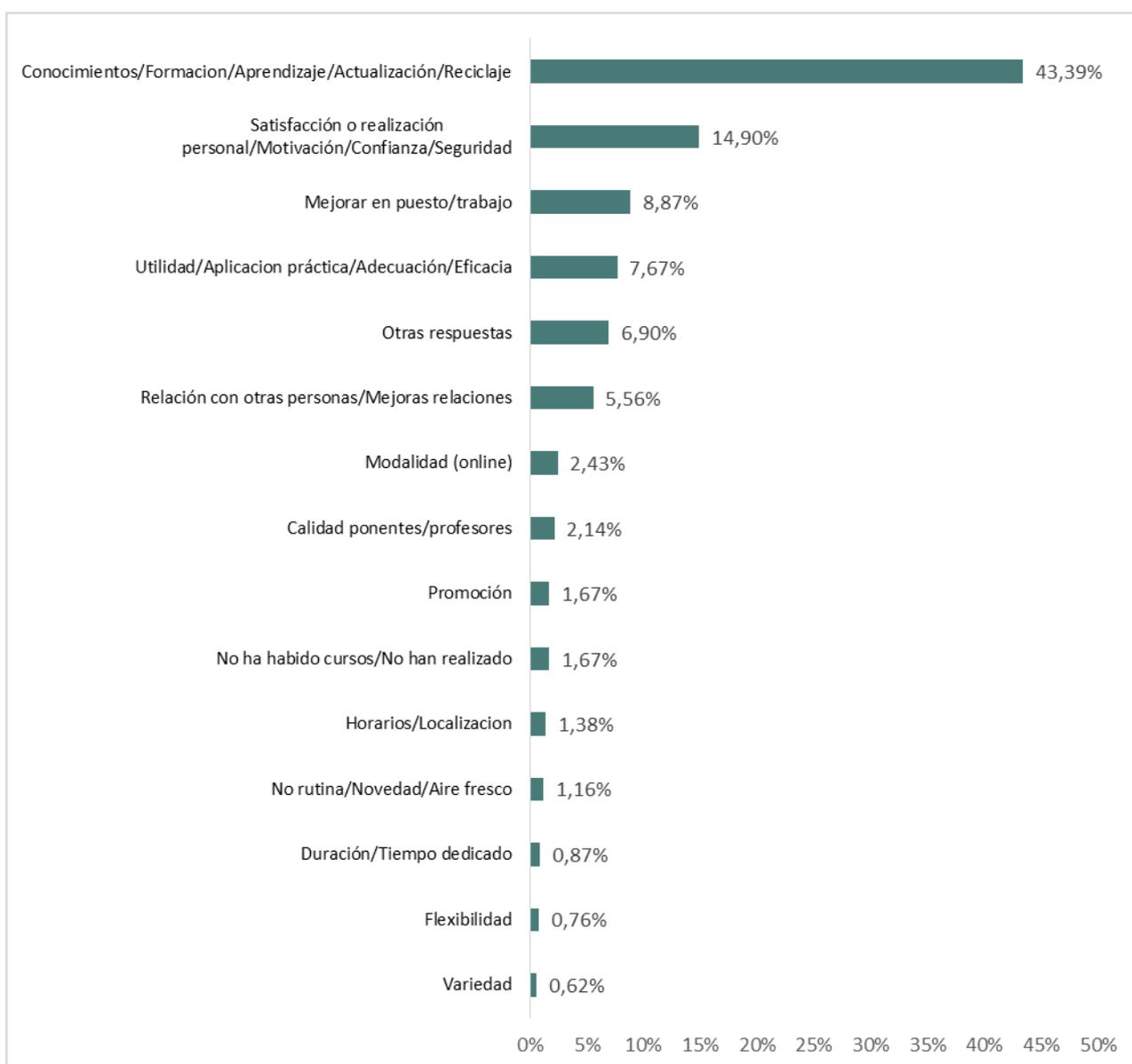
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a profesores.

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.

De entre todas las opciones de respuesta, un 62% contestó uno de los aspectos positivos, un 47% alegó dos y un 34% añadió los tres aspectos positivos. Se analizará de forma el conjunto de menciones, es decir, tanto si la referencia se señala en primera, segunda o tercera posición.

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

Gráfico 64. Aspectos más positivos de la formación. Total menciones.

