

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



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

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

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

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

2015

La evaluación de las políticas y programas públicos se revela como un adecuado instrumento, entre otros, para potenciar la eficacia y eficiencia en las intervenciones públicas. A la vez, esta acción de evaluación contribuye de manera notable a facilitar la transparencia y el ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía. Con ese doble propósito, el Gobierno crea, en el año 2006, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), cuyo Estatuto fue aprobado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre.

Esta Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado forma parte del Plan de Trabajo de la AEVAL de 2013, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del 12 de julio de 2013.

Primera edición: 2015

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

<http://www.aeval.es>

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.

E35/2013

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

Edita: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Madrid, noviembre de 2015.

Presidenta de la AEVAL: Ana Ruíz Martínez

Dirección de la evaluación:

José María Iváñez Gimeno

Equipo de evaluación:

José María Iváñez

Javier Rico

Magdalena Sánchez

Florencio Gallego

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-15-007-8

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	15
1.1. MANDATO DE LA EVALUACIÓN.....	15
1.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	15
1.3. OBJETIVOS, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN.....	16
2. LA FORMACIÓN DIRIGIDA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	19
2.1. EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	19
2.2. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	22
2.3. LA FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.....	25
2.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN.....	28
3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	31
3.1. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN	31
3.2. TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS EN LA EVALUACIÓN PILOTO	34
4. UN MODELO DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN DIRIGIDA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	37
4.1. PROPUESTA DE UN MODELO DE SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	39
4.2. PROPUESTA DE UN MODELO DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DIRIGIDA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	49
5. EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN 2012 A PARTIR DEL MODELO PROPUESTO.	71
5.1. PERTINENCIA DEL PROGRAMA.....	71
5.2. COHERENCIA DEL PROGRAMA	85
5.3. COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA	89
5.4. COBERTURA DEL PROGRAMA	94
5.5. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA.....	110
5.6. EFICACIA DEL PROGRAMA	144
5.7. EFICIENCIA DEL PROGRAMA.....	176
5.8. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	185
5.9. PARTICIPACIÓN.....	190
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	195
SOBRE EL MODELO PROPUESTO PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	195
SOBRE LA PERTINENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	196
SOBRE LA COHERENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	200
SOBRE LA COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	202
SOBRE LA COBERTURA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	205
SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	207
SOBRE LA EFICACIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	213
SOBRE LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	217
SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	218
SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	219
7. BIBLIOGRAFÍA.....	221

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. PRESUPUESTO DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, AÑOS 2010/2012 (EN MILES DE €).....	28
GRÁFICO 2. CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN PILOTO	32
GRÁFICO 3: PROGRAMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	37
GRÁFICO 4: COMPONENTES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LAS AAPP.	39
GRÁFICO 5: MODELO REVISADO DEL DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS (HRD).....	61
GRÁFICO 6: RELACIÓN ENTRE LA ADECUACIÓN DE LA OFERTA FORMATIVA Y LA REALIZACIÓN DE CURSOS DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.....	79
GRÁFICO 7: MÉTODOS DE ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN UTILIZADOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN	80
TABLA 25: PRINCIPALES MÉTODOS DE DETECCIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS CLASIFICADOS COMO OTROS	81
GRÁFICO 8: ENFOQUES EN EL PLANTEAMIENTO DE LOS PLANES DE FORMACIÓN POR TIPO DE PROMOTORES.....	83
GRÁFICO 9: GRADO EN EL QUE SE TOMAN EN CONSIDERACIÓN POR LOS DISTINTOS PROMOTORES LAS ACCIONES FORMATIVAS IMPULSADAS POR OTROS PROMOTORES	90
GRÁFICO 10: PERCEPCIÓN ENTRE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL GRADO DE COORDINACIÓN DE LOS PLANES FORMATIVOS.....	91
GRÁFICO 11: NÚMERO DE ACCIONES FORMATIVAS SEGÚN MATERIA. (2010 – 2012)	92
GRÁFICO 12: CLASIFICACIÓN DE ACCIONES FORMATIVAS EN FUNCIÓN DE SU CARÁCTER GENERALISTA O ESPECÍFICO. PORCENTAJES. TOTAL 2010 - 2012	93
GRÁFICO 13: MECANISMOS UTILIZADOS PARA EVITAR DUPLICIDADES EN LAS ACCIONES FORMATIVAS	94
GRÁFICO 14: PERFIL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUE REALIZAN FORMACIÓN. VARIABLES NUMÉRICAS	97
GRÁFICO 15: PERFIL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUE REALIZAN FORMACIÓN. VARIABLES CATEGÓRICAS	98
GRÁFICO 16: PERFIL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUE REALIZAN FORMACIÓN EN RELACIÓN AL TOTAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS. VARIABLES NUMÉRICAS.....	99
GRÁFICO 17: PERFIL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUE REALIZAN FORMACIÓN EN RELACIÓN AL TOTAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS. VARIABLES CATEGÓRICAS.....	100
GRÁFICO 18: MOTIVOS PARA NO REALIZAR CURSOS DE FORMACIÓN	101
GRÁFICO 19: ÍNDICE DE REPETICIÓN DE CURSOS	108
GRÁFICO 20: PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES A LOS PLANES DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO	111
GRÁFICO 21: PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS PROMOTORES EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES (TOTAL DE MENCIONES)	115
GRÁFICO 22: PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS PROMOTORES EN RELACIÓN CON EL PORTAL FEDAP (TOTAL DE MENCIONES). PORCENTAJES	121

GRÁFICO 23: INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN	122
GRÁFICO 24: SUBVENCIÓN ADJUDICADA (MILES DE €)	122
GRÁFICO 25: PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DEL PROMOTOR EFECTIVAMENTE EJECUTADO. PERÍODO 2010-2012.....	123
GRÁFICO 26: MODALIDAD DE GESTIÓN DEL PLAN. PERÍODO 2010-2012.....	124
GRÁFICO 27: RECURSO A LA CONTRATACIÓN EXTERNA DE DISTINTOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DE LOS PLANES DE FORMACIÓN.	125
GRÁFICO 28: TIPOLOGÍA DE LAS UNIDADES ESPECÍFICAS DEDICADAS A LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN SEGÚN FAMILIA DE PROMOTORES	126
GRÁFICO 29: RECURSOS HUMANOS DEDICADOS A LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012	126
GRÁFICO 30: EDICIONES POR PERSONA DEDICADA A LA GESTIÓN DEL PLAN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012.....	127
GRÁFICO 31: MECANISMOS PARA LA INCENTIVACIÓN DE LA ASISTENCIA A ACCIONES FORMATIVAS.	128
GRÁFICO 32: MEDIDAS ADOPTADAS PARA IMPEDIR LA SOBREALISTENCIA A CURSOS FORMATIVOS	129
GRÁFICO 33: HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN.....	130
GRÁFICO 34: HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL PROFESORADO	131
GRÁFICO 35: NÚMERO DE PLANES ACOGIDOS AL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO. 1995 - 2012.....	132
GRÁFICO 36: ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS	133
GRÁFICO 37: NÚMERO DE ACCIONES FORMATIVAS SEGÚN MODALIDAD DE IMPARTICIÓN. PERÍODO 2010-2012.....	134
GRÁFICO 38: NÚMERO DE EDICIONES POR ACCIÓN FORMATIVA. PERÍODO 2010-2012	135
GRÁFICO 39: HORAS DE FORMACIÓN IMPARTIDAS	137
GRÁFICO 40: HORAS DE FORMACIÓN POR EDICIÓN. MEDIAS Y MEDIANAS. 2012	138
GRÁFICO 41: NÚMERO DE HORAS FORMATIVAS SEGÚN MATERIA. TOTAL PERÍODO.....	139
GRÁFICO 42: NÚMERO DE ACCIONES FORMATIVAS SEGÚN MATERIA. TOTAL PERÍODO 2010-2012 ..	140
GRÁFICO 43: ALUMNOS FORMADOS POR EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO	141
GRÁFICO 45: NÚMERO DE PARTICIPANTES SEGÚN MATERIA. TOTAL PERÍODO	143
GRÁFICO 46: CONTINUUM FORMACIÓN-EFICACIA.....	145
GRÁFICO 47: PUNTUACIONES MEDIAS DE LOS FACTORES.....	152
GRÁFICO 48: MEJORAS EN RENDIMIENTO EXPERIMENTADAS POR LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. PERCEPCIONES.....	163
GRÁFICO 49: DECILAS DE MEJORAS EN EL RENDIMIENTO EXPRESADAS POR LOS EMPLEADOS PÚBLICOS. PERCEPCIONES	164
GRÁFICO 50: ELEMENTOS CONDICIONANTES DE LA VARIACIÓN EN EL RENDIMIENTO LABORAL EXPERIMENTADO EN 2013-2014. MODELO DE REGRESIÓN-COEFICIENTES BETA	166

GRÁFICO 51: ASPECTOS MÁS POSITIVOS DE LA FORMACIÓN. SUMA DE MENCIONES.....	174
GRÁFICO 52: ASPECTOS MÁS NEGATIVOS DE LA FORMACIÓN. TOTAL MENCIONES.....	175
GRÁFICO 53: COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS.....	177
GRÁFICO 54: COSTE POR ACCIÓN FORMATIVA. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012	178
GRÁFICO 55: COSTE MEDIO Y MEDIANO POR EDICIÓN FORMATIVA. TOTAL PERÍODO	179
GRÁFICO 56: COSTE POR EDICIÓN FORMATIVA. HISTOGRAMA. TOTAL PERÍODO	180
GRÁFICO 57: COSTE DE LA HORA DE FORMACIÓN	181
GRÁFICO 58: COSTE POR HORA DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012.....	182
GRÁFICO 59: COSTE MEDIO POR PARTICIPANTE	183
GRÁFICO 60: COSTE MEDIO Y MEDIANO POR PARTICIPANTE. TOTAL PERÍODO	183
GRÁFICO 61: COSTE POR PARTICIPANTE. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012	184
GRÁFICO 62: COSTE POR PARTICIPANTE SEGÚN MODALIDAD DE GESTIÓN. TOTAL PERÍODO	184
GRÁFICO 63: SUBVENCIÓN MEDIA POR PERSONA POTENCIALMENTE FORMABLE. PERÍODO 2010-2012	187
GRÁFICO 64: IMPORTE PRESUPUESTADO POR EL PROMOTOR PARA LA FORMACIÓN. PERÍODO 2010-2012.....	188
GRÁFICO 65: RECURSOS PROPIOS DESTINADOS A LA FORMACIÓN EN RELACIÓN A LA SUBVENCIÓN CONCEDIDA. PORCENTAJES MEDIANOS. PERÍODO 2010-2012	189
GRÁFICO 66: COLECTIVOS A LOS QUE SE RECABA INFORMACIÓN U OPINIÓN EN LA IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS	191

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. NORMATIVA QUE REGULA EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VIGOR EN LOS AÑOS 2010 - 2014	21
TABLA 2: DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS PARA LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ENTRE LOS DIFERENTES GRUPOS DE PROMOTORES, AÑO 2012.....	27
TABLA 3. DATOS BÁSICOS DE SEGUIMIENTO DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SEGÚN ÁREA.....	42
TABLA 4: ÁMBITOS DE APLICACIÓN DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	43
TABLA 5: INFORMACIÓN DE OTRAS FUENTES ADMINISTRATIVAS NECESARIA PARA ELABORAR LOS ÍNDICES DE SEGUIMIENTO DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	44
TABLA 6: INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS CLASIFICADOS SEGÚN ÁREA	45
TABLA 7: CRITERIOS EVALUATIVOS APLICABLES A LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO.....	50
TABLA 8: EVALUACIÓN DE LA PERTINENCIA DE LA INTERVENCIÓN. DIMENSIONES, TÉCNICAS/ ANÁLISIS E ÍTEMS DE ENCUESTAS	53
TABLA 9: EVALUACIÓN DE LA COHERENCIA DE LA INTERVENCIÓN. DIMENSIONES, TÉCNICAS/ ANÁLISIS E ÍTEMS DE ENCUESTAS	55
TABLA 10: EVALUACIÓN DE LA COMPLEMENTARIEDAD DE LA INTERVENCIÓN. DIMENSIONES, TÉCNICAS/ ANÁLISIS E ÍTEMS DE ENCUESTAS	56
TABLA 11: INDICADORES A UTILIZAR PARA EVALUAR EL SOLAPAMIENTO Y DUPLICIDADES	56
TABLA 12: INDICADORES DE SEGUIMIENTO SUSCEPTIBLES DE SER EMPLEADOS EN EL ANÁLISIS DEL CRITERIO DE COBERTURA	57
TABLA 13: EVALUACIÓN DE LA COBERTURA DE LA INTERVENCIÓN. DIMENSIONES, TÉCNICAS/ ANÁLISIS	58
TABLA 14: EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN. DIMENSIONES, TÉCNICAS/ ANÁLISIS E ÍTEMS DE ENCUESTAS	58
TABLA 15: INDICADORES A UTILIZAR PARA EVALUAR EL CRITERIO DE IMPLEMENTACIÓN	59
TABLA 16: EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS INTERVENCIONES. DIMENSIONES, TÉCNICAS/ ANÁLISIS E ÍTEMS DE ENCUESTAS	64
TABLA 17: INDICADORES A UTILIZAR PARA EVALUAR EL COSTE DE LA FORMACIÓN	65
TABLA 18: INDICADORES A UTILIZAR PARA EVALUAR EL CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD.....	67
TABLA 19: INDICADORES A UTILIZAR PARA EVALUAR EL CRITERIO DE PARTICIPACIÓN.....	68
TABLA 20: POSIBLES ÁREAS ESPECÍFICAS DE EVALUACIÓN PARA LAS EVALUACIONES.....	69
TABLA 21: PLANES DE FORMACIÓN SUJETOS AL PROGRAMA EN COMPARACIÓN CON LA TOTALIDAD DE LOS PLANES DE FORMACIÓN LLEVADOS A CABO POR LOS PROMOTORES. PRESUPUESTOS TOTALES.	75
TABLA 22: PESO DE LOS RECURSOS PROPIOS SOBRE EL TOTAL DE LOS UTILIZADOS POR LOS PROMOTORES EN FORMACIÓN.....	76
TABLA 23: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS RECURSOS PROPIOS DESTINADOS A LA FORMACIÓN SEGÚN IMPORTE SUBVENCIÓN INAP	76
TABLA 24: PROPORCIÓN DE RECURSOS PROPIOS DESTINADOS A LOS PLANES DE FORMACIÓN EN RELACIÓN A LA SUBVENCIÓN CONCEDIDA	77
TABLA 25: PRINCIPALES MÉTODOS DE DETECCIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS CLASIFICADOS COMO OTROS	81

TABLA 26: RECAUDACIÓN Y APORTACIONES DEL ESTADO A LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	84
TABLA 27: INSTRUMENTOS Y ACCIONES IMPLEMENTADOS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE REALIZAR UN REPARTO DE LA FINANCIACIÓN EQUITATIVO	87
TABLA 28: TASA DE COBERTURA DE LOS PLANES DE FORMACIÓN. PERÍODO 2010-2012	96
TABLA 29: CAPACIDAD EXPLICATIVA DE LAS DIFERENTES VARIABLES INCLUIDAS EN EL MODELO.....	103
TABLA 30: MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA. VARIABLES EXPLICATIVAS. COEFICIENTES BETA, RAZÓN DE ODDS, NIVEL DE SIGNIFICACIÓN WALD Y EFECTOS MARGINALES	104
TABLA 31: CARACTERIZACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS QUE MAYOR NÚMERO DE ACCIONES FORMATIVAS LLEVARON A CABO EN 2013. DIFERENCIAS PORCENTUALES CON RESPECTO A QUIENES REALIZARON 1 Y 2 CURSOS.....	109
TABLA 32: VALORACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE SUBVENCIONES SEGÚN FAMILIA DE PROMOTOR	114
TABLA 33: COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL UNIVERSO DE ALUMNOS Y DE LA MUESTRA REALIZADA PARA LA EVALUACIÓN DE 2011.....	117
TABLA 34: SUBVENCIÓN ADJUDICADA A CADA PLAN DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012 .	123
TABLA 35: ACCIONES CONTENIDAS EN CADA PLAN DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012 ...	134
TABLA 36: PORCENTAJE DE ACCIONES FORMATIVAS SEGÚN EL NÚMERO DE EDICIONES. PERÍODO 2010-2012	136
TABLA 37: HORAS DE FORMACIÓN EN CADA PLAN DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012	137
TABLA 38: NÚMERO DE ALUMNOS/AS EN CADA PLAN DE FORMACIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012	142
TABLA 39: DIMENSIONES Y FACTORES DE TRANSFERENCIA. MODELO RESULTANTE	146
TABLA 40: MATRIZ DE ESTRUCTURA FACTORIAL. COEFICIENTES ESTRUCTURALES.....	149
TABLA 41: CORRELACIONES INTERFACTORIALES.....	151
TABLA 42: INCIDENCIA DE LA BARRERA “RESISTENCIA O AVERSIÓN AL CAMBIO Y OPORTUNIDAD PARA APLICAR EL APRENDIZAJE” SEGÚN CATEGORÍAS. DIFERENCIAS RELATIVAS EN AQUELLOS EMPLEADOS CON RESISTENCIAS FUERTES Y RIESGOS DE BARRERA PARA TRANSFERIR.....	154
TABLA 43: INCIDENCIA DE LA BARRERA “SATISFACCIÓN CON LA FORMACIÓN” SEGÚN CATEGORÍAS. DIFERENCIAS RELATIVAS EN AQUELLOS QUE EMPLEADOS CON BARRERAS FUERTES Y RIESGO PARA TRANSFERIR	155
TABLA 44: PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS, POR SUBGRUPO DE ADSCRIPCIÓN, CON RECORRIDO PROFESIONAL	156
TABLA 45: INCIDENCIA DE LA BARRERA “EXPECTATIVAS DE MEJORA O CARRERA PROFESIONAL” SEGÚN CATEGORÍAS. DIFERENCIAS RELATIVAS EN AQUELLOS QUE EMPLEADOS CON BARRERAS FUERTES Y RIESGO PARA TRANSFERIR	157
TABLA 46: INCIDENCIA DE LA BARRERA “APLICACIÓN DE LA FORMACIÓN” SEGÚN CATEGORÍAS. DIFERENCIAS RELATIVAS EN AQUELLOS QUE EMPLEADOS CON BARRERAS FUERTES Y RIESGO PARA TRANSFERIR... 	157
TABLA 47: AJUSTE DEL MODELO DE REGRESIÓN.....	158
TABLA 48: COEFICIENTES DE LOS FACTORES Y GRADO DE EXPLICACIÓN DE LA TRANSFERENCIA	159
TABLA 49: CORRELACIONES ENTRE LOS FACTORES Y EL GRADO DE TRANSFERENCIA DE LA FORMACIÓN	161
TABLA 50: COEFICIENTES DE LAS VARIABLES INDEPENDIENTES QUE EXPLICAN EL RENDIMIENTO.....	167
TABLA 51: CONTRIBUCIÓN DE LAS ACCIONES FORMATIVAS DE LOS DISTINTOS AGENTES Y ORGANISMOS AL RENDIMIENTO. COEFICIENTES ESTANDARIZADOS	168
TABLA 52: PROPENSITY SCORE MATCHING. ATT. CRITERIO DE TRATAMIENTO: UNO O MÁS CURSOS.	171
TABLA 53: PROPENSITY SCORE MATCHING. ATT. CRITERIO DE TRATAMIENTO: DOS O O MÁS CURSOS.....	172
TABLA 54: PROPENSITY SCORE MATCHING. ATT. CRITERIO DE TRATAMIENTO: TRES O MÁS CURSOS.....	172

TABLA 55: <i>PROPENSITY SCORE MATCHING</i>. ATE Y ATU EN COMPARACIÓN CON ATT	173
TABLA 56: RELACIÓN ENTRE LA VALORACIÓN DE LA ADECUACIÓN DE LA FORMACIÓN Y DE LAS MEJORAS INDUCIDAS POR ÉSTA EN EL DESEMPEÑO DEL PUESTO DE TRABAJO	176
TABLA 57: DESGLOSE PORCENTUAL DE LAS PARTIDAS DEL PRESUPUESTO DE ACCIONES FORMATIVAS. ORGANIZACIONES SINDICALES Y EELL. 2011-2012	179
TABLA 58: COSTE POR HORA SEGÚN TIPO DE GESTIÓN. MEDIANAS. PERÍODO 2010-2012	182
TABLA 59: RECAUDACIÓN POR CUOTAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PROCEDENTES DE EMPLEADOS PÚBLICOS	186
TABLA 60: DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO ENTRE EL TOTAL DE OCUPADOS Y LOS EMPLEADOS EN LAS AAPP	186
TABLA 61: ESFUERZO DE LOS PROMOTORES	188

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Mandato de la evaluación

El Consejo de Ministros en su reunión de 12 de julio de 2013, y a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, aprobó el Plan de Trabajo de AEVAL para la evaluación de las políticas y programas públicos correspondientes a 2013.

El acuerdo determinaba los programas y políticas públicas que serían evaluados por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en 2013, así como los términos en los que se realizarán dichas evaluaciones. Entre estas se encuentra la **“Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado”**.

En el ámbito de las Administraciones Públicas, la formación profesional continua y el reciclaje profesional de los empleados públicos constituye una necesidad imprescindible tanto para su desarrollo profesional como para conseguir los objetivos de eficacia, eficiencia y modernización de las organizaciones públicas en su conjunto.

1.2. Objeto y alcance de la evaluación

Objeto

De acuerdo con el mandato del Consejo de Ministros y de común acuerdo con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se considera como objeto de la evaluación la **formación para el empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas (AAPP)**.

Alcance

La evaluación comprende 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, aplicable tanto al programa de formación en su conjunto como a los planes gestionados por los distintos promotores. Por otro lado la evaluación efectúa un pilotaje de este modelo teórico en la Administración General del Estado.

El **año a evaluar es el 2012**, tomado como referencia de evaluación, y la comparación de los indicadores relevantes con los años 2010 y 2011 permite situar en perspectiva los resultados conseguidos. No obstante, al haberse realizado para la evaluación dos encuestas, una a promotores y otra a los empleados públicos de la AGE en 2014, y teniendo en cuenta que el periodo máximo de recuerdo al aplicar la técnica de encuesta no puede superar el año previo a su realización, la información procedente de ambas encuestas tendrán como referencia temporal el año 2013. Por otra parte al describir 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 del Programa de Formación para el Empleo.

1.3. Objetivos, justificación y utilidad de la evaluación

Objetivos de la evaluación

Tradicionalmente la evaluación de las acciones formativas dirigidas a los empleados públicos se ha centrado, básicamente, en los aspectos organizativos de la propia formación, en la capacidad didáctica y en el nivel de conocimientos del profesorado y en la satisfacción de las personas receptoras de la misma. No se han abordado de manera generalizada aspectos como la adecuación de la formación a las políticas de recursos humanos, la eficacia de la formación para mejorar los conocimientos de los empleados públicos en función de las competencias necesarias para desempeñar sus puestos de trabajo, o el impacto de la formación en las organizaciones públicas.

Por ello, 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:

- Diseñar un modelo de evaluación de la formación para el empleo de las Administraciones Públicas. Dicho modelo considerará la formación desde una perspectiva integral, analizando un conjunto de elementos esenciales en el diseño de dicha formación, entre ellos:
 - 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.
- Aplicar el modelo de evaluación de la formación para el empleo anteriormente definido a la AGE. Se prestará especial atención a los

aspectos que resulten especialmente relevantes para los gestores de la formación.

- Actualizar 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 2012, con el objetivo de conocer la evolución de la formación continua y evitar rupturas en las series temporales de dichos indicadores elaborando, para ello, un sistema de seguimiento de la formación para el empleo.

Justificación de la evaluación

La formación de los empleados públicos tiene una importancia capital en el marco de la actual 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 elaboración 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 en sus departamentos y organismos. Particularmente 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 acciones 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.

Utilidad de la evaluación

Disponer de un modelo de evaluación de 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 conocerlas necesidades formativas reales de las organizaciones públicas y sus resultados e impactos se facilita un mejor diseño del modelo y de las acciones formativas a desarrollar.

El modelo de 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 Públicas¹.

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. Permite compatibilizar la mayor eficacia y la mejora de la calidad de los servicios en las Administraciones Públicas con el desarrollo personal y profesional de los empleados públicos.

La formación profesional y el reciclaje profesional de todos los empleados públicos constituyen una necesidad imprescindible para conseguir los objetivos permanentes de eficacia y de modernización. Es también un instrumento de motivación y compromiso del personal, de creación de cultura y valores, de progreso personal y profesional, y de transmisión y conservación del conocimiento.

El 16 de diciembre de 1992 se firmó por las organizaciones sindicales (OOSS) y las organizaciones empresariales el Acuerdo Nacional de Formación Continua, que regula la formación recibida por los trabajadores por cuenta ajena durante su vida laboral y que se financia mediante la cuota de formación recaudada por la Seguridad Social. El 15 de septiembre de 1994 se extendió este tipo de formación a los empleados públicos mediante el Acuerdo Administración – Sindicatos de Formación Continua en las Administraciones Públicas. Dicho acuerdo preveía promover Planes de Formación Continua por la Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, Entidades locales (EELL)² y organizaciones sindicales.

¹ IV Acuerdo de 21 de septiembre del 2005 de Formación Continua en las Administraciones Públicas y posteriores modificaciones

² LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. **Artículo 3.** 1. Son entidades locales territoriales: a) El Municipio. b) La Provincia. c) La Isla en los archipiélagos balear y canario. 2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales: a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía. b) Las Áreas Metropolitanas. c) Las Mancomunidades de Municipios.

La cuantía destinada a financiar las acciones de formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, viene recogida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y se consigna en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, como dotación diferenciada a transferir al Instituto Nacional de Administración Pública. Dichos fondos, que tienen carácter finalista, provienen de la cuota de formación profesional de los empleados públicos, y deben destinarse a la financiación de su formación.

El Acuerdo posibilitó la creación el 15 de septiembre de 1994 de la Comisión General para la Formación Continua³, con representación de las cuatro familias de promotores, Administración General del Estado, organizaciones sindicales, comunidades autónomas y entidades locales. La Comisión es un órgano de naturaleza paritaria, constituido como instancia deliberante, decisoria, de coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas, y de participación del conjunto de los empleados públicos en los asuntos relacionados con la formación para el empleo.

Al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se le otorga una doble función, por una parte es el encargado de gestionar la financiación de los Planes de Formación de todas las Administraciones Públicas, los cuales pueden ser promovidos por entidades u organismos públicos de las distintas administraciones territoriales o por organizaciones sindicales, OOSS, según en el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, FEDAP, y, por otra, es así mismo promotor de Planes de Formación para el Empleo para los empleados de las Administraciones Públicas.

La Formación para el Empleo se regula mediante los Acuerdos de Formación para el Empleo, las Bases Reguladoras y las Resoluciones del Instituto Nacional de Administración Pública que convocan las subvenciones que contempla el Programa.

En concreto la normativa que regula el Programa es la siguiente:

³Actualmente Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas

Tabla 1. Normativa que regula el Programa de formación para el empleo en la Administración Pública en vigor en los años 2010 - 2014

Regulaciones	2010	2011	2012	2013	2014
Acuerdos de formación para el empleo	Resolución de 8 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el IV Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.				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
Bases de concesión de subvenciones	ORDEN APU/53/2008, de 10 de enero, por la que se aprueba las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación en el marco del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas	ORDEN TAP/3351/2010, de 22 de diciembre que aprueba las bases reguladoras de 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.	ORDEN TAP/3351/2010, de 22 de diciembre que aprueba las bases reguladoras de 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.	ORDEN TAP/3351/2010, de 22 de diciembre que aprueba las bases reguladoras de 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.	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.
Convocatorias de subvenciones	Resolución de 16 de diciembre de 2009 del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convocan para el ejercicio 2010 ayudas para planes de formación continua en el marco del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas	Resolución de 29 de diciembre de 2010 del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convocan para el ejercicio 2011 subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.	Resolución de 13 de abril de 2012 del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convocan para el ejercicio 2012 subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el Marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas	Resolución de 27 de diciembre de 2012, del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convocan para el ejercicio 2013 subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.	Resolución de 28 de febrero de 2014 del Instituto Nacional de Administración Pública por la que se convocan para el ejercicio 2014 subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas

Fuente: Elaboración propia.

Actualmente está en vigor el IV Acuerdo de Formación Continua de 21 de septiembre de 2005 aprobado por la Resolución de la Secretaría General Administración Pública del 14 de noviembre 2007, vigente por cuatro años. Una vez transcurrido el plazo de denuncia del IV Acuerdo sin que se haya

prorrogado, se debe considerar tácitamente prorrogado por períodos anuales sucesivos⁴. El Acuerdo fue modificado en 2007, 2010 y 2013⁵.

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

El IV Acuerdo de formación para el empleo en las Administraciones Públicas actualmente en vigor, establece los criterios de gestión de la formación en la Administración Pública, designando una serie de instituciones encargadas de su aplicación.

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; dichos 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 (AGE, CC.AA y Administración Local)⁶.

Estas instituciones son:

La **Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas** que 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. La Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, tiene atribuidas la dirección y organización global del Programa y es informada de los planes de formación que aprueben inicialmente las Comisiones de Formación para el Empleo. Igualmente aprueba los planes interadministrativos y los promovidos por las Organizaciones Sindicales, así como realiza la distribución equilibrada de los fondos entre cada una de las Administraciones Públicas y el conjunto de las Organizaciones Sindicales, mediante el Acuerdo de Gestión de los Fondos que se negocia anualmente.

Las Comisiones de Formación para el Empleo. Junto con la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas el

⁴ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.11 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁵ Ver el Anexo I que recoge la regulación normativa de la formación para el empleo.

⁶ 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.

citado Acuerdo prevé el funcionamiento de Comisiones de Formación para el Empleo de ámbito estatal, autonómico, local⁷ 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.

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, y 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. Asimismo, es el encargado de gestionar la financiación de los Planes de Formación para el Empleo de todas las Administraciones Públicas y Organizaciones Sindicales. Es promotor de Planes de Formación para el Empleo para los empleados de las Administraciones Públicas. En la actualidad, el INAP está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de la Función Pública⁸.

El INAP gestiona los fondos de formación para el empleo de las AAPP al mismo tiempo que actúa como promotor para lo que contó en 2012 con un presupuesto de 1.887.459,55€ procedente de los fondos destinados a la Administración General del Estado. De ellos, 1.702.400,00€ han sido destinados a la financiación de los tres planes interadministrativos del INAP (general, idiomas y administración electrónica), 164.000,00€ a la financiación de actividades complementarias según lo previsto en el artículo 21 del IV AFCAP (Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas), y 21.059,55€ a un plan unitario.