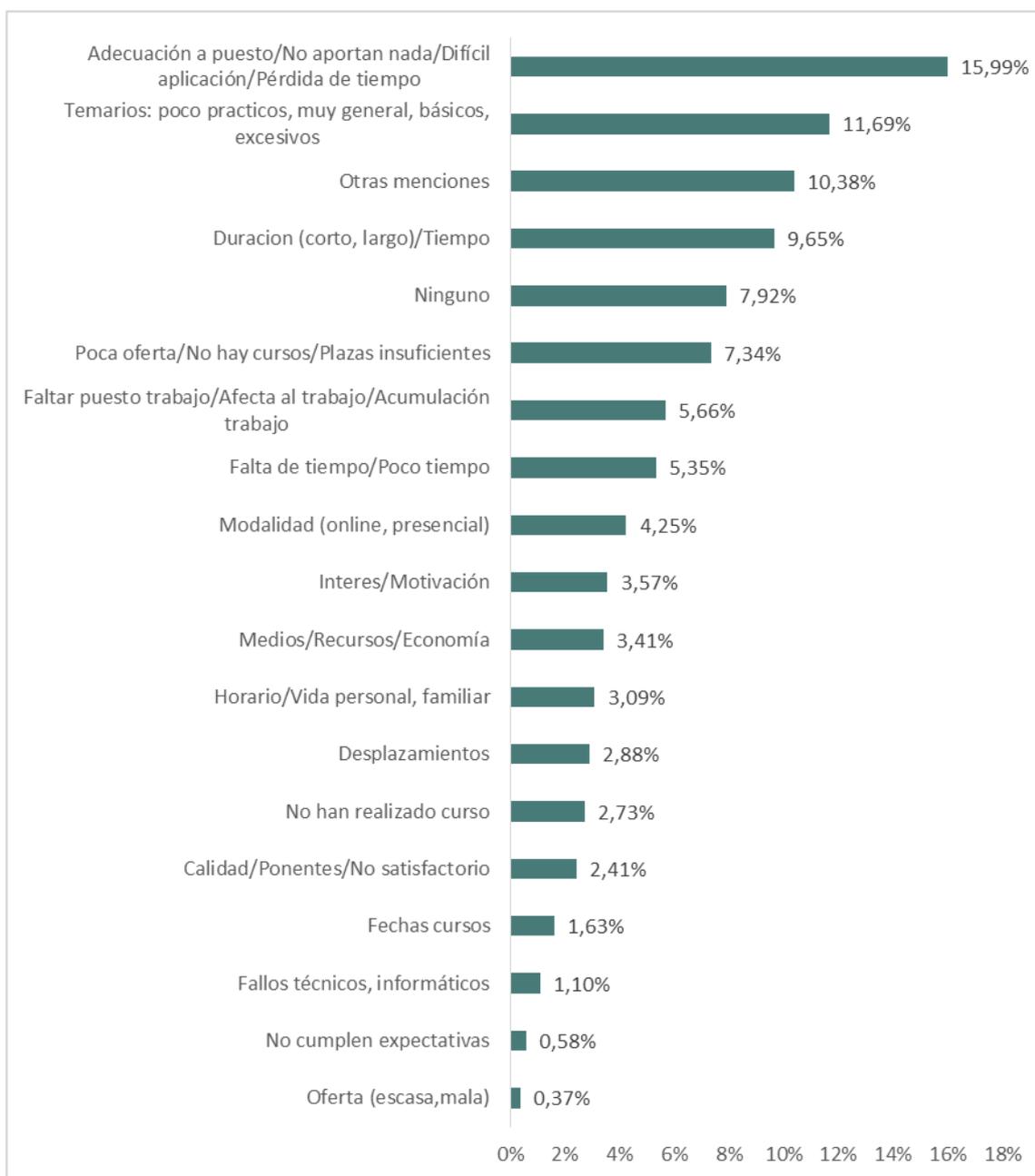


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos de la AGE.

Para el caso de los aspectos negativos, de entre todas las opciones de respuesta, un 55% contestó uno de ellos, un 28% alegó dos y un 17% añadió los tres aspectos negativos. Se puede comprobar cómo las tasas de respuesta son mucho mejores a la hora de señalar los pros que los contras, lo que de forma implícita podría significar que en general, hay muchos más factores positivos que negativos a la hora de valorar la realización de la formación.

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

Gráfico 65. 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. Este criterio, que complementa al de eficacia, presenta muchas dificultades de medición, debido a la improbabilidad de que distintas medidas produzcan los mismos resultados con un mayor o menor coste (sobre todo si se tiene en cuenta a la sociedad en su conjunto).

Como se señalaba en el capítulo 4, existen múltiples metodologías para medir la eficiencia (análisis coste-beneficio, cálculos empíricos de frontera eficiente tanto paramétricos como no paramétricos, por ejemplo) pero todas ellas requieren indicadores relativos a los resultados alcanzados y a su gradación o intensidad.

Es decir, la medición de la eficiencia implica una medición objetiva de los resultados, medición de la que se carece en esta evaluación. Por ello, la evaluación de este criterio se circunscribirá a un mero análisis de los costes mediante cuatro indicadores genéricos.

Un primer problema en relación con el análisis de costes, es que mientras que los presupuestos elaborados por las organizaciones sindicales recogen todos los costes, directos e indirectos, este no siempre es el caso cuando el promotor es un organismo público, donde es frecuente que solo se tengan en cuenta los gastos que suponen salidas de caja relacionados directamente con las actividades formativas³⁸.

Una limitación adicional es que los datos utilizados para construir estos indicadores no son exactos. La implantación del seguimiento mediante un nuevo programa informático que había que ajustar, la falta de homogeneidad de los datos suministrados por los promotores o la ausencia de datos en alguno de los años considerados, restan exactitud a las cifras utilizadas para medir con precisión la actividad formativa de la formación para el empleo. Lo que no impide que estos indicadores puedan utilizarse con suficiente fiabilidad para encuadrar y definir las principales tendencias del programa. Es de destacar la ausencia total de datos en el año 2006 lo que impide reconstruir la serie.

4.10.1. Coste de las actividades formativas.

Una precisión 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:

³⁸ Un ejemplo más de los problemas derivados de la falta de normalización de los datos que se suministran por los promotores

Gráfico 66. 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

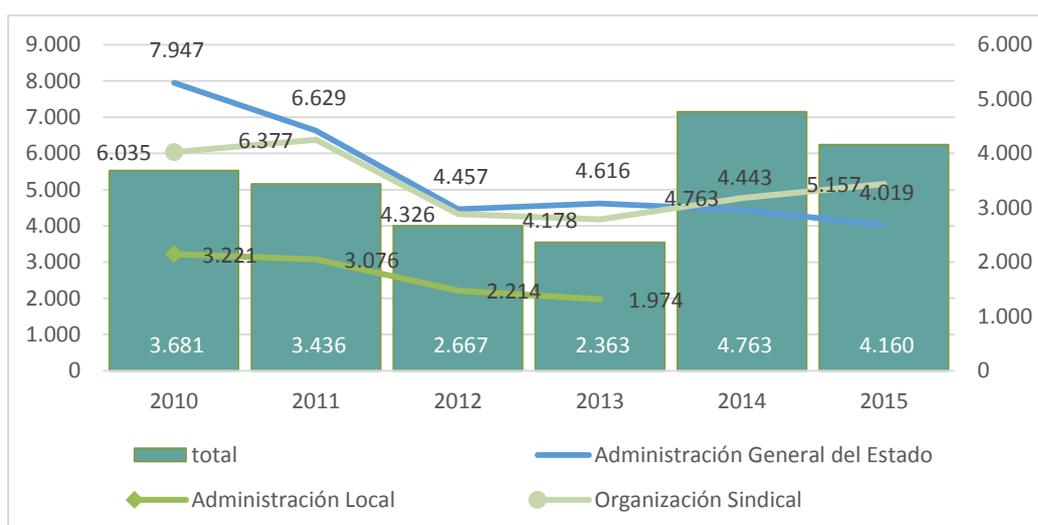
En el periodo considerado los costes se mantienen con ligeros incrementos hasta 2005. En los años 2007-2011 se produce un aumento de los costes. Sin embargo, a partir del 2012 la tendencia es a la baja, aunque con algunos repuntes puntuales. Esta disminución puede deberse tanto al menor coste de los cursos online (una vez puestos en práctica), como a un aumento de los cursos presenciales 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, alcanzando algo menos del doble de los costes medios y medianos del 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.