Las acciones formativas del INAP se alinean con la misión, visión y objetivos generales de su Plan Estratégico complementado con el Plan Operativo (octubre 2012-febrero 2013).

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.

⁷la 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.

⁸Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Este Real Decreto faculta al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas para que, previo cumplimiento de los trámites legales oportunos, adopte las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto.

Procedimiento de aplicación del Programa

El proceso general de aplicación de los planes de formación para el empleo en las Administraciones Públicas durante el año 2012 fue el siguiente:

1. La Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas distribuyó entre las grandes familias de promotores de la formación para el empleo los fondos que figuraban 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.
2. 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 CCAA recibe su asignación y tiene libertad de gestión para la administración de los fondos transferidos.
3. El Instituto Nacional de Administración Pública convoca mediante una resolución la convocatoria de subvenciones a los Planes de Formación para el Empleo de la Administración General del Estado, las Entidades locales, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), las Federaciones o Asociaciones de Entidades locales de ámbito autonómico y las organizaciones sindicales que cumplan los requisitos establecidos.
4. Las instituciones presentan sus planes de formación a través del portal FEDAP⁹ y estos planes tienen como mínimo el siguiente contenido:
 - a. Sistema de detección de necesidades
 - b. Objetivos generales y descripción de las acciones a desarrollar
 - c. Ámbito de aplicación del plan (territorial y organizativo)
 - d. Colectivos afectados, perfil de los destinatarios y número total de participantes previstos.
 - e. Criterios de selección de los participantes.
 - f. Modalidades de las acciones formativas
 - g. Opciones metodológicas previstas
 - h. Previsiones acerca del seguimiento de las acciones formativas tanto durante su desarrollo como al fin del mismo.
 - i. Criterios de evaluación del plan de formación.
 - j. Calendario de ejecución previsto.
5. Las propuestas de Plan se valoran y se resuelven en función del número de empleados públicos y otros criterios, indicando la cuantía de la subvención concedida. La instrucción del procedimiento la realiza el INAP con el apoyo de las Comisiones de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. La Comisión Paritaria de

⁹Sobre la estructura del portal FEDAP ver el Anexo II Estructura del portal FEDAP.

Formación de la Administración General del Estado y la Comisión Paritaria de Formación en la Administración Local, en su ámbito de competencia, aprobaban los planes de formación a excepción de los interadministrativos, informando de sus decisiones a la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Los planes interadministrativos son aprobados en la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas. Finalmente, la resolución del procedimiento corresponderá al Director del Instituto Nacional de Administración Pública.

6. El periodo de ejecución de los planes aprobados objeto de la subvención es el año natural al que se refiere la concesión, independientemente de la fecha de adjudicación de la subvención o de cuando esta se haga efectiva.
7. Desde el momento de la adjudicación de las ayudas se puede modificar el plan de formación en cuanto a la distribución de su presupuesto o a su contenido. La modificación debe ser aprobada por la Comisión de Formación competente, informando a la Comisión Permanente de la Comisión General para el Empleo en las Administraciones Públicas. Las modificaciones pueden realizarse hasta el 30 de noviembre de cada año.
8. El plazo para la justificación de los planes de formación finaliza el quince de marzo del año siguiente al que se realiza el plan. Si no se realizase la justificación, el INAP requerirá al promotor y sigue el proceso que establece la Ley 38/2003, de 17 de noviembre de subvenciones.
9. El pago de la subvención por el INAP tiene el carácter de pago anticipado como financiación necesaria para la ejecución de los planes de formación.

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 Social¹⁰. Esta

¹⁰El Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de Marzo de 2010, establece en el Artículo 20: "Financiación de la Administración: 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". *Hasta el momento no ha habido cambios normativos ni en los Presupuestos Generales del Estado correspondiente ni se ha provisto la compensación a que se hace referencia en esta norma.*

cuota es recaudada por la Tesorería General de la Seguridad Social. Los fondos figuran en el Presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), y se consignan en el presupuesto de este Organismo como dotación diferenciada mediante transferencia al INAP.

El 60% de estos fondos globales se dedican a la financiación de la formación para el empleo. Del total de los fondos dedicados a la formación para el Empleo se recoge en la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado una cantidad para la financiación de la Formación para el Empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

La distribución de los fondos entre los cuatro grupos de promotores se consensua anualmente entre los mismos. Actualmente el conjunto de las organizaciones sindicales representativas en la Administración Pública reciben en torno al 21% del total de los fondos, una vez detraídos los fondos correspondientes a actividades complementarias y a la financiación de la Comisión de Formación Continua en la Administración Local (CFCAL), y los fondos restantes se distribuyen entre las Administraciones Públicas aproximadamente un 50% para las CC.AA, un 25% para la Administración General del Estado y un 19% 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 sistema territorializado y de transferencia directa de las dotaciones presupuestarias correspondientes, distribuidas según criterios objetivos de reparto.

Desde que se iniciaron los Acuerdos de Formación los fondos destinados a la formación de los empleados públicos se han incrementado notablemente y de manera sostenida, aunque en los tres últimos años considerados han disminuido como consecuencia de la crisis.

La distribución del presupuesto de Formación para el Empleo en el año 2012, en función de la naturaleza de los distintos promotores de las AAPP fue la siguiente:

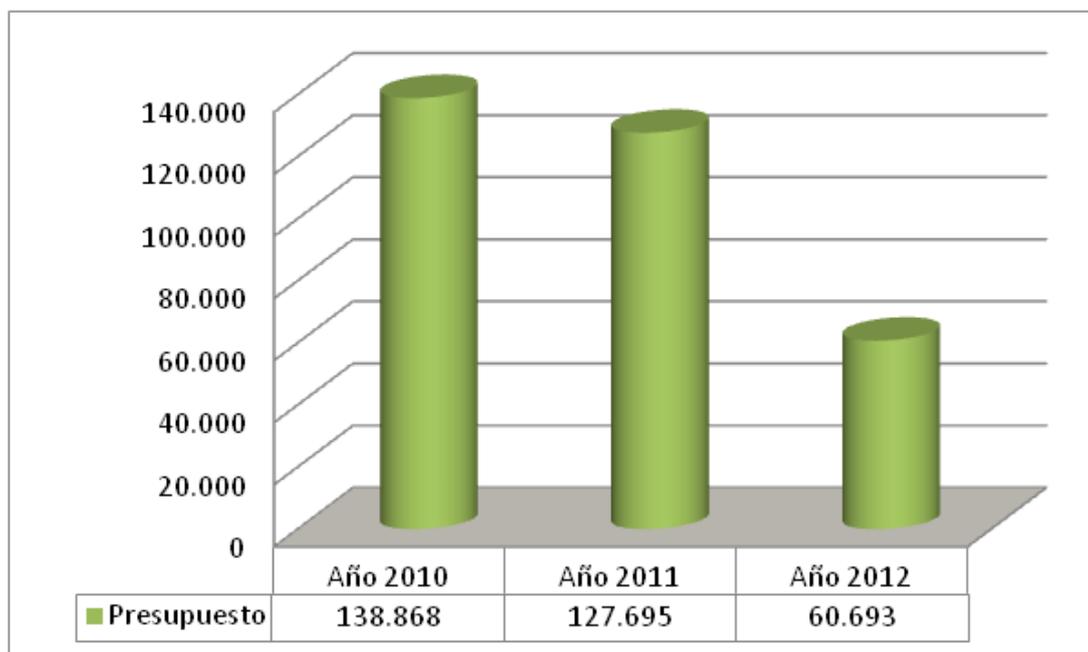
Tabla 2: Distribución de los fondos para la formación para el empleo en las Administraciones Públicas entre los diferentes grupos de promotores, año 2012

DISTRIBUCION DE LOS FONDOS DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ENTRE LOS DISTINTOS AMBITOS (AÑO 2012)	
Ámbito	En miles de euros
Fondos totales 2012	60.693,19
Actividades complementarias	164,00
Comisión de Formación para el Empleo de la Administración Local	93,36
Organizaciones Sindicales	12.691,52
Fondos AA.PP.	47.744,31
▪ A.G.E.	11.200,82
▪ CC.AA.	24.846,14
▪ Administración LOCAL	11.697,35
Distribución fondos en la Administración General del Estado	11.200,82
INAP	1.723.459,55
Departamentos Ministeriales	5.751.414,80
Organismos autónomos del Estado	1.863.594,19
Ámbito de la Seguridad Social	566.437,93
Agencias estatales (Ley 28/2006 de 18 de julio)	303.563,63
Entidades Públicas Empresariales	155.714,40
Otros Organismos Públicos de la Administración del Estado	608.657,79
Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima	226.826,33
Fondos no asignados que se incorporan a remanente	1.151,38
Distribución fondos en Comunidades Autónomas	24.846,14
Andalucía	4.946,87
Aragón	882,04
Navarra	457,17
Madrid	3.371,62
Valencia	2.395,17
Canarias	1.180,19
Cantabria	400,02
Castilla-León	1.736,74
Castilla-La Mancha	1.316,85
Cataluña	3.110,74
Ceuta	29,82
Extremadura	931,73
Galicia	1.682,08
Illes Balears	514,32
La Rioja	186,35
Melilla	24,84
Asturias	708,11
Murcia	971,70

Fuente: INAP

En el año 2012 el mayor porcentaje del presupuesto de formación para el empleo, un 41%, corresponde a Comunidades Autónomas y el menor, un 18%, a las Entidades Locales.

Gráfico 1. Presupuesto de formación para el empleo, años 2010/2012 (en miles de €)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INAP

En el año 2012 se ha reducido en el INAP el presupuesto de formación para el empleo en un 52,5% en relación con el año 2011.

2.4. Seguimiento y evaluación del Plan.

En el ámbito de la formación para el empleo de los empleados públicos se dispone de los datos correspondientes a los registros administrativos que se integran en el portal FEDAP. La información disponible es diversa, como consecuencia de las distintas formas en que se proporciona o se introduce la información en el portal FEDAP.

En el caso de la Administración General del Estado, Entidades locales y organizaciones sindicales 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. En el anexo II se detalla la estructura del portal FEDAP.

Las CCAA, por el contrario, remiten al INAP información anual a través de dos tipos de cuestionarios en formato PDF: por un lado el denominado

"Anexo 4 Cuestionario para la Elaboración de la Memoria de Gestión del año 2012", y el documento relativo a los "Datos estadísticos para la memoria de gestión del año 2012". La información se remite desagregada por promotor de la formación y plan de formación (unitario, interadministrativo, etc.). Cada organismo o entidad autonómica que lleva a cabo acciones formativas remite uno u otro modelo, por lo que se dispone de la información a nivel de organismo, entidad o Consejería del gobierno autónomo que tiene 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 el 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 cualitativo 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 encuadran 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 esta formación en su conjunto, en la Administración General del Estado, y en los diferentes colectivos de promotores: Administración Local, Comunidades Autónomas y organizaciones sindicales.

3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

3.1. Enfoque metodológico de la evaluación

De acuerdo con el mandato recibido se debe definir un modelo de evaluación de la formación para el empleo de los empleados públicos, que resulte útil para el conjunto de Administraciones Públicas y que añada valor para la toma de decisiones en esta materia.

Este modelo debe contemplar diferentes análisis: si el diseño de la formación de los empleados públicos es pertinente, si identifica correctamente las necesidades y carencias formativas existentes en el desempeño profesional de los empleados públicos, considerando las exigencias que comporta el proceso de modernización de las AAPP y sus objetivos últimos. La formación debe formar 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.

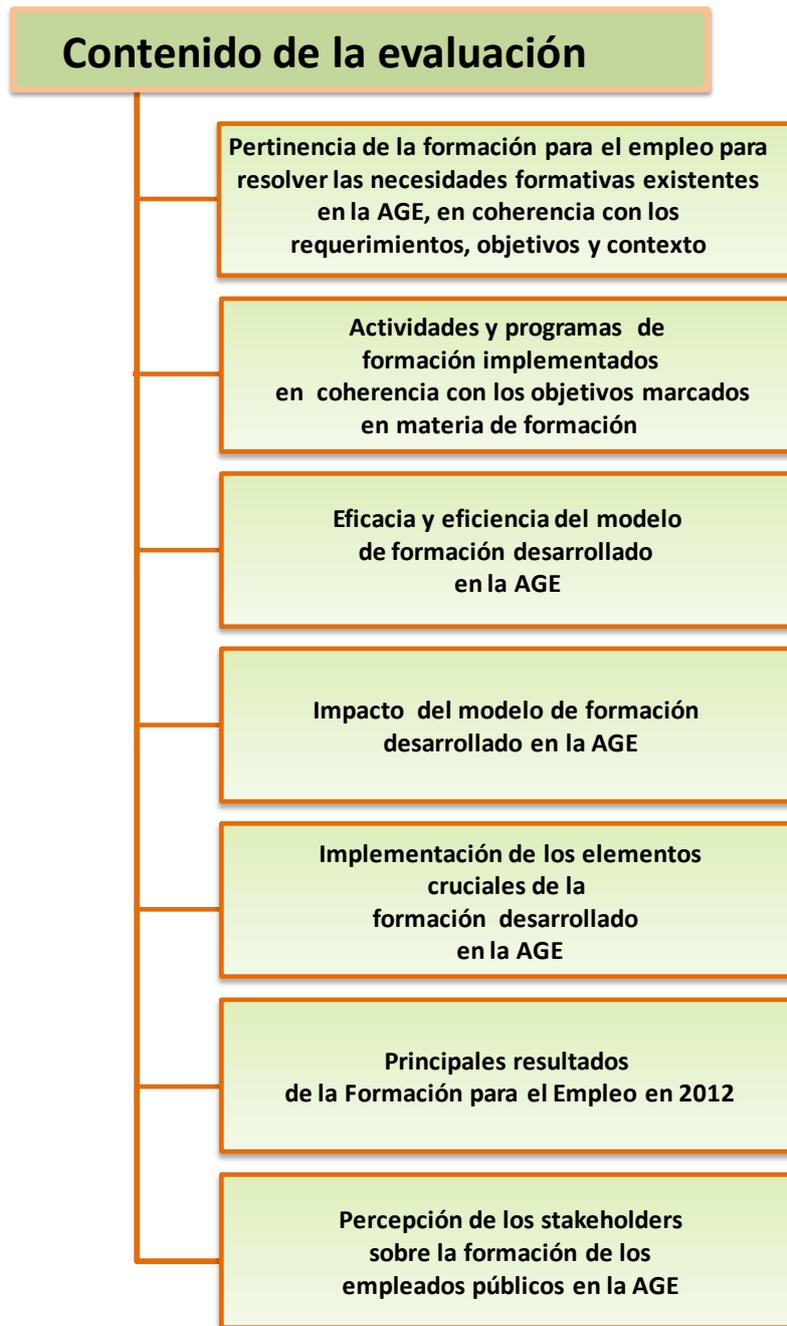
Dada la multiplicidad de actores intervinientes en la formación para el empleo es conveniente analizar, en la medida de lo posible, la posible existencia de duplicidades, solapamientos, sinergias y mecanismos de coordinación entre los distintos promotores y niveles de gobierno.

Con objeto de no romper la serie histórica de los datos que hasta ahora se han venido recopilando, es necesario realizar un informe de seguimiento con los datos cuantitativos de 2012 de los promotores de la Administración General del Estado.