Las EELL son las que presentan el menor coste por actividad, seguidas por las organizaciones sindicales.

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%.

Gráfico 67. Coste por actividad formativa. Medianas. 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).

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

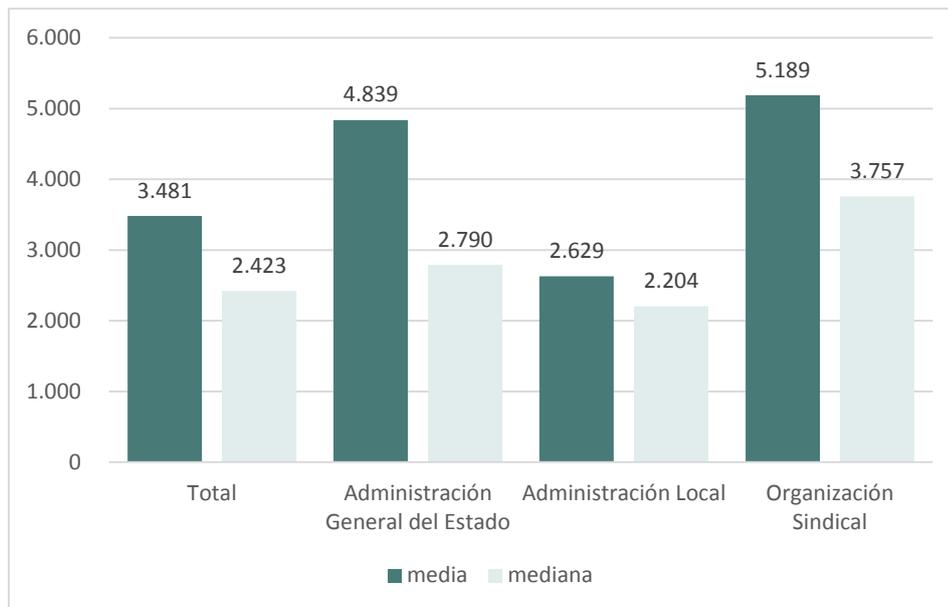
	Año	Gastos directos de la formación					Gastos indirectos de la formación			
		Presupuesto total de Actividades formativas	Gastos de apoyo a la gestión	Publicidad y difusión	Gastos de evaluación y control	Otros gastos indirectos	Presupuesto total de Actividades Complementarias	Alquileres	Seguros	
AGE	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.

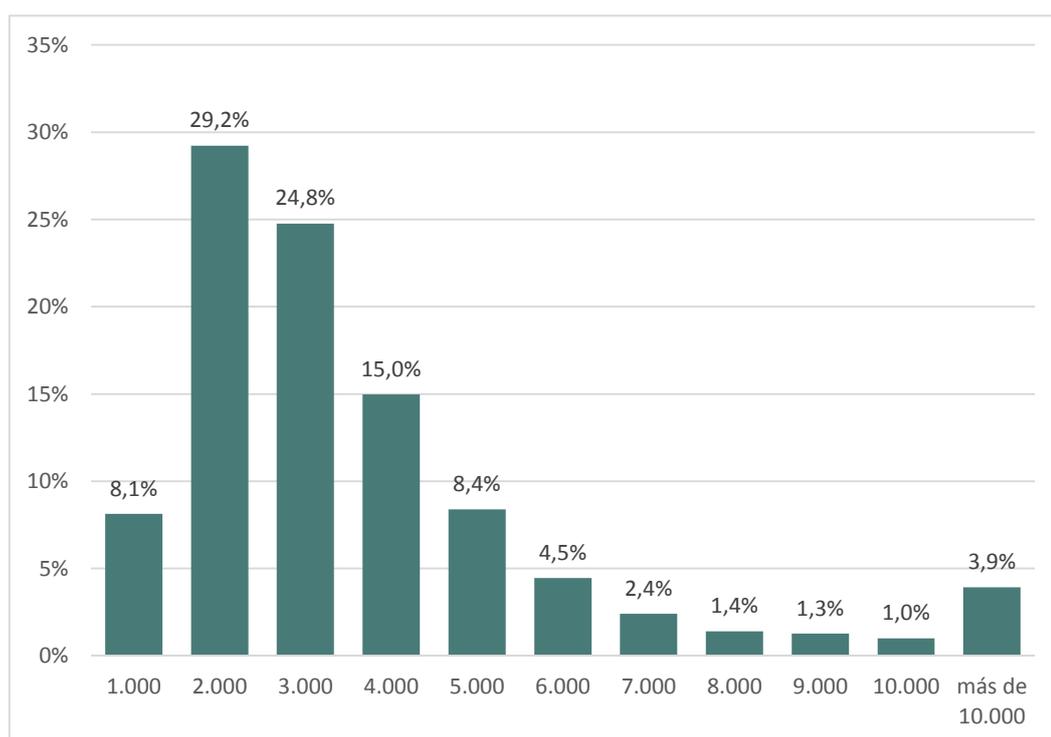
Gráfico 68. Coste medio y mediano por edición formativa. Total periodo 2010-2015



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 69: 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).

En 2015 se produce un aumento del coste medio por edición: un 26% más que el año anterior, y el mayor de toda la serie del periodo 2010-2015. Este aumento es imputable fundamentalmente a la AGE ya que las organizaciones sindicales entre 2012 y 2015 no tuvieron apenas variación.

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 disminuyen/aumentan paralelamente a la subvención adjudicada, aunque en menor medida.

Gráfico 70. Coste de la hora de formación



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

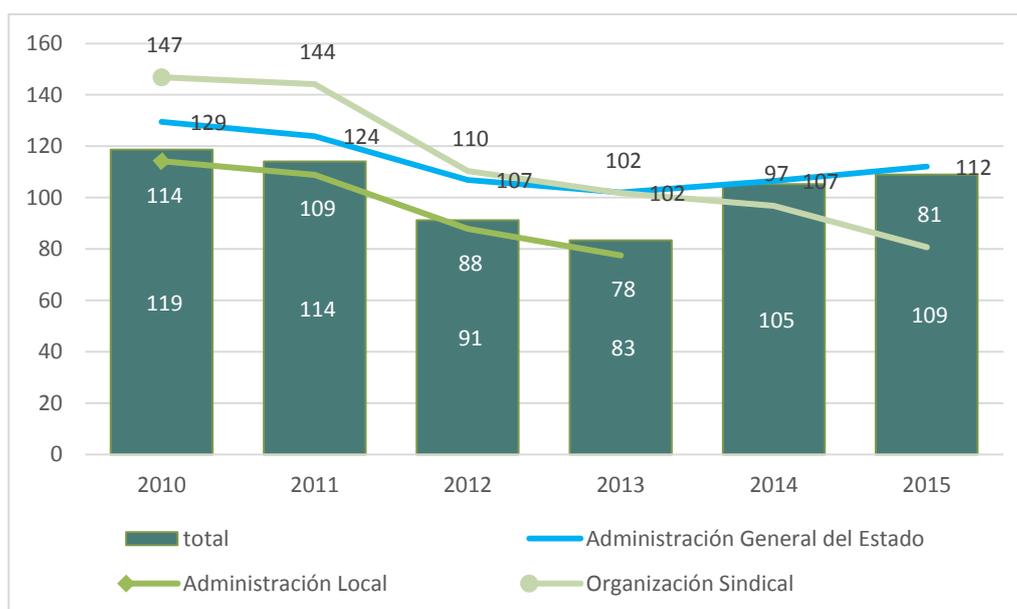
El coste medio por hora de formación en el periodo 2010-2015 para el total ascendió a 127 euros. El mayor coste por hora correspondió a los planes formativos de la AGE, y en segundo término a las organizaciones sindicales. Nuevamente, las EELL presentaron un coste inferior.

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.

En cuanto al coste mediano por hora, presenta un valor para el total del periodo de 105 euros. El aumento experimentado en 2015 con respecto a los 3 años inmediatamente anteriores se debe a la AGE, ya que, en el caso de las organizaciones sindicales, este valor disminuye.

Las organizaciones sindicales tuvieron un coste mediano por hora superior al resto de promotores y al total hasta el año 2013, donde es la AGE la que alcanza el valor más alto. Así, en 2015 el coste por hora en la AGE fue un 39% superior al de las organizaciones sindicales.

Gráfico 71. Coste por hora de formación. Medianas. 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).

El coste mediano por hora es superior cuando los planes formativos se gestionan directamente para todos los promotores salvo para las organizaciones sindicales. Esta diferencia es muy notable, de un 37%, mientras que, por el contrario, en la AGE y las EELL el coste fue muy similar.

El coste mediano por hora en los planes gestionados de forma directa se ha reducido entre 2010 y 2015 en torno a un 6% para todos los promotores. En aquellos cuya gestión ha sido indirecta, el porcentaje mediano de reducción ha sido del 27%.

Otro dato destacable es que el coste mediano por hora con gestión mixta e indirecta de las organizaciones sindicales ronda los 144 euros, mientras que en la AGE se sitúa alrededor de 103. También para este promotor, la diferencia de coste entre gestión directa e indirecta para el periodo 2010-2015 se ha visto incrementada (0,09) comparada con el periodo anterior 2010-2012 (-2,61).

Tabla 27. Coste por hora según tipo de gestión. Medianas. Período 2010-2015

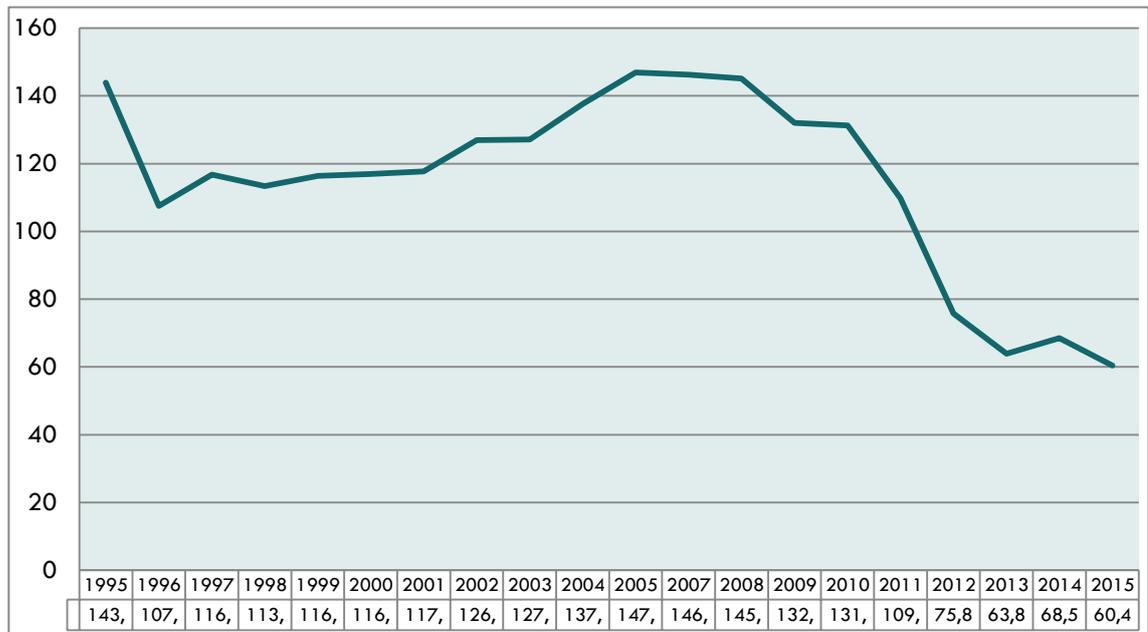
	Directa	Indirecta	Mixta	% Diferencia de coste entre gestión directa e indirecta
AGE	115	105	101	0,09
Administración Local	100	94	105	0,07
Organización Sindical	105	145	143	-0,27
Total	104	106	106	-0,02

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

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 72. Coste medio por participante