Como prueba piloto, se ha aplicado el modelo de evaluación propuesto al ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos vinculados o dependientes¹¹, analizando la formación para el empleo realizada en el año 2012, (con datos de 2013 para los análisis realizados a partir de los datos de las encuestas).

¹¹ En algunos casos se ha ampliado a las entidades locales y OOSS, cuando existía información disponible.

Gráfico 2. Contenido de la evaluación piloto



Fuente: elaboración propia

Preguntas y criterios de evaluación aplicados en la evaluación piloto

Las principales preguntas a las que la evaluación piloto 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 programas 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 acciones 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 piloto se han adoptado los siguientes criterios:

- **Pertinencia:** Permitirá evaluar si el Modelo de formación es pertinente y 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 acciones 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 si el Programa cumple los objetivos establecidos y en qué medida los cursos de formación contribuyen a una mayor adecuación de las competencias de los empleados públicos a las

exigencias de sus puestos de trabajo y a la mejora del 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 piloto

La evaluación piloto 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 las memorias anuales de actividades del INAP de los años 2010, 2011, 2012 y 2013, cartas de servicios, Plan Estratégico General del INAP 2012-2015.
- **Entrevistas semiestructuradas** con los promotores de los planes de formación¹².
- **Análisis estadístico descriptivo** de la evolución de las principales magnitudes de la formación a partir de los datos obtenidos del portal FEDAP.¹³
- **Estadística descriptiva** que aporte evidencias en relación a los distintos criterios de evaluación, en especial con respecto a la implementación. Dichos análisis se han basado en dos encuestas realizadas¹⁴:
 - **Encuesta a empleados públicos** participantes y no participantes en procesos de formación identificando a los responsables de unidades con empleados que han recibido formación para el empleo.

¹²Para adquirir una visión previa y de conjunta del Programa de formación para el empleo se han realizado entrevistas a 26 promotores, ver Anexo IV Informe sobre entrevista a promotores.

¹³Sobre las preguntas de evaluación ver el Anexo III Matriz de evaluación.

¹⁴ Las encuestas se realizaron a lo largo del año 2014. Referirse a hechos sucedidos con una antigüedad superior a un año peligran la fiabilidad de las respuestas de la encuesta al difuminarse el recuerdo del encuestado. Por ello las preguntas se refieren a 2013 considerando que los cambios producidos en un año no son lo suficientemente indicativos como para alterar las conclusiones de las encuestas.

- **Encuesta a los promotores de los planes de formación para el empleo¹⁵.**
- **Análisis factorial exploratorio (AFE)** 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 acciones 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.
 - Contraste de dicho modelo teórico, a través de la realización del análisis factorial exploratorio.
 - Identificación de barreras, riesgos y facilitadores para la transferencia en la AGE.
- **Estadística inferencial¹⁶**, que permita mostrar las causas o elementos explicativos de determinados aspectos. 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 uno de ellas se han incluido los factores extraídos del análisis factorial exploratorio. En otra se han parametrizado características personales, laborales e institucionales, junto a los factores del AFE .
 - 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 mostraban como relevantes para explicar las posibles mejoras en el rendimiento laboral. Entre ellas la realización de acciones formativas y las entidades que han impartido la formación (INAP, centros públicos de formación, sector privado, etc.)
 - Regresión logística explicativa de la probabilidad de recibir o no formación. Este análisis tiene dos cometidos principales. Por un lado determinar el perfil de los alumnos de la AGE que reciben formación en el año 2013 (criterio de cobertura). Y por otro lado analizar, desde el punto de vista de la equidad, si existen sesgos en cuanto a la realización de formación.

¹⁵ Ver Anexo VI "Metodología de las entrevistas a los promotores y de las encuestas a promotores y empleados públicos", Anexo VII "Ficha técnica, cuestionario y plan de explotación de la encuesta a promotores de la formación para el empleo" y Anexo VIII "Ficha técnica, cuestionario y plan de explotación de la encuesta a empleados públicos"

¹⁶Al realizarse la estadística inferencial y el Propensity Score Matching, PSM, a partir de datos de las encuestas las conclusiones se refieren al año 2013.

- **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 2013, tal y como se ha impartido, es eficaz y contribuye a la mejora en el rendimiento laboral percibido.

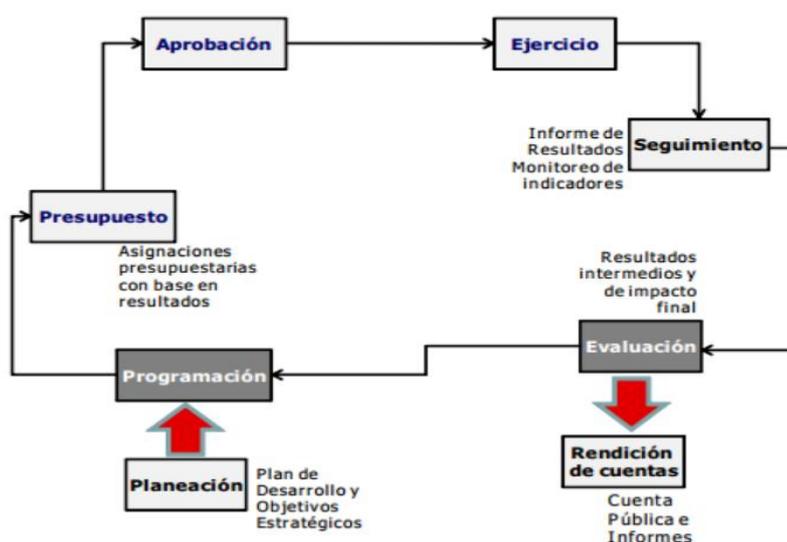
Uno de los retos de la investigación social es la construcción de contrafactuales. Para ello se determina qué habría sucedido a los individuos que reciben una intervención (en este caso, formación para el empleo), en ausencia de ella, hecho que en la práctica resulta inobservable. Para construir el contrafactual se toma como referencia un grupo de control o comparación que permita estimar los resultados que se producen sin intervención.

4. UN MODELO DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN DIRIGIDA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.

El proceso de evaluación de las políticas públicas contempla diversas etapas y funciones que redundan en su eficacia y eficiencia permitiéndoles una mayor transparencia y la rendición de cuentas que reclama la ciudadanía. Este proceso aparece perfectamente recogido en el gráfico de Shack que refleja la doctrina del CLAD y del Banco Mundial sobre el monitoreo y evaluación del gasto público. Para el Banco "El seguimiento y la evaluación son parte central de los acuerdos para una buena gobernabilidad y son necesarios para lograr la formulación de políticas basadas en la evidencia, la toma de decisiones presupuestarias, la administración y la rendición de cuentas".

Seguimiento y evaluación son actividades fuertemente interrelacionadas pero no sinónimas. El seguimiento es un proceso continuo o periódico que se efectúa durante la implementación de una política en el que esta se analiza y es observada para elaborar sugerencias de ajuste que aseguren que la política se dirige a conseguir sus objetivos previstos. El seguimiento pone en evidencia situaciones problemáticas y aporta pistas para identificar sus causas y posibles soluciones, detectando señales de alarma que servirán de base a la evaluación.

Gráfico 3: Programa de monitoreo y evaluación del gasto público



Fuente: Elaborado con base en el informe sobre el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Gasto Público en Perú. Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina. Banco Mundial, y CLAD. Shack, N., 2008.

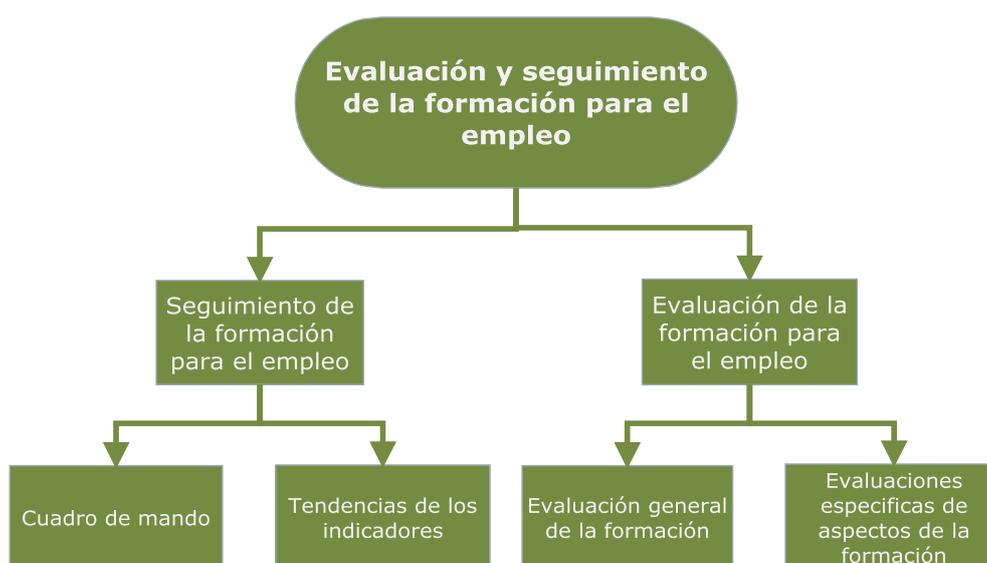
Si algo caracteriza la formación para el empleo en las Administraciones Públicas es la heterogeneidad. Heterogeneidad en cuanto a los promotores de los planes de formación con características y comportamientos diferentes, heterogeneidad en cuanto a los tipos de planes de formación, en cuanto a las modalidades de la formación, en cuanto a las materias formativas, coberturas geográficas, los colectivos afectados etc. etc. Esta heterogeneidad obligaría a una intensidad en la evaluación y a un esfuerzo evaluativo y un coste probablemente desproporcionado para los resultados a obtener.

A la hora de plantear un modelo de evaluación para la formación para el empleo en las Administraciones Públicas se ha considerado un equilibrio que conjuga el rigor científico de la evaluación, con su coste económico y su utilidad para el gestor. Por ello se ha pretendido proponer un modelo útil para mejorar la gestión de los programas o planes de formación continua, al menor coste posible y con una distribución en el tiempo y una metodología que evite la concentración temporal de las tareas evaluativas, intentando conseguir que estas no obstaculicen, por su carga de trabajo, la función principal del gestor que es gestionar e implementar la política de formación para el empleo en las Administraciones Públicas.

Se propone una herramienta que aprovecha los esfuerzos realizados y que gradúa en etapas el esfuerzo evaluativo utilizando dos herramientas: el seguimiento y monitoreo de la formación para el empleo y la evaluación del programa.

Estos componentes o procesos evaluativos y de seguimiento tienen necesidades de esfuerzo evaluativo y coste diferentes que se recogen en el gráfico siguiente junto a su contenido, objetivos y características:

Gráfico 4: Componentes del sistema de evaluación de la formación para el empleo en las AAPP.



Fuente: elaboración propia.

4.1. Propuesta de un modelo de sistema de seguimiento de la formación para el empleo en las administraciones públicas.

La realización de análisis o evaluaciones de políticas públicas o programas, requiere la existencia de fuentes de datos o de verificación adecuada y pertinente al objeto de estudio.

Es preciso si se quiere, ya no evaluar, sino simplemente efectuar un seguimiento del programa de formación para el empleo, establecer un sistema de información que constituya una herramienta útil para la toma de decisiones.

Para que la información sea de calidad es necesario que el sistema de información cumpla los siguientes requisitos:

- Es necesario acordar los conceptos y las definiciones que están en su base
- Debe ser relevante y pertinente
- Debe fundamentarse en conjuntos de datos interrelacionados, comunicables e interoperables
- Debe ser capaz de adaptarse a la evolución de las necesidades de información de cada sector y a las necesidades de información de sus distintos usuarios.
- Debe ser transparente y accesible a todos los actores interesados, incluidos los ciudadanos.

Para abordar la implantación de un sistema veraz y eficaz de información habría que abordar un plan en el que se cumplieran las siguientes etapas:

- Definir las necesidades de información.
- Definir los indicadores.
- Definir los datos necesarios para construirlos.
- Identificar las fuentes de datos.
- Normalizar los datos.
- Establecer sistemas de validación de los datos
- Establecer los canales de comunicación y los mecanismos de integración de los datos.
- Definir la periodicidad, los flujos y los requisitos de interoperabilidad y demás características técnicas para la remisión de los datos.
- Definir los productos del sistema.
- Definir la política de difusión.

La definición de un modelo de evaluación y seguimiento de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas se basa en el conocimiento y disponibilidad de una serie de variables que conforman el programa y que sirven de base a los indicadores utilizados en el seguimiento y la evaluación.

Los indicadores de seguimiento y evaluación deben de cumplir tres criterios básicos:

- Ser relevantes en cuanto que miden aspectos considerados importantes para definir la actividad de formación para el empleo en la Administración General del Estado.
- Ser exactos en el sentido de que representan de una forma unívoca y cierta el fenómeno que pretenden medir.
- Ser fáciles de obtener en relación con la relevancia de la información que proporcionan.

Pueden establecerse distintos tipos de indicadores a partir de varios criterios de clasificación. Para el seguimiento y evaluación de la formación para el empleo se han utilizado dos de estos criterios: cómo se obtienen los indicadores y qué aspectos de la formación para el empleo miden¹⁷.

- En función de su carácter más o menos básico para el seguimiento del programa y de su inmediatez a la hora de calcularlos, pueden clasificarse como **datos básicos** e **indicadores derivados**. Los primeros son los datos esenciales que se obtienen directamente de los promotores. En otros casos, básicamente los vinculados a la gestión del programa, se trata de datos que actualmente se recogen a través del portal FEDAP. También incluyen los datos relativos a las

¹⁷Ver Anexo V Indicadores para el seguimiento y evaluación de la formación para el empleo

variables de clasificación así como datos procedentes de fuentes distintas del portal FEDAP. Por el contrario, los indicadores **derivados** de seguimiento de la gestión de la formación se obtienen de la combinación entre los datos básicos.

- Sobre la base de los distintos aspectos materiales que miden, se han agrupado los datos básicos e indicadores en las siguientes cinco áreas: Recursos económicos para la formación, actividad formativa, población destinataria de la formación, gestión de la actividad formativa y costes de la formación para el empleo.

Datos básicos

Los datos básicos pretenden sintetizar a grandes rasgos el desarrollo de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas permitiendo conocer, entre otras cuestiones, el desarrollo de sus grandes tendencias de transformación. En todo caso, el listado de datos que se manejan en el modelo de seguimiento propuesto son en cierto modo discrecionales, en el sentido de que es probable que deban ser complementados por otros que el gestor considere relevantes para la gestión de sus planes de formación o porque sean necesarios para captar elementos específicos que se consideren esenciales para un adecuado seguimiento de la formación para el empleo.