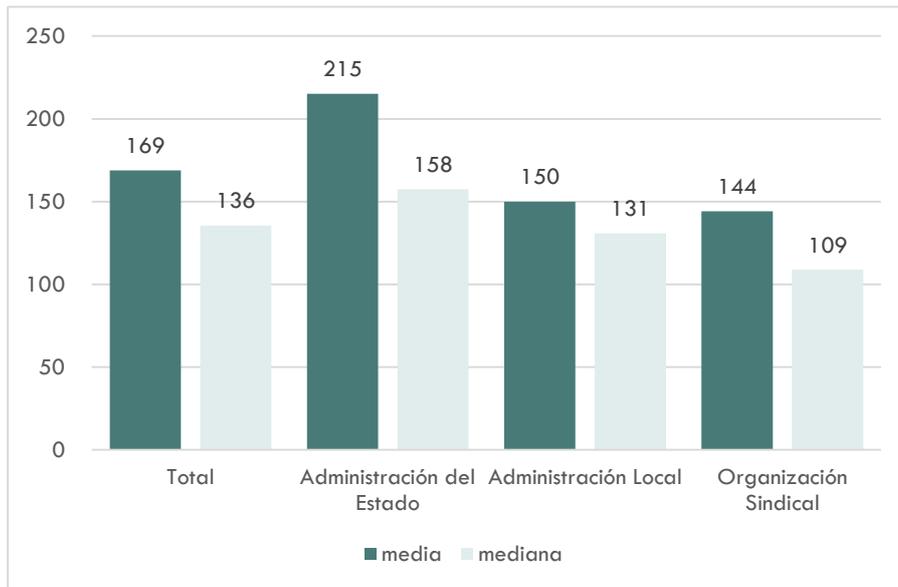


Fuente: Elaboración propia. Hasta el 2009 datos del INAP y a partir del 2010 datos del FEDAP más datos de las CCAA.

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.

En el promotor de la AGE, si comparamos el dato medio obtenido en el periodo 2010-2015 con el obtenido en 2010-2012, este coste pasa de ser 171 a 215 euros.

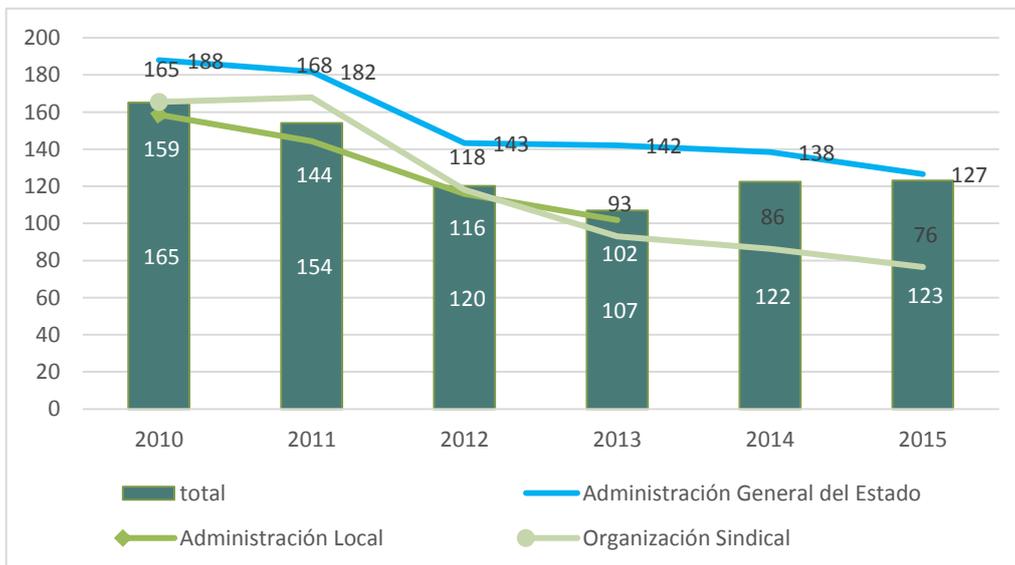
Gráfico 73. Coste medio y mediano por participante. Total período 2010-2015



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

El coste mediano por participante ha disminuido un 25% en 2015 con respecto a 2010. En el caso de la AGE la disminución fue del 33%, menor que en las organizaciones sindicales que fue del 54%.

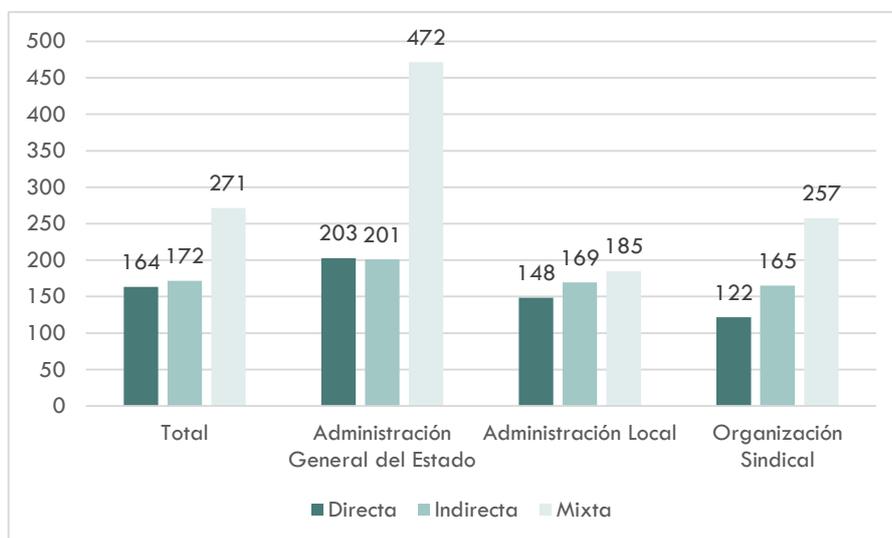
Gráfico 74. Coste por participante. Medianas. Período 2010-2015



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

También en este caso, la modalidad de gestión del plan incide en el coste mediano por participante: el coste por participante en las actividades formativas de planes gestionados indirectamente fue un 5% superior al coste por participante cuando la gestión fue directa.

Gráfico 75. Coste por participante según modalidad de gestión. Total periodo 2010-2015



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

Este hecho se observa para todos los promotores salvo para la AGE en la que la gestión directa e indirecta tienen valores prácticamente similares. Es especialmente significativo en el caso de los planes promovidos por las organizaciones sindicales, cuyo coste por participante en el supuesto de gestión indirecta del plan fue un 36% más elevado que cuando la gestión fue directa.

4.11. Sostenibilidad del programa.

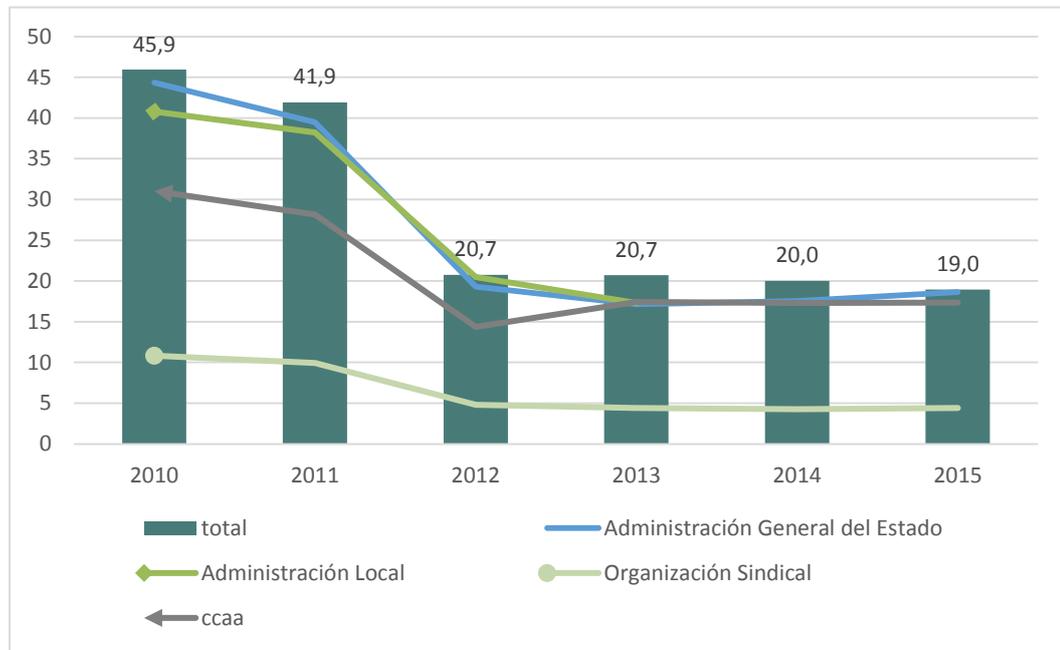
Es la medida en que los beneficios obtenidos continúan después de concluir la intervención y si el programa puede mantenerse a largo plazo.

La continuidad de los programas de formación en las instituciones públicas participantes en el programa de formación para el empleo, dependerá tanto de su implicación institucional en la formación de sus empleados como de los recursos empleados en la misma. Por ello, podemos medir la sostenibilidad con 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.

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 76. Subvención media por persona potencialmente formable. Período 2010-2015



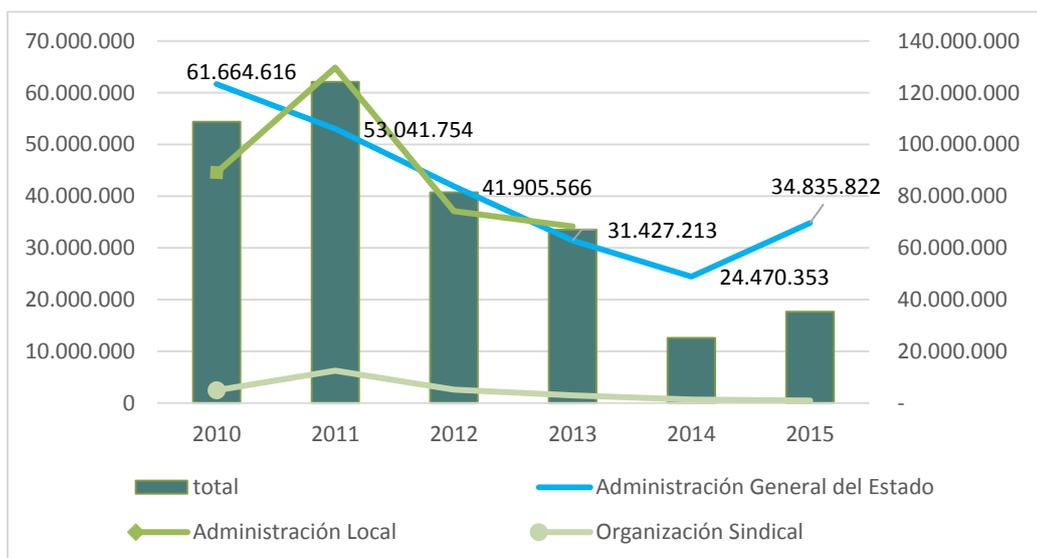
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FEDAP y boletines estadísticos del personal al servicio de las AAPP. (Los datos correspondientes a EELL sólo constan hasta el año 2013 incluido).

Esta tendencia se observa en todos los promotores. Tanto la AGE, como las CCAA y las EELL dispusieron de cuantías muy similares. Las organizaciones sindicales, por el contrario, tuvieron una subvención media por persona menor, lo que se explica porque su actividad formativa se extiende a todos los empleados públicos.

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 77. 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 total³⁹.