La mayor parte de los datos básicos que se proponen tienen que obtenerse a partir de la remisión de información de todos los promotores. Estos datos son los siguientes:

Tabla 3. Datos básicos de seguimiento de la formación para el empleo en la Administración Pública según área

DATOS BASICOS	OBSERVACIONES
RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA FORMACIÓN	
Subvención adjudicada	
Subvención ejecutada	
Recursos propios presupuestados por el promotor para la formación	
Presupuesto propio del promotor ejecutado	
Otros recursos económicos para la formación	Incluye los recursos económicos distintos de la subvención y su presupuesto propio con los que cuenta el promotor para financiar el Plan
Presupuesto inicial del plan de formación	Presupuesto total del Plan de formación presentado por el promotor al INAP
Presupuesto desglosado de la formación	Presupuesto desglosado en partidas de gasto de la formación impartida por los promotores
ACTIVIDAD FORMATIVA	
Número total de planes de formación según tipo de plan	Este dato se desagrega por tipología del Plan: unitario, agrupado, interdepartamentale interadministrativo
Número total de acciones formativas según tipo y modalidad de impartición	Este dato se desagrega según tipología de la acción: generalistas y específicas y según modalidad de impartición: presencial, online y semipresencial
Número total de ediciones según tipo y modalidad de impartición	Este dato se desagrega según tipología de edición: presencial, online y semipresencial.
Número de horas formativas según tipo y modalidad de impartición	
Número de alumnos/as en los planes de formación	Alumnos matriculados en los diferentes cursos de la formación y que terminaron sus estudios Este dato se desagrega por organización, plan de formación y tipología de empleado público (funcionarios, personal laboral y personal estatutario) y sexo.
Número de acciones según materia impartida	
Número de horas según materia impartida	
Número de participantes según materia impartida	
POBLACIÓN DESTINATARIA DE LA FORMACIÓN	
Población potencialmente beneficiaria del plan de formación	Número de empleados que pueden recibir formación. Porque su organización tiene un plan de formación Este dato se desagrega por organización, plan de formación y tipología de empleado público (funcionarios, personal laboral y personal estatutario) y sexo.
Población formada en el plan de formación	Número de empleados que han recibido formación en un plan de formación Este dato se desagrega por organización, plan de formación y tipología de empleado público (funcionarios, personal laboral y personal estatutario) y sexo. Número de empleados que pueden
GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA	
Número de planes de formación según modalidad de gestión	Este dato se desagrega según modalidad de gestión del Plan: directa, indirecta y mixta.
Recursos humanos dedicados a la gestión del plan	

Fuente: Elaboración propia

Los datos básicos de seguimiento son la base para la elaboración de los indicadores aplicables a todo el Programa. Evidentemente es necesaria una adaptación del modelo de seguimiento para las CCAA, que se realizará si se

aceptan las recomendaciones que se efectúan en el capítulo 6 de este informe y relativas a los resultados de la evaluación piloto efectuada.

Un segundo grupo de datos básicos se relaciona con las **variables de clasificación** o segmentación. Por variables de clasificación o segmentación se entiende un conjunto de características que permiten generar subgrupos o segmentos homogéneos.

Las variables de clasificación permiten comparaciones entre distintos grupos (intergrupos) de agentes o características de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas y posibilitan conocer y analizar la heterogeneidad que se observa en la misma.

Si, por ejemplo, la subvención transferida por el INAP a cada Plan de Formación se analiza en función del tipo de promotor (AGE, CCAA, EELL, u OO.SS), las medias o medianas serían diferentes para cada grupo, lo que permite la comparación entre ellos y posibilita un análisis más pormenorizado de la formación para el empleo.

Las variables de clasificación, junto con sus distintas categorías, figuran en la siguiente tabla. Las más relevantes son las relativas a las familias de promotores, que permiten desagregar la información en la Administración General del Estado, Entidades locales, organizaciones sindicales y Comunidades Autónomas y en la modalidad de impartición de los cursos (presenciales, online y semipresenciales).

Tabla 4: Ámbitos de aplicación del seguimiento y la evaluación de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas

FAMILIAS DE PROMOTORES	Administración General del Estado Entidades locales Organizaciones sindicales Comunidades Autónomas
AMBITOS GEOGRAFICOS	Actividades formativas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma
TIPOS DE PLANES	Unitarios, interadministrativos y agrupados
MODALIDAD DE CURSO	Presencial, online y semipresenciales
MODALIDAD DE GESTION DEL PLAN DE FORMACION	Directa o indirecta
AREAS CONTENIDO CURSOS	Específicos y generales y en todo caso familias de cursos

Fuente: Elaboración propia

En general, para la totalidad de datos básicos e indicadores derivados, es posible realizar estas comparaciones empleando la variable tipo o familia de promotor, o cualquier variable de clasificación que se considere relevante.

Finalmente, para la obtención de algunos de los indicadores derivados es necesaria la utilización de **datos obtenidos de otras instituciones o administraciones**.

Tabla 5: Información de otras fuentes administrativas necesaria para elaborar los índices de seguimiento de la formación para el empleo en la Administración Pública

INFORMACIÓN NECESARIA
Empleados públicos en todas las AAPP total nacional. (número total funcionario, laborales, estatutarios)
Empleados públicos en las AAPP de cada Comunidad Autónoma por cada familia de promotores. (número total funcionario, laborales, estatutarios)
Empleados públicos en la AGE por vinculación (número total funcionarios, laborales, estatutarios), y nivel del puesto de trabajo (subgrupo de titulación, grupo profesional o categoría, según proceda) para cada promotor
Empleados públicos en la AGE por sexo. (Número total funcionario, laborales, estatutarios), para cada promotor.

Fuente: Elaboración propia

Indicadores derivados

Los indicadores derivados de seguimiento, como se ha señalado, combinan varios datos básicos.

Igualmente se consideran indicadores derivados determinados estadísticos (medias y medianas), que proporcionan información detallada, al segmentar las unidades de observación en función de variables clave o relevantes para el estudio, como puede ser el tipo o familia de promotor, el tamaño del organismo etc., lo que permite la comparación intergrupos.

Los indicadores derivados se han agrupado en cinco áreas de seguimiento: seguimiento de los recursos económicos para la formación, seguimiento de la actividad formativa, seguimiento de la población destinataria de la formación, seguimiento de la gestión de la formación y finalmente seguimiento de los costes de la formación de los empleados públicos.

La siguiente tabla muestra los indicadores derivados correspondientes a las diferentes áreas de seguimiento:

Tabla 6: Indicadores de seguimiento de la formación para el empleo de los empleados públicos clasificados según área

RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA FORMACIÓN		
INDICADOR	FORMA DE CÁLCULO	OBSERVACIONES
Media o mediana de subvención adjudicada por unidad de referencia	$x = \frac{\sum_{i=1}^n xi * ni}{\sum_{i=1}^n ni}$	La unidad de referencia puede ser tanto la acción formativa como el plan de formación.
	Sea X1, X2; X3; ... ; Xn; una sucesión de datos ordenados de menor a mayor. La mediana, denotada por M0.5 se obtiene de: M0.5 = X (n+1)/2 si n es impar (Xn/2 + X(n/2)+1)/2 si n es par	El indicador se desagrega por ambas unidades de referencia La elección entre la media o la mediana tiene una explicación estadística ¹⁸ .
Ratio entre los recursos propios presupuestados y la subvención concedida	$\left(\frac{\text{Recursos propios presupuestados}}{\text{subvención concedida}} \right)$	Mide el esfuerzo financiero del promotor y la posible sostenibilidad de la formación para el empleo.
Grado de ejecución de la subvención adjudicada	$\% = \left(\frac{\text{Subvención ejecutada}}{\text{Subvención concedida}} \right) x 100$	
Grado de ejecución del presupuesto propio del promotor	$\% = \left(\frac{\text{presupuesto propio ejecutado}}{\text{Recursos propios presupuestados}} \right) x 100$	
Media o mediana de subvención por persona potencialmente formable	$x = \frac{\sum_{i=1}^n xi * ni}{\sum_{i=1}^n ni}$	
	Sea X1, X2; X3; ... ; Xn; una sucesión de datos ordenados de menor a mayor. La mediana, denotada por M0.5 se obtiene de: M0.5 = X (n+1)/2 si n es impar (Xn/2 + X(n/2)+1)/2 si n es par	
Presupuesto desglosado de la formación		Presupuesto desglosado en partidas de gasto de la formación impartida por los promotores
ACTIVIDAD FORMATIVA		
INDICADOR	FORMA DE CÁLCULO	OBSERVACIONES
Distribución porcentual de los planes de formación según tipo	$\%Xi = \left(\frac{\text{tipodeplandeformación}}{\text{totaldeplanesdeformación}} \right) x 100$	Este indicador se desagrega según tipo de plan: unitario, agrupado e interdepartamental
Media o mediana de acciones formativas por plan de formación.	$x = \frac{\sum_{i=1}^n xi * ni}{\sum_{i=1}^n ni}$	
	Sea X1, X2; X3; ... ; Xn; una sucesión de datos ordenados de menor a mayor. La mediana, denotada por M0.5 se obtiene de:	

¹⁸ La media es un indicador de tendencia central válido si se cumple el supuesto de distribución normal, esto es, con función de densidad en forma acampanada y simétrica. En caso contrario, no indica adecuadamente la posición central de la distribución, al reflejar los sesgos observados en ésta. Se ha comprobado que, para el caso de la AGE y las Organizaciones sindicales, dado el reducido número de casos, las distribuciones no son normales. De hecho, en la mayoría de ocasiones presentan asimetría positiva con cola a la derecha (coeficiente de asimetría de Fisher). En estos supuestos la mediana es la medida de tendencia central más adecuada, en lugar de la media. Por tanto, se recomienda seleccionar el indicador adecuado (media o mediana), en función del análisis exploratorio de los datos.

	$M0.5 = X (n+1)/2$ si n es impar $(Xn/2 + X(n/2)+1)/2$ si n es par	
Distribución porcentual de acciones según modalidad de impartición	$\%Xi = \left(\frac{\text{Accionesmodalidaddeimpartición}Xi}{\text{totaldeacciones}} \right)$	Este indicador se desgrega por modalidad de impartición de la acción: presencial, online y semipresencial
Distribución porcentual de las acciones según contenido de curso	$\%Xi = \left(\frac{\text{numaccionesporcadacategoría}Xi}{\text{Totalaccionesformativas}} \right) x100$	
Distribución porcentual de acciones según número de ediciones	$\%Xi = \left(\frac{\text{Edicionesporcategoría}}{Xn} \right) x100$	Las categorías empleadas son: 1 edición, entre 2 y 5 ediciones y más de cinco ediciones
Media o mediana de ediciones por acción formativa	$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n xi * ni}{\sum_{i=1}^n ni}$	
	Sea X1, X2; X3; ... ; Xn; una sucesión de datos ordenados de menor a mayor. La mediana, denotada por M0.5 se obtiene de: $M0.5 = X (n+1)/2$ si n es impar $(Xn/2 + X(n/2)+1)/2$ si n es par	
Distribución porcentual de ediciones según modalidad de impartición	$\%Xi = \left(\frac{\text{Edicionesmodalidaddeimpartición}Xi}{\text{totaldeediciones}} \right) x100$	Este indicador se desgrega según modalidad: presencial, online y semipresencial
Media o mediana de horas de formación	$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n xi * ni}{\sum_{i=1}^n ni}$	
	Sea X1, X2; X3; ... ; Xn; una sucesión de datos ordenados de menor a mayor. La mediana, denotada por M0.5 se obtiene de: $M0.5 = X (n+1)/2$ si n es impar $(Xn/2 + X(n/2)+1)/2$ si n es par	
Media o mediana de horas de formación por edición	Ibid.	
Media o mediana de horas de formación por contenido del curso	Ibid.	
Personas potencialmente formables por edición	$\frac{\text{Poblaciónpotencialmenteformable}}{\text{Numerodeedicionesdelos cursos}}$	Mide la magnitud del plan y constituye una aproximación a la mayor o menos especialización de los cursos.
Media o mediana de alumnos por contenido del curso	Ibid.	

POBLACIÓN DESTINATARIA DE LA FORMACIÓN

INDICADOR	FORMA DE CÁLCULO	OBSERVACIONES
	$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n xi * ni}{\sum_{i=1}^n ni}$	
Media o mediana de empleados que pueden recibir formación	Sea X1, X2; X3; ... ; Xn; una sucesión de datos ordenados de menor a mayor. La mediana, denotada por M0.5 se obtiene de: $M0.5 = X (n+1)/2$ si n es impar $(Xn/2 + X(n/2)+1)/2$ si n es par	Este indicador se desgrega por familia de promotor y plan de formación
Distribución porcentual de participantes por sexo	$\%Xi = \left(\frac{\text{participanteshombresomujeres}}{\text{totalparticipantes}} \right) x100$	
Tasa de cobertura de la formación en los empleados públicos	$\% = \left(\frac{\text{empleadospúblicosformados}}{\text{Población potencialmente formable}} \right) x100$	Mide la cobertura de los planes de Formación para el Empleo en la población potencialmente formable.
Tasa de cobertura de funcionarios	$\% = \left(\frac{\text{funcionariosformados}}{\text{Población potencialmente formable de funcionarios}} \right) x100$	
Distribución porcentual de funcionarios formados por subgrupo	$\%Xi = \left(\frac{\text{funcionarios formados} - \text{subgrupos}Xi}{\text{Total de funcionarios formados}} \right) x100$	

Tasa de cobertura del personal laboral	$\% = \left(\frac{\text{personallaboral formado}}{\text{Población potencialmente formable de P.L}} \right) \times 100$	
Distribución porcentual del personal laboral formado por grupo profesional	$\%Xi = \left(\frac{\text{p. laboral formado} - \text{grupo}Xi}{\text{total p. laboral formado}} \right) \times 100$	
Tasa de cobertura del personal estatutario	$\% = \left(\frac{\text{personalestatutario formado}}{\text{Población potencialmente formable de P.E}} \right) \times 100$	
Distribución porcentual del personal estatutario formado por categoría	$\%Xi = \left(\frac{\text{p. estatutario formado} - \text{categoría}Xi}{\text{total p. estatutario formado}} \right) \times 100$	
Índice de repetición	$\frac{\text{Alumnos de los cursos de formación}}{\text{Empleados públicos formados}}$	Mide la frecuencia de realización de cursos por los empleados públicos

GESTIÓN DE LA FORMACIÓN

INDICADOR	FORMA DE CÁLCULO	OBSERVACIONES
Distribución porcentual según modalidad de gestión del plan	$\% = \left(\frac{\text{núm. planes de formación} - \text{modalidad de gestión } Xi}{\text{total de planes de formación}} \right) \times 100$	Este indicador se desglosa según modalidad de gestión: directa, indirecta y mixta
Media o mediana de ediciones por persona dedicada a la gestión del plan	$x = \frac{\sum_{i=1}^n xi * ni}{\sum_{i=1}^n ni}$ <p>Sea X1, X2; X3; ... ; Xn; una sucesión de datos ordenados de menor a mayor. La mediana, denotada por M0.5 se obtiene de: M0.5 = X (n+1)/2 si n es impar (Xn/2 + X(n/2)+1)/2 si n es par</p>	
Media o mediana de alumnos por persona dedicada a la gestión del plan	Ibid.	