Tabla 28. Esfuerzo de los promotores

Recursos propios/Presupuesto total de promotores	
0%	17,25%
Entre 0,1% y 25%	9,35%
Entre 25,1% y 50%	15,87%
Entre 50,1%-75%	27,91%
Entre 75,1%-100%	29,62%

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

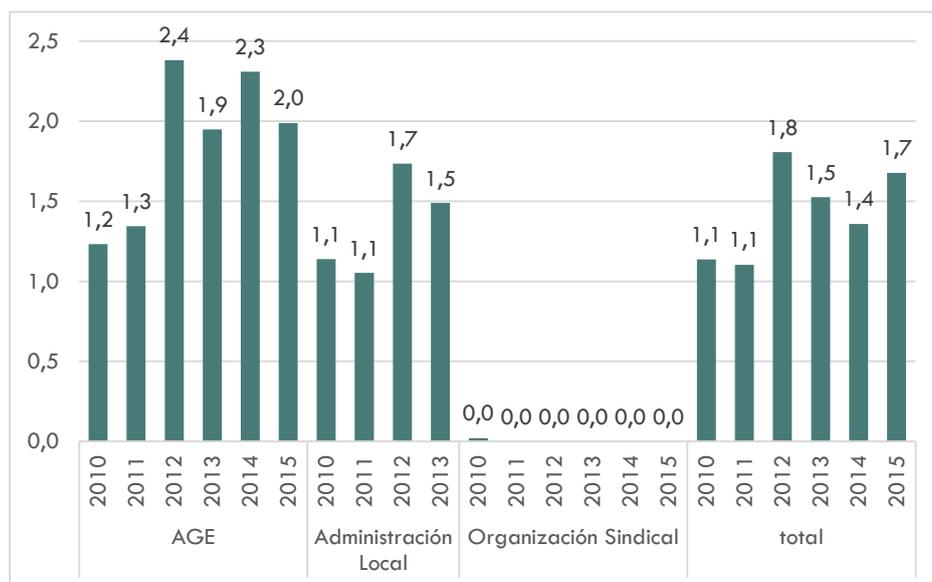
Tal y como se desprende de la tabla anterior, un 17,3% de los planes de formación no destinaron recursos propios para financiar la formación. Un 9,4% destinaron un porcentaje reducido, hasta

³⁹ En este caso se ha considerado como presupuesto total la suma de la subvención y de los fondos propios aportados por el promotor

una cuarta parte del importe de la subvención. Un 15,9% de los promotores, aportaron una cantidad equivalente o inferior al 50% del presupuesto.

Desde una perspectiva temporal, sin embargo, se aprecia cómo el porcentaje mediano⁴⁰ de recursos propios destinados a la formación se ha incrementado en 2015 para el total de los promotores, probablemente para hacer frente a la reducción de los fondos de la subvención a través del programa.

Gráfico 78. Recursos propios destinados a la formación en relación a la subvención concedida. Porcentajes medianos. Período 2010-2015



Fuente:

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

Sin embargo, la AGE en 2015 ha disminuido su aportación en 0,3 puntos porcentuales en el periodo y 0,3 respecto al 2014.

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.

⁴⁰ La distribución es fuertemente asimétrica, por esa razón es más apropiado utilizar la mediana en vez de la media.

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 obligo 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, acciones 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 estos 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 Entidades Locales en función de la CA a la que pertenecen.

Por otra parte, la Orden que aprueba las bases reguladoras de las subvenciones que gestiona directamente el INAP para la AGE, 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 para el caso de los promotores de la AGE, cuando los promotores son las Organizaciones Sindicales el número de efectivos no es un criterio aplicable.

El reparto de los fondos 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 infrarrepresentación 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 haberse los 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, ya que influyen en el coste. Además de la falta de normalización de los datos, que impide un análisis comparado exhaustivo, existen otros factores que pueden influir en las diferencias observadas (actividades más largas, actividades dirigidas a más alumnos, mayor o menor utilización de formatos presenciales, grado de especialización de los contenidos abordados, etc).

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 para 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.

6. BIBLIOGRAFIA

AFEDAP UGT (2012:): "Manual de procedimiento de gestión para AFEDAP". www.fspmadruidgt.org/.../MANUAL%20DE%20PROCEDIMIENTO%2

AFEDAP UGT (2014): "Manual de procedimiento de gestión para AFEDAP". www.fspmadruidgt.org/.../MANUAL%20PROCEDIMIENTO%20AFED

AFEDAP. UGT (2013): "Manual de procedimiento de gestión para AFEDAP". www.fspmadruidgt.org/.../Manual_Procedimiento_Afedap_2013.pdf

Alonso Codina, S., Martínez Montalbes, J., y Plana Franch, M. (2010): "Subiendo peldaños: el modelo de evaluación de la formación en la Generalitat de Catalunya". Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Baldwin T., T y Ford, J. K. (1998): "Transfer of training: a review and directions for future research". *Personnel Psychology*. Volume 41, Issue 1. Marzo. Págs. 63-105.

Batanero González, P., Cervera García, J. y García Pedrero, MA. "Sistema de evaluación de la formación del PAS en la UPC: Visión práctica". Universitat Politècnica de Catalunya.

Berrocal Berrocal, Francisca y Pereda Martín, Santiago. *Planificación y Gestión de la Formación*. Francisca y Santiago Pereda Martín. CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid, 2012.

Biencinto López, Chantal. (2003). "Evaluación de impacto de la formación continua en el ámbito sanitario: diseño y especificación de un modelo causal. Memoria para optar al grado de Doctor".. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Educación. Madrid 2003.

Burke, L.A. y Hutchins, H. M. (2008): "A study of best practices in training transfer and proposed model of transfer" *Human Resource Development Quarterly* Volumen 19, Issue 2. Págs. 107–128.

Cansino, J.M. y A. Sánchez Braza (2004) (2006): "La evaluación de programas públicos de formación. Utilización de métodos observacionales: el estimador de diferencias en diferencias". En Cansino, J.M. (coord.): *Evaluación de políticas públicas y calidad del gobierno*. Ed. Delta. Madrid

Cansino, J.M. y A. Sánchez Braza (2004): *Propuestas metodológicas para la evaluación de programas públicos de formación. Una revisión crítica*. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía. Documento de trabajo E2004/86

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (2008). *La formation continue des agents de la fonction publique de l'État*.

Consejo Económico y Social (CES). (2009). "Sistema Educativo y Capital Humano". Colección informes, informe 01/2009. Consejo Económico y Social (CES).

Crespo Forte, R. (2013) *Explorant models d'avaluació de l'impacte: podem saber en què canviem la realitat?. V Jornada sobre l'avaluació de la formació a les administracions públiques*.

Cueto, L. B. Toharia Et. al. (2010): "Los efectos de la formación ocupacional: ¿Importa la duración de las actividades?". *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*. Núm. 195- 4/2010.

Ecole de la fonction publique du Canada. *Addenda au Rapportt quinquenal au Parlement* (página web)

Echazarra Huguet, E. (2012) *El avance en la evaluación en el IVAP: subiendo peldaños. IV Jornada sobre l'avaluació de la formació a les administracions públiques*.

Escola d'Administració Pública de Catalunya (2010) Diagnosi de necessitats formatives en institucions públiques.

Escola Galega de Administración Pública. (2007). "Necesidades formativas do personal da administración da Xunta de Galicia. Niveles de organización e de posto". Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela 2007.

Escola Galega de Administración Pública. (2007). "Necesidades formativas do personal da administración da Xunta de Galicia. Nivel Individual". Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela 2007.

Escuela de Administración Pública de la Región de Murcia (2011). Seminario de actualización de recursos humanos.

Gaines Robinson, D. y Robinson, J. (1997) Como medir los cambios afectivos y de conducta. American Society for Training and Development.

Heckman, J.J., Ichimura, H. y Todd, P. (1998): "Matching as an econometric evaluation estimator." Review of Economic Studies, vol. 65, nº 2. Págs. 261-294.

Holton, E. F., III, Bates, R. A., & Ruona, W.E.A. (2000): "Development of a generalized learning transfer system inventory". Human Resource Development Quarterly, 11(4). Págs. 333-360.

Holton, E. F., III, Bates, R. A., & Ruona, W.E.A. (2005): "III Holton's Evaluation Model: New Evidence and Construct Elaborations" Advances in Developing Human Resources Vol. 7, Nº. 1 February 2005. Págs. 37-54.

Holton, E. F., III. (1996). "The flawed four-level evaluation model". Human Resource Development Quarterly, 7(1). Págs 5-21.

Ikertalde Grupo Consulto (2011) Informe Ejecutivo. Evaluación del Programa de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas 2011

Ikertalde Grupo Consultor (2010) Informe de evaluación 2009. Programa de Formación en las Administraciones Públicas INAP

Ikertalde Grupo Consultor (2012) Evaluación del Programa de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas 2011.

Ikertalde Grupo Consultor (2011) Informe de evaluación 2010. Programa de Formación en las Administraciones Públicas INAP.

Imbernon, F. (2010). Panorámica actual i que sabem?. Facultad de Pedagogía, Universidad de Barcelona

INAP (2012) Plan Estratégico General 2012 - 2015.

INAP. (2004). "Guía para la Evaluación de Necesidades Formativas. III acuerdo de formación en las administraciones públicas". INAP 2004.

Instituto Andaluz de Administración Pública. (2007). "Diagnostico de necesidades de formación en la administración de la Junta de Andalucía, Administración general (Informe)". Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, julio 2007.

Instituto Andaluz de Hacienda y Administración Pública (2012). Guía de evaluación de actividades formativas.

Jiménez, Sergio; Sánchez, Rubén y Sánchez, Gema. (2010) "Evaluación de los programas de formación Dictados por los Institutos de Administración Pública para los empleados públicos en España (1999/2005)". Revista Chilena de Administración Pública Nº 15 - 16

Kirkpatrick, J. y Kayser Kirkpatrick, W. (2009). The Kirkpatrick four levels: A fresh look after 50 years 1959 - 2009. Kirkpatrick Partners.

Kirkpatrick, J. (2010) Los cuatro niveles de Kirkpatrick en el nuevo entorno. Kirkpatrick Partners

Lajoumard, Daniele. (2003). "Evaluation de la Formation Professionnelle Continue des Agents de L'Etat. Rapport sur les aspects financiers de la formation continue des agents de l'etat". Inspecteur general des finances. Janvier 2003.

Larmat, A. (2010). La formation des agents de l'État, resultats. Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la eforme de l'Etat.

Latorre, JA. (2011) Como evaluamos la formación en la Diputación de Alicante. III Jornada sobre l'avaluació de la formació a les administracions públiques.

Lechner, M. (2001): "Identification and estimation of causal effects of multiple treatments under the conditional independence assumption," *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*. Physica. Volume 13, 2001. Págs. 43-58.

Martínez Guzmán, María Dolores. (2003). "Modelo de evaluación para la mejora continua de los programas de formación en servicio". Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias de la Educación (Departamento de Pedagogía aplicada). Barcelona 2003.

Noe, R.A. (1986). "Trainees' attributes and attitudes: Neglected influences on training effectiveness". *Academy of Management Review*, 11.

Pineda Herrero, P. Y C. Quesada Pallarès (2013): "Evaluación de la transferencia de la formación continua mediante el modelo ETF de factores". *Revista Iberoamericana de Educación*. Volumen 61.

Pineda Herrero, P. (2000): "Evaluación del impacto de la formación en las organizaciones". *Educator* 27, 2000. Págs. 119-133

Pineda Herrero, P. (2011): *Avaluació de la transferencia de la formació a l'Administració pública de Catalunya*. Generalitat de Catalunya.

Puigdomènech Girbau, A. (2012). *Avaluació de la transferencia*. IV Jornada sobre l'avaluació de la formació a les administracions públiques.

Resolución 8 junio 2010 por la que se publica el acuerdo de formación para el empleo de las Administraciones Públicas

Rosenbaum, P.R y D.B. Rubin, (1983): "The central role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects". *R. Biometrics*, 70 (1).

Rubin, D. B. and Thomas, N. (1996): "Matching using estimated propensity scores, relating theory to practice". *Biometrics* 52, 249-264.

Sánchez Cancio, T. *Avaluació de la transferencia al Taller d'Atenció a la Ciutadania*.

Sanduvete Chaves, Susana (2008). "Innovaciones metodológicas en la evaluación de la formación continua". Tesis doctoral. Universidad de Sevilla, Departamento de Psicología experimental. Sevilla 2008.

Sistema Nacional de Empleo (2010) *Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo 2010*.

Sullivan, R (1998). *Como facilitar la transferencia de habilidades*. American Society for Training and Development

U.S. Office of Personal Management Enterprise Human Resources Integration. (2012) *Training Data Summary*. (página web)

U.S Office of Personal Managememt. (2011). "Training Evaluation Field Guide. Demonstrating the value of training at every level". 2011.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