COSTES DE LA FORMACIÓN

INDICADOR	FORMA DE CÁLCULO	OBSERVACIONES
Coste medio o mediano por acción	$i = \frac{\text{Presupuesto total ejecutado}}{\text{Número de acciones formativas}}$ $x = \frac{\sum_{i=1}^n xi * ni}{\sum_{i=1}^n ni}$ <p>Sea X1, X2; X3; ... ; Xn; una sucesión de datos ordenados de menor a mayor. La mediana, denotada por M0.5 se obtiene de: M0.5 = X (n+1)/2 si n es impar (Xn/2 + X(n/2)+1)/2 si n es par</p>	El presupuesto total ejecutado incluye la subvención ejecutada, el presupuesto propio del promotor ejecutado y otros recursos económicos obtenidos para financiar el plan. El coste se verá afectado por el tipo de acción, la materia impartida o por el número de ediciones del curso. Adicionalmente este mismo indicador se puede calcular tomando como referencia la subvención concedida a través del Plan de Formación para el Empleo.
Coste medio o mediano por edición	$i = \frac{\text{Presupuesto total ejecutado}}{\text{Número de ediciones formativas}}$ <p>Sea X1, X2; X3; ... ; Xn; una sucesión de datos ordenados de menor a mayor. La mediana, denotada por M0.5 se obtiene de: M0.5 = X (n+1)/2 si n es impar (Xn/2 + X(n/2)+1)/2 si n es par</p>	Ibid.
Coste medio o mediano de la hora de formación	$\frac{\text{Presupuesto total ejecutado}}{\text{Número horas formación}}$ $\frac{\text{Presupuesto total ejecutado según tipo de curso}}{\text{Número horas formación según tipo de curso}}$	Este indicador se desglosa según: - tipo de curso: online, presencial y semipresencial, - modalidad de gestión del plan: directa, indirecta y mixta

	$\frac{\text{Presupuesto total ejecutado según tipo de gestión}}{\text{Número horas formación según tipo de gestión}}$	- tipo de plan: unitario, agrupado e interdepartamental. - grupo de promotor Adicionalmente estos mismos indicadores se pueden calcular tomando como referencia la subvención concedida a través del Plan de Formación para el Empleo.
	$\frac{\text{Presupuesto total ejecutado según tipo de plan}}{\text{Número horas formación según tipo de plan}}$	
	$\frac{\text{Presupuesto total ejecutado según grupo de promotores}}{\text{Número horas formación según grupo de promotores}}$	
	$i = \frac{\text{Presupuesto total ejecutado}}{\text{Número de alumnos formados}}$	
	$\frac{\text{Presupuesto total ejecutado según tipo de curso}}{\text{Número de alumnos formados}}$	
Coste medio o mediano por alumno	$\frac{\text{Presupuesto total ejecutado según tipo de gestión}}{\text{Número de alumnos formados}}$	Ibid.
	$\frac{\text{Presupuesto total ejecutado según tipo de plan}}{\text{Número de alumnos formados}}$	
	$\frac{\text{Presupuesto total ejecutado según grupo de promotores}}{\text{Número de alumnos formados}}$	
Porcentaje de fondos propios ejecutados con respecto al coste total de las acciones formativas	$\% = \left(\frac{\text{Fondos propios ejecutados}}{\text{coste total de la formación}} \right) \times 100$	Indica el grado en el que el organismo destina recursos propios para la formación

Fuente: Elaboración propia

El objetivo fundamental del seguimiento de la formación es conocer las tendencias y la evolución que se produce año a año en el desarrollo de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas. Se pretende detectar posibles desviaciones para su corrección y las tendencias positivas para su fomento.

La disponibilidad de datos en términos anuales permite la realización de un análisis de tipo longitudinal, que proporcione información sobre las tendencias y la evolución de las principales magnitudes de la formación para el empleo desarrollada por las distintas administraciones públicas.

Es posible analizar en términos longitudinales la totalidad de los datos básicos e indicadores y derivados. Además, también es posible construir índices de base cien. Estos índices permiten reflejar de forma sencilla las tendencias observadas con el transcurso del tiempo. A partir de este material se puede abordar, por ejemplo, el contenido de las evaluaciones específicas que se proponen más adelante.

El análisis debe de realizarse cada año partiendo de los resultados alcanzados, por ejemplo, en 2012 y de los nuevos datos obtenidos

anualmente realizando un análisis de series históricas cuando existan observaciones suficientes¹⁹.

El seguimiento del programa o de los planes de formación para el empleo en las Administraciones Públicas se complementa con su evaluación.

4.2. Propuesta de un modelo de evaluación de la formación para el empleo dirigida a los empleados públicos.

El seguimiento de la actividad desarrollada por el programa o planes de formación para el empleo en las Administraciones Públicas permite detectar las desviaciones que se producen en su desarrollo y las tendencias más destacadas. Pero, para el gestor, esta información no es suficientemente precisa para conocer si se están alcanzándose de forma satisfactoria los objetivos y fines que justifican la existencia del programa y, sobre todo, las posibles causas de incumplimiento de los objetivos definidos.

Descripción y características del modelo de evaluación propuesto

La evaluación de políticas públicas constituye un proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión integral de una intervención pública, en este caso la formación de los empleados públicos. Su finalidad es alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos). Se evalúa para mejorarla eficacia de las intervenciones públicas impulsando el aprendizaje, la transparencia y la rendición de cuentas.

Dado que el mero seguimiento del programa de formación para el empleo no es suficiente, es precisa una evaluación que permita obtener no solo tendencias o variaciones en los indicadores fundamentales, sino también realizar juicios sobre el programa basados en evidencias obtenidas de manera rigurosa, como base para aplicar al programa medidas para corregir sus eventuales deficiencias. Sobre estas premisas la evaluación debe contemplar una serie de criterios evaluativos sobre los que obtener juicios de valor. Estos criterios fundamentales son:

¹⁹ Un ejemplo de seguimiento con los datos disponibles se encuentra en el "Anexo Datos básicos e indicadores de seguimiento de la formación para el empleo 2012"

Tabla 7: Criterios evaluativos aplicables a la formación para el empleo

CRITERIOS EVALUATIVOS	DEFINICION	COMENTARIOS
Pertinencia	La pertinencia es el grado en el que se han identificado correctamente los problemas o necesidades existentes (en este caso las necesidades y carencias formativas de los empleados públicos), y en qué medida la intervención está orientada a resolver dichas necesidades.	<i>En el análisis de pertinencia debe tenerse en cuenta el contexto de la intervención, en particular las exigencias que comporta el proceso de modernización de las AAPP y sus objetivos últimos.</i> <i>En definitiva la pertinencia medirá el grado en que los objetivos de una intervención son congruentes con las necesidades existentes.</i>
Coherencia	El criterio de coherencia hace referencia al grado en que las actividades y planes de formación implementados son concordantes con los objetivos marcados en materia de formación	<i>Aún cuando pueden no existir objetivos explícitos, es posible identificarlos, en mayor o menor medida.</i> <i>El análisis de coherencia implica evaluar la lógica del modelo de formación, señalando si existe una priorización adecuada de los objetivos y su relación con las actividades y la consecución de resultados.</i>
Complementariedad	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 eventuales sinergias.	<i>Puede entenderse que lo contrario de la complementariedad es el solapamiento. El programa de formación para el empleo en las Administraciones Públicas coincide con la actividad formativa que desarrollan las entidades promotoras de los planes de formación y compiten, en algunos casos, con los planes de los diferentes promotores.</i>
Cobertura	Grado en que una intervención alcanza a la población objetivo de la misma.	<i>Entendida como el nivel de acceso a la formación para el empleo de todos los empleados públicos susceptibles de recibirla.</i>
Implementación	Forma en que se ha puesto en práctica una intervención: estructuras, procesos, actividades...	<i>Se contempla a partir de un análisis de la legislación y procedimientos del programa o del plan y sus efectos sobre la eficacia y eficiencia. Y tiene en cuenta los recursos humanos, materiales y económicos asignados</i>
Eficacia	Grado en el que se alcanzan los objetivos establecidos en la intervención. Deben ponerse en relación con los resultados tanto los esperados si están explícitos como los derivados de un constructo si no lo están. Puede definirse también como el grado de resolución del problema público que dio lugar a la intervención. En teoría los objetivos de la política atacan las causas del problema, aunque muchas políticas no identifican causas y en ocasiones tampoco parten de un diagnóstico del problema.	<i>El análisis de eficacia permitirá conocer si el Programa o el plan cumple los objetivos establecidos y en qué medida los cursos de formación contribuyen a una mayor adecuación de las competencias de los empleados públicos a las exigencias de sus puestos de trabajo.</i> <i>La medición de la eficacia incluye dos dimensiones: la evaluación de la transferencia de la formación, y de los resultados logrados en la aplicación de las enseñanzas de la formación al desempeño del puesto de trabajo por parte de los destinatarios del Programa o plan</i>
Eficiencia	Medida en la que se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posibles. Este criterio complementa al de eficacia, pero su evaluación presenta muchas dificultades, 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). Y existe una dificultad adicional en la aplicación de las técnicas de medición de la eficiencia. Los análisis coste-beneficio suelen	<i>Al no existir objetivos cuantificados sobre eficacia de la formación para el empleo, ni indicadores objetivos de resultados, la evaluación se limitará a reflejar indicadores relativos al coste de la formación, y la evolución temporal de dicho coste, indicándose las diferencias de cada familia de promotores y los generales del programa o plan evaluado, hasta que se disponga de información objetiva que permita efectuar una medición de la eficiencia a partir de las técnicas y herramientas más utilizadas con esta finalidad.</i>

	ser muy complicados de aplicar en el ámbito público y muy costosos	
Impacto	Efectos de la intervención más allá de sus destinatarios inmediatos, en el conjunto de la sociedad	<p><i>Permitirá conocer cuáles son los principales efectos del modelo de formación para el empleo en el desarrollo de los recursos humanos y en la eficacia y el cumplimiento de objetivos de las organizaciones en las que prestan sus servicios los empleados formados.</i></p> <p><i>Como en el caso anterior, la medición del impacto implica la obtención de información objetiva que permita conocer la contribución de la formación a un mejor desempeño de las organizaciones públicas.</i></p>
Sostenibilidad	<p>La sostenibilidad tiene una doble dimensión:</p> <p>-Medida en que los beneficios obtenidos continúan después de concluida la intervención.</p> <p>-Grado en que se garantiza la continuidad del programa o plan a lo largo del tiempo.</p>	<p><i>Cabe considerar, en términos generales, que los conocimientos, actitudes y habilidades obtenidos en la formación por los participantes en acciones formativas se mantienen a lo largo del tiempo.</i></p> <p><i>Por otro lado, la sostenibilidad de la formación depende de la disponibilidad de recursos económicos y de los criterios establecidos para el reparto de las ayudas entre los distintos promotores.</i></p>
Participación	La participación hace referencia al papel desempeñado por los actores interesados en el diseño e implementación de la formación.	<i>Se contempla a partir de un análisis de la legislación y procedimientos del plan.</i>

Fuente: Elaboración propia

Aplicación de los criterios evaluativos a la evaluación general de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas.

El marco sobre el que aplicar los criterios evaluativos debe de ser la totalidad del programa de formación para el empleo en las Administraciones Públicas. No obstante, este modelo es válido para el conjunto de planes que gestiona un promotor o para un plan concreto.

La aplicación de los diferentes criterios evaluativos exige la utilización de indicadores y, en su caso, la realización de encuestas o la aplicación de otro tipo de herramientas de investigación. El contenido de la evaluación de cada uno de los criterios es el siguiente:

Criterio de pertinencia.

Se ha señalado²⁰ que la formación de los empleados públicos se estructura en torno a tres ejes:

1. *“Dotar al personal de los recursos técnicos y cognitivos precisos para el desempeño de sus funciones cotidianas y la adquisición de nuevos contenidos.*

²⁰(S. Jiménez Meroño Et al. ,2010)

2. *Incorporar a los procedimientos las experiencias de su personal, haciendo que la motivación y la capacitación de su capital humano aumenten.*
3. *Integrar el nuevo discurso de la ciudadanía y de las relaciones del Estado y sociedad”.*

Las políticas formativas deben formar parte sustantiva de la planificación estratégica de las organizaciones públicas y deben integrarse en la planificación y gestión de los recursos humanos. Debe determinarse si el Programa contribuye a conseguir el objetivo estratégico de incrementar la capacitación, conocimientos y habilidades de los receptores de la formación y la eficacia de sus organizaciones.

La pertinencia implica que la formación no debe tener por objeto únicamente la corrección de la posible obsolescencia de los conocimientos, herramientas y habilidades de los empleados públicos, o su actualización.

Por el contrario es necesario, además, el análisis y la correcta identificación de las necesidades formativas presentes y futuras de los empleados en función de los objetivos estratégicos. En este sentido se han diseñado e implementado en los últimos tiempos algunos modelos que pretenden identificar adecuadamente dichas necesidades, como el desarrollado por la Escola d'Administració Pública de Catalunya²¹.

Existen distintas metodologías para el análisis de la pertinencia, que son, fundamentalmente de tipo cualitativo y documental. Entre las primeras cabe destacar las entrevistas y/o grupos de discusión, así como técnicas afines tales como las técnicas de grupo nominal o los análisis DAFO. Además, las encuestas, tanto a promotores, como a responsables de formación y a los destinatarios últimos de la misma permiten obtener evidencias relativas a la pertinencia.

Como resultado se busca conocer la definición estratégica de las políticas de recursos humanos y si estas integran las políticas formativas.

En el modelo propuesto para la evaluación las evidencias se obtienen a través de entrevistas personales semiestructuradas y mediante la inclusión de ítems en los cuestionarios de las encuestas a promotores y empleados públicos que quieren evidenciar:

²¹Escola d'Administració Pública de Catalunya. "Diagnosis de necesidades formativas en instituciones públicas". Escola d'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya. En este trabajo se plantea un enfoque que incorpora el análisis de fortalezas de las organizaciones.

- La incorporación, desde el punto de vista de su pertinencia con respecto a sus objetivos estratégicos, de la formación para el empleo con las políticas de recursos humanos de las organizaciones.
- El papel desempeñado por el INAP en el contexto de las necesidades de las organizaciones, así como con respecto a sus propios objetivos estratégicos.
- La difusión del análisis de necesidades formativas entre los promotores, así como los enfoques, perspectivas e instrumentación desarrollados para su identificación.
- Las necesidades que perciben los destinatarios y los responsables con respecto a la formación para un mejor desempeño de sus puestos de trabajo.
- El grado en que tanto los responsables de unidades como los destinatarios de los cursos, creen que la administración pública correspondiente identifica correctamente las necesidades formativas para sus empleados públicos.

Se trata, por tanto, de una primera aproximación a un análisis de pertinencia teniendo en cuenta las restricciones de todo orden (temporales, de recursos, naturaleza de los datos disponibles, etc.) de la evaluación.

Tabla 8: Evaluación de la pertinencia de la intervención. Dimensiones, técnicas/ análisis e ítems de encuestas

Análisis	Herramientas de análisis/ Ítems de encuesta
Análisis relativo a la incorporación de la política de formación como objetivo estratégico en la política de planificación y gestión de recursos humanos. Tanto en relación a las organizaciones a quienes se dirige la formación, como con respecto a los propios objetivos del INAP.	Análisis documental. Se incluyen normas, informes de gestión, memorias, etc. Entrevistas semiestructuradas.
Análisis de la adecuación del Programa de Formación para el Empleo con respecto a las necesidades existentes en materia de recursos humanos y carencias formativas.	Análisis documental. Se incluyen normas, informes de gestión, memorias, etc. Entrevistas semiestructuradas
Verificación de la existencia de análisis de necesidades formativas, así como los enfoques, perspectivas e instrumentación llevados a cabo para su identificación.	Análisis documental. Se incluyen normas, informes de gestión, memorias, etc. Entrevistas semiestructuradas.
Percepción de los destinatarios de la formación y empleados públicos con subordinados en relación a la adecuada identificación de necesidades formativas por parte de la AGE	Cuestionario de empleados públicos. P35 Cuestionario de promotores P.11,P.11a, P.12, P.13 Cuestionario de empleados públicos. P.16, P19 Y P36.

Fuente: Elaboración propia

Criterio de coherencia.

El análisis de coherencia implica evaluar la lógica del modelo de formación señalando si existe una priorización consistente de los objetivos y su relación con las actividades y la consecución de los resultados. Las técnicas de análisis que pueden utilizarse son las mismas señaladas en los apartados anteriores.

La existencia de un organismo, el INAP, que tiene encomendados objetivos de formación, que ejerce como órgano de apoyo permanente a la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas y al que le corresponde el desarrollo de funciones en el desarrollo de los planes de formación para el Empleo en las Administraciones Públicas, añade complejidad a la evaluación. La coherencia puede analizarse desde una doble perspectiva: la coherencia de los planes de formación diseñados por las AAPP y los organismos que ejercen funciones en materia de formación; y la coherencia de la actividad desempeñada por el INAP en relación a sus objetivos específicos.

Independientemente de las evidencias obtenidas a través de las distintas encuestas, la coherencia interna puede analizarse desde la perspectiva de los procedimientos en el sentido de si estos permiten una adaptación de los cursos de formación a las necesidades de organizaciones y alumnos o si responden a otros intereses y si estos son coherentes con los objetivos marcados a la formación para el empleo en las Administraciones Públicas.

Entre otros elementos, en la evaluación se analizará:

- Grado en que las medidas implementadas son congruentes con los objetivos fijados y si las acciones formativas se adecúan a las necesidades de formación percibidas por los empleados públicos. En aspectos tales como la materia, contenidos concretos del curso, modalidades de impartición, características de los receptores de la formación, entre otros.
- Grado en que las medidas implementadas son consistentes con los objetivos del INAP.
- Grado en que existe un programa o plan de formación más o menos estructurado, accesible al empleado y adecuado a las necesidades de formación percibidas

Tabla 9: Evaluación de la coherencia de la intervención. Dimensiones, técnicas/ análisis e ítems de encuestas

Análisis	Herramientas de análisis/ Ítems de encuesta
Ajuste de las acciones formativas a los objetivos de formación y necesidades detectadas en materia formativa.	Análisis documental, especialmente referido al diseño de las acciones o programas de formación. Entrevistas semiestructuradas. Cuestionario de promotores. P15, P16 Cuestionario de empleados públicos. P35
Grado en que las medidas implementadas son coherentes con los objetivos del INAP.	Análisis documental, especialmente referido al diseño de las acciones o programas de formación. Entrevistas semiestructuradas.
Grado en que existe un programa o plan, más o menos estructurado y accesible al empleado, adecuado a sus necesidades de formación percibidas	Análisis documental, especialmente referido al diseño de las acciones o programas de formación. Entrevistas semiestructuradas. Cuestionario de empleados públicos. P8, P13e, P17, p20

Fuente: Elaboración propia

Criterio de complementariedad.

El criterio de complementariedad hace referencia al grado en que distintas políticas públicas intervienen para resolver un problema multidimensional. En sentido estricto, es difícilmente aplicable a los programas públicos, en este caso al ámbito de la formación para el empleo. No obstante, la complementariedad puede detectarse por el grado de coordinación de los planes de formación y acciones formativas desarrolladas por los distintos promotores. De este modo es posible identificar la existencia de posibles sinergias, o por el contrario de solapamientos o ineficiencias en las acciones formativas desarrolladas. La complementariedad permite contestar las siguientes preguntas:

- Grado en que ha existido coordinación entre las diversas actividades de formación y entre los distintos promotores.
- Existencia de solapamientos de acciones formativas

A estas preguntas se puede contestar mediante la información obtenida a través de las herramientas apuntadas en el criterio de pertinencia y coherencia. Las encuestas realizadas también recogen ítems que permiten analizar la complementariedad.

Tabla 10: Evaluación de la complementariedad de la intervención. Dimensiones, técnicas/ análisis e ítems de encuestas

Análisis	Herramientas de análisis/ Ítems de encuesta
Grado en que ha existido coordinación entre las diversas actividades de formación	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental, especialmente referido al diseño y coordinación de las acciones o programas de formación. • Técnica de Grupo Nominal • Entrevistas semiestructuradas. • Cuestionario de promotores. P28, P28a
Grado en que ha existido coordinación entre las actividades formativas de los distintos promotores (con Diputaciones Provinciales, INAP, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental, especialmente referido al diseño y coordinación de las acciones o programas de formación. • Técnica de Grupo Nominal • Entrevistas semiestructuradas. • Cuestionario de empleados públicos. P37
Existencia de solapamientos de acciones formativas	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental, especialmente referido al diseño y coordinación de las acciones o programas de formación. • Técnica de Grupo Nominal • Entrevistas semiestructuradas.

Fuente: Elaboración propia

La no complementariedad con otros programas puede suponer la existencia de solapamientos y duplicidades. Se evalúa el solapamiento a partir de la encuesta a promotores y mediante el indicador de repetición de los cursos en el mismo territorio.

Tabla 11: Indicadores a utilizar para evaluar el solapamiento y duplicidades

Análisis	Herramientas de análisis/Ítems de la encuesta
Existencia de solapamientos de acciones formativas	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental, especialmente referido al diseño y coordinación de las acciones o programas de formación. • Técnica de Grupo Nominal • Entrevistas semiestructuradas.
Porcentaje de planes de formación en los que se tiene en cuenta las acciones formativas o planes llevados a cabo por otros organismos o instituciones	Cuestionario de promotores. P28
Porcentajes de formas en que se complementa el plan de formación con aquellos pertenecientes a otras instituciones	Cuestionario de promotores. P28a
Grado en que existe coordinación con actividades formativas de otras organizaciones	Cuestionario de empleados públicos. P37
Índices de repetición de los cursos en el mismo territorio	A partir del análisis de los datos del portal FEDAP

Fuente: Elaboración propia

Criterio de cobertura.

El análisis del criterio de cobertura se realiza utilizando diferentes indicadores y herramientas. Entre los primeros destaca la tasa de cobertura, que, a su vez, puede descomponerse en función de diferentes variables o criterios, tales como tipo de vinculación con la administración (funcionarios, personal laboral, etc.) sexo, edad, lugar donde se desarrolla el trabajo, etc.

Por otro lado, las regresiones logísticas o probabilísticas permiten conocer cuál es la probabilidad de recibir formación en función de una serie de variables consideradas como independientes.

La evaluación de la cobertura contempla las siguientes herramientas:

- Análisis de diferentes tasas o índices de cobertura de la población potencialmente formable.
- Comparación de los perfiles de los empleados receptores de formación y la de la totalidad de los empleados públicos en cuanto a sexo, edad, nivel de formación etc.
- Análisis del grado de concentración de los cursos a partir de los datos obtenidos de la encuesta a los alumnos
- Aplicación de una regresión logística para conocer la probabilidad de recibir o no formación utilizando un conjunto de variables independientes.

Tabla 12: Indicadores de seguimiento susceptibles de ser empleados en el análisis del criterio de cobertura

Indicadores
Media o mediana de empleados que pueden recibir formación por organización o plan de formación
Distribución porcentual de participantes por sexo
Tasa de cobertura de la formación en los empleados públicos
Tasa de cobertura de funcionarios
Distribución porcentual de funcionarios formados por subgrupo
Tasa de cobertura del personal laboral
Distribución porcentual del personal laboral formado por grupo profesional
Tasa de cobertura del personal estatutario
Distribución porcentual del personal estatutario formado por categoría
Tasa de cobertura del personal estatutario
Índice de repetición

Fuente: Elaboración propia

Tabla 13: Evaluación de la cobertura de la intervención. Dimensiones, técnicas/ análisis

Análisis	Herramientas de análisis/ Ítems de encuesta
Perfil comparado de efectivos y receptores de formación	Criterios sexo, edad, formación, nivel etc. para la población total y para los que reciben la formación Cuestionario de empleados públicos. P3, P24, P25, P26, P27, P28, P30, P31, P32, P33, P34
Probabilidad de recibir formación o no recibirla. (Regresión logística)	En principio parece interesante si se calcula a efectos comparativos entre los diferentes colectivos analizados Cuestionario de empleados públicos. P3, P32, P33, P25, P26 P27, P27A, P34, P30, P31, P18
Grado de concentración de las acciones formativas	Estos datos solo pueden obtenerse a partir de la encuesta a empleados públicos. Cuestionario de empleados públicos. P3, P4, P24, P25, P26, P27, P28, P30, P31, P32, P33, P34.

Fuente: Elaboración propia

Criterio de Implementación.

Este criterio puede incorporar numerosos aspectos: las herramientas tecnológicas habilitadas para la gestión, el procedimiento establecido para la asignación de los fondos, la articulación concreta de las actividades de formación, su gestión directa o indirecta, el contenido de la formación, la selección del profesorado y los alumnos, etc.

Las herramientas de análisis de la implementación son similares a las utilizadas en los criterios apuntados anteriormente, como se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 14: Evaluación de la implementación de la intervención. Dimensiones, técnicas/ análisis e ítems de encuestas

Análisis	Herramientas de análisis/ Ítems de encuesta
Implementación de las actividades formativas:	Análisis documental.
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicaciones informáticas para la gestión. • Procedimiento de asignación de fondos. • <u>Acciones formativas</u>: número, composición, contenido, modalidades 	Técnica de Grupo Nominal Entrevistas semiestructuradas. Cuestionario de promotores. P5-P11, P13, P14, P16-P20, P22-P27

de gestión del plan, forma de impartición, etc.	Cuestionario de empleados públicos. P3, P4, P6, P7, P9-P10, P13, P14, P18, P23, P24
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Alumnos</u>: selección, composición, distribución por variables de clasificación, etc. • <u>Recursos económicos empleados en actividades formativas</u>. 	

Fuente: Elaboración propia

Dentro del análisis de implementación es posible realizar un análisis de cómo han evolucionado las principales magnitudes a lo largo del tiempo (análisis de series históricas). En este análisis se hace un profuso empleo de los datos básicos y de gestión reflejados en el sistema de seguimiento. Entre los indicadores que se pueden aplicar en la evaluación de implementación se destacan los siguientes:

Tabla 15: Indicadores a utilizar para evaluar el criterio de implementación

Media o mediana de subvención adjudicada por unidad de referencia
Ratio entre los recursos propios presupuestados y la subvención concedida
Grado de ejecución de la subvención adjudicada
Grado de ejecución del presupuesto propio del promotor
Grado medio o mediano de ejecución del presupuesto inicial por plan de formación
Media o mediana de subvención por persona potencialmente formable
Presupuesto desglosado de la formación
Distribución porcentual de los planes de formación según tipo
Media o mediana de acciones formativas por plan de formación.
Distribución porcentual de acciones según modalidad de impartición
Distribución porcentual de las acciones según contenido de curso
Distribución porcentual de acciones según número de ediciones
Media o mediana de ediciones por acción formativa
Distribución porcentual de ediciones según modalidad de impartición
Media o mediana de horas de formación
Media o mediana de horas de formación por edición
Media o mediana de horas de formación por contenido del curso
Personas potencialmente formables por ediciones
Media o mediana de alumnos por contenido del curso
Media o mediana de empleados que pueden recibir formación
Distribución porcentual de participantes por sexo
Distribución porcentual según modalidad de gestión del plan
Media o mediana de ediciones por persona dedicada a la gestión del plan
Media o mediana de alumnos por persona dedicada a la gestión del plan

Fuente: Elaboración propia

Los indicadores se analizan mediante la construcción de series históricas, para detectar tendencias.

Criterio de eficacia.

El análisis de la eficacia en el ámbito de la formación incluye dos dimensiones a considerar.

1. Por un lado la **transferencia de los conocimientos**, habilidades y competencias adquiridos en la formación **al desempeño del puesto de trabajo** del personal formado y su mantenimiento a lo largo del tiempo. Es la conocida en la literatura en materia de formación como "*evaluación de la transferencia*".

La *evaluación de la transferencia* pretende analizar tanto los resultados de la transferencia de la formación al puesto de trabajo como fundamentalmente los factores que afectan a dicha transferencia. Los factores pueden ser diversos, y existen numerosos modelos y análisis que los identifican. Uno de los problemas más evidentes para la utilización de estos modelos es la dificultad de recoger evidencias objetivas, en el puesto de trabajo. No sólo por el alto coste en recursos humanos y económicos que requieren la aplicación objetiva de dichos modelos²², sino también por cuestiones vinculadas a la naturaleza, estructura y funcionamiento de las organizaciones. Por ello habitualmente se aborda la transferencia de modo *indirecto*, a través de ítems de encuesta a destinatarios de la formación, cuyas respuestas no dejan de ser percepciones²³.

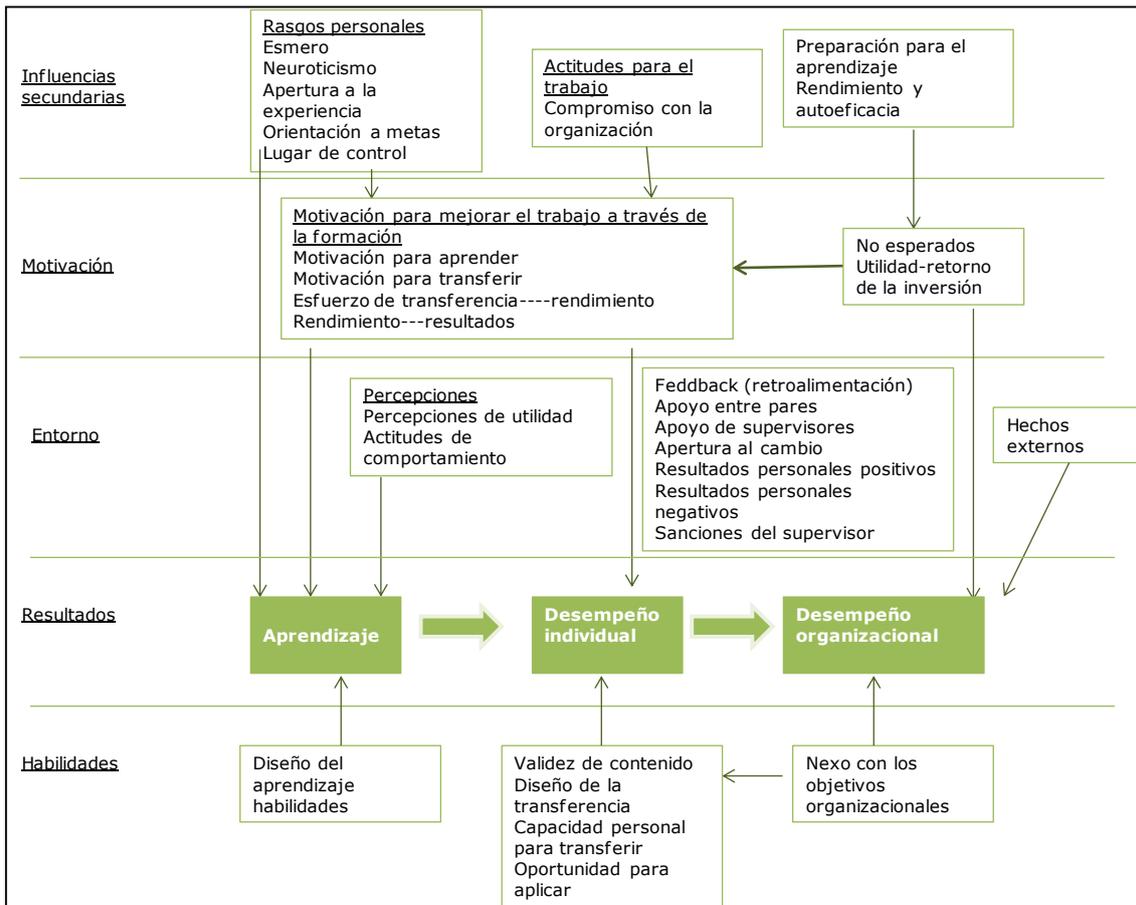
En el siguiente gráfico se pueden apreciar las interrelaciones e interacciones de los factores determinantes de la transferencia de la formación al desempeño profesional.

²²Aspecto resaltado en numerosas ocasiones en la literatura sobre transferencia en materia de formación. Por ejemplo P. Pineda Herrero Y C. Quesada Pallarès(2013)

²³ Entre dichos modelos cabe citar el modelo de Kirkpatrick, y en el ámbito de la transferencia indirecta los trabajos realizados por Baldwin y Ford (1988), Noe (1988), Holton (1996, 2005), Burke y Hutchins (2008), P.Pineda (2012.),entre otros.

Cabe destacar el modelo de Holton, que introduce un nuevo concepto del sistema de transferencia, definido como "todos aquellos factores en la persona, la formación y la organización que influyen en la transferencia de la formación al desempeño laboral" por Holton, Bates y Ruona (2000). Este modelo incorpora un instrumento con base teórica psicométrica, que ha sido validado,- el Learning Transfer System Inventory, (LTSI)-. Este instrumento pretende medir los factores claves que determinan la mejora del desempeño profesional como consecuencia de la formación, y puede ser empleado en el diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la transferencia de la formación formulada por Holton, Bates y Ruona (2000).

Gráfico 5: Modelo revisado del desarrollo de recursos humanos (HRD)



El análisis de la transferencia recurre a técnicas de análisis factorial, que pueden ser de distinta naturaleza y que se explicarán con mayor detalle en el apartado correspondiente a los análisis efectuados en el marco de la evaluación piloto.

2. El grado en que la formación recibida coadyuva a un **mejor desempeño del puesto de trabajo**, mediante la aplicación concreta de las habilidades, conocimientos y prácticas adquiridas en la formación.

Si bien, en cierto modo, este análisis se solapa en algún aspecto con la transferencia, puede considerarse que la transferencia investiga el "proceso", junto con las restricciones, condicionantes y elementos facilitadores o que dificultan la aplicación de la formación, mientras que este segundo análisis considera los "resultados" últimos de la aplicación de los conocimientos a la organización.

Existen distintas técnicas y herramientas de análisis que posibilitan la evaluación de la eficacia de la formación.

En primer lugar los modelos y regresiones lineales múltiples. Estos modelos pretenden explicar qué factores, elementos o variables (independientes), son capaces de explicar el rendimiento en el desempeño laboral (variable o término dependiente)²⁴. Las posibles variables explicativas son de distinta naturaleza, tanto de carácter personal (sexo, edad, etc.), como laboral u organizacional. Tratándose de una evaluación que indaga sobre los efectos de la formación, lógicamente debe incluirse la formación y su transferencia efectiva como causas que hipotéticamente pueden incidir en la mejora (o no) del rendimiento.

De este modo de dispondrá de una panorámica general de los factores determinantes del rendimiento laboral, y el papel que juega la formación y la transferencia en éste último, y las interacciones con el resto de posibles causas explicativas.

Otras herramientas se circunscriben a analizar qué habría sucedido a los individuos que reciben una intervención (en este caso, formación para el empleo), en ausencia de ella. Son los denominados contrafactuales. Estas herramientas, a las que la literatura suele denominar²⁵ técnicas de evaluación de impacto, intentan determinar qué efectos en los destinatarios son debidos única y exclusivamente a la intervención llevada a cabo a través de los programas o políticas públicas evaluados.²⁶

A través de esta técnica no paramétrica se pretende eliminar el sesgo de selección (el hecho de que la participación en el programa sea no aleatoria), y que, por tanto, los individuos que son tratados difieran de los no tratados no sólo en términos de participación sino también de otras características que determinen los resultados. Esto es, que las características entre el grupo de tratamiento y el de control difieran y no sean comparables, por lo que las diferencias en los resultados pueden deberse a las diferentes características de unos y otros y no sólo a la intervención.

La hipótesis básica es la independencia condicional, o selección en observables, o lo que es lo mismo, que la participación, condicionada a las características observables X es independiente de los resultados de la

²⁴Puede medirse la eficacia general en el desempeño, o aspectos más concretos, como eficacia en términos de tiempo empleado en la realización de tareas, asunción de tareas no desarrolladas anteriormente, el desempeño del trabajo de forma más rigurosa, etc.

²⁵Desde la terminología evaluativa, estas técnicas miden resultados finales en los destinatarios del programa. El impacto en el ámbito de la evaluación va referido al grado en que se producen otros efectos, queridos o no, en otros ámbitos, tales como la sociedad, o, en el presente caso, en las organizaciones, que, gracias a la formación, resultarían más eficaces y podrían alcanzar en mayor medida sus propios objetivos.

²⁶ Entre dichas técnicas cabe destacar la técnica del emparejamiento, en particular el *Propensity Score Matching* (PSM), por ser considerada, desde el punto de vista estadístico, la más rigurosa y la que menores restricciones plantea. Dicha técnica, básicamente, lleva a cabo la comparación entre dos grupos, uno sometido a tratamiento, -la intervención-, y otro que actúa como grupo de control. Ambos deben ser lo más parecidos posibles en sus características antes de la intervención. Se empareja a cada unidad tratada con otra del grupo de control lo más similar posible.

intervención. De este modo el sesgo de selección se elimina si se condiciona en las variables observables X (Heckman et al., 1998). Por tanto, el resultado de la participación en un programa de intervención es el mismo para participantes y no participantes, una vez que se ha controlado por dichas variables observables.

A través del emparejamiento (matching) cada individuo participante se compara con otro u otros que son lo más similares posible en términos de sus características observables. Las técnicas de evaluación de impacto han sido ampliamente utilizadas en la medición de los efectos de la formación ocupacional en el empleo, particularmente en el caso de la incorporación y mantenimiento del empleo en el sector privado.

Como se ha indicado, una evaluación rigurosa de la eficacia exigiría mediciones *in situ*, que permitiera obtener indicadores de rendimiento (resultados) lo más objetivas y rigurosas posible. La obtención de estos indicadores es difícil, por el alto coste que conllevan.

Por ello el modelo de evaluación propuesto se aproxima a los resultados indirectamente, sustituyendo las evidencias objetivas por percepciones de los distintos actores del proceso.

Se utiliza para ello una encuesta a los empleados públicos susceptibles de recibir formación, distinguiendo quienes tienen empleados públicos subordinados o desempeñan cargos directivos en las organizaciones. El año de referencia de la encuesta necesariamente tiene que ser el previo a su realización, con el objeto de reducir las imprecisiones de los encuestados por la lejanía en el tiempo del año evaluado.

Para medir la eficacia, por tanto, se evalúa la transferencia del aprendizaje a la organización mediante la aplicación de los conocimientos y habilidades adquiridos por los alumnos a su puesto de trabajo, diseñando un modelo de transferencia y se realizan distintos análisis de regresión para captar la eficacia que la formación tiene, siempre según la percepción de los alumnos, en su desempeño profesional.

Con carácter meramente tentativo se aplican técnicas cuasi experimentales de emparejamiento (PSM), con las limitaciones que estas técnicas conllevan.

Finalmente se realiza un análisis exploratorio de naturaleza descriptiva que muestre la percepción que tanto los destinatarios como aquellas personas que tienen subordinados a su cargo muestran respecto a la eficacia de la formación.

Tabla 16: Evaluación de la eficacia de las intervenciones. Dimensiones, técnicas/ análisis e ítems de encuestas

Análisis	Herramientas de análisis/ Ítems de encuesta
<p>Evaluación de la transferencia de la formación en el caso de los empleados públicos mediante un modelo que comporta:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Elaboración del modelo. -Realización de análisis factorial, que determine los factores incidentales y su consistencia con el modelo. -Identificación de barreras o riesgos para la transferencia o, en su caso, facilitadores. -Inclusión de factores en modelos de regresión de eficacia de transferencia y/o en la eficacia final de la formación. 	Encuesta de empleados públicos P1 y P13
Elaboración de un modelo predictivo sobre el grado en que se aplica la formación al desempeño profesional. Para ello se realizará un análisis de regresión múltiple.	P8, P.11,P13Z, P32, P33, P25, P27, P27a, P28, P34, P30, P31
Regresión logística (probabilidad experimentar mejoras o no en el desempeño profesional).	P12, P13Z, P32, P33, P25, P27, P27a, P28, P34, P30, P31 y análisis factorial.
Regresión lineal múltiple del grado de mejora experimentado en el desempeño profesional	P3, P4, P8, P12, P13Z, P32, P33, P25, P27, P27a, P28, P34, P30, P31 y analysis factorial.
<i>Propensity Score Matching</i> , que mide el efecto neto del tratamiento en los tratados (recibir formación) en comparación con un grupo de control.	P2, P3, P4, P8, P12, P13Z, P32, P33, P25, P27, P27a, P28, P34, P30, P31 y análisis factorial
Grado en que la formación es percibida por los destinatarios y quienes tienen subordinados como instrumento de mejora de la eficacia en el desempeño profesional.	P14, P20

Fuente: Elaboración propia

Criterio de eficiencia.

Una de las metodologías más empleadas en la medición de la eficiencia es el análisis coste-beneficio, del que existe una abundante literatura para su aplicación. Otra metodología muy al uso en la medición de la eficiencia son los cálculos empíricos de frontera eficiente. Existen distintas aproximaciones, paramétricas y no paramétricas.

Los análisis paramétricos toman como referencia una frontera que representa la eficiencia máxima (una función máxima que es única), y mide la distancia relativa existente entre los resultados alcanzados (valor de producción observado), y la frontera máxima de eficiencia.²⁷

²⁷Esta distancia viene a reflejar la ineficiencia con respecto a la máxima eficiencia que podría haberse alcanzado. Dentro de este conjunto de herramientas, una de las que presenta mayor interés son los modelos de frontera estocástica. En estos modelos, la distancia hasta la frontera recoge tanto la cuantía del error en la aproximación (causado por la mala medición) como por la ineficiencia).

Entre los enfoques no paramétricos destaca el Análisis de Envolvente de Datos, (DDEA en inglés). Esta técnica, muy empleada en el análisis de la eficiencia en el ámbito de las políticas públicas, presenta como ventajas su sencillez, el tomar como referencia otras observaciones reales en lugar de funciones teóricas y que no sea necesario conocer la función de producción que vincula los recursos (inputs) y los resultados²⁸.

Para medir la eficiencia es preciso disponer de indicadores relativos a los resultados alcanzados y a su gradación o intensidad. Sólo de este modo es posible analizar si dichos resultados se obtienen eficientemente, o podrían haberse conseguido utilizando menores recursos económicos. En tanto se carezca de indicadores de resultados vinculados a aspectos específicos de la formación, una alternativa es el análisis de los costes de los programas, empleando indicadores. El indicador de coste fundamental es el coste por hora de formación que puede matizarse mediante otros índices complementarios como el coste por participante, el coste medio por edición y acción formativa y finalmente el coste de edición por modalidad de formación.

Tabla 17: Indicadores a utilizar para evaluar el coste de la formación

Indicadores	Contenido
Coste medio o mediano por acción	El coste se verá afectado por el tipo de acción, la materia impartida o por el número de ediciones del curso. Adicionalmente este mismo indicador se puede calcular tomando como referencia la subvención concedida a través del Programa de Formación.
Coste medio o mediano por edición	Ibid.
Coste o mediano hora formación	Ibid.
Coste medio o mediano por alumno	Este indicador se desagrega según: - tipo de curso: online, presencial y semipresencial, - modalidad de gestión del plan: directa, indirecta y mixta - tipo de plan: unitario, agrupado e interdepartamental. - grupo de promotor Adicionalmente estos mismos indicadores se pueden calcular tomando como referencia la subvención concedida a través del Programa de Formación.
Coste medio de la edición por modalidad de formación	Ibid.

Fuente: Elaboración propia

La utilización de los indicadores de coste no es la mejor aproximación para medir la eficiencia del programa. Al no vincularse con los resultados alcanzados, pueden indicar simplemente una reducción de los recursos destinados a la formación que puede repercutir en la calidad de la formación impartida.

²⁸Además, es posible llevar a cabo el análisis con diferentes combinaciones de inputs y outputs.

Criterio de impacto.

El criterio de impacto mide el grado en que la formación de los empleados públicos contribuye o provoca un mejor funcionamiento de la organización, que se traduce tanto en una mejora del cumplimiento de sus objetivos finales, y en la prestación de servicios o bienes a la sociedad.

El análisis de impacto debe incorporar también un análisis de causalidad para poder desagregar qué resultados finales de la organización corresponden a la formación y no a otras causas internas o del entorno en el que se enmarca la organización. Para poder realizar este tipo de análisis es preciso que las organizaciones dispongan de objetivos establecidos e indicadores de resultados, lo que sucede en pocas organizaciones y, además, efectuar mediciones individualizadas que puedan determinar que parte de la mejora del rendimiento o del desempeño en el puesto de trabajo es netamente atribuible a la formación. A pesar de esto, el criterio de impacto se mantiene en el modelo propuesto, en el entendimiento de que en el futuro las limitaciones señaladas desaparezcan y, en consecuencia, sea posible su evaluación.

Criterio de Sostenibilidad.

Para evaluar la sostenibilidad del programa se emplean técnicas cualitativas (entrevistas semiestructuradas, o TGN) y cuantitativas, a través de indicadores contruidos a partir de los datos disponibles. Estos indicadores miden, por un lado la financiación que aporta el programa para el desarrollo de los planes de los promotores y en segundo lugar, la dependencia de los promotores respecto del programa, medida a través del esfuerzo presupuestario que realizan.

Respecto de la financiación que aporta el programa, y en el caso de que el modelo propuesto se aplique al programa en su conjunto, se analiza tanto la evolución de la recaudación por cuota de formación como la asignación que, a partir de esta recaudación, se efectúa para la formación de los empleados públicos. Igualmente se considera la cuantía asignada por empleado público.

En cuanto a la dependencia del programa, se analiza la aportación de recursos propios que realiza el promotor así como el peso de estos recursos propios en relación con el presupuesto total (subvención concedida más recursos propios aportados).

Finalmente se ha incluido una pregunta en la encuesta a promotores de formación con el objeto de contrastar la diversidad de fuentes de financiación de los planes de formación, incluyendo otros recursos externos a la institución, al margen del INAP, como los Fondos Europeos.

Tabla 18: Indicadores a utilizar para evaluar el criterio de sostenibilidad

Indicadores	Observaciones
Recaudación por cuota de formación	
Peso de las cantidades asignadas para la formación de empleados públicos sobre la cuantía total asignada.	La cuantía total asignada para formación, incluye los fondos asignados tanto al sector privado como al público
Cuantía asignada por empleado público	
Peso de los recursos propios aportados por el promotor sobre el presupuesto total	
Ratio entre los recursos propios presupuestados y la subvención concedida	

Fuente: Elaboración propia

Criterio de participación.

El criterio de participación analiza hasta qué punto los diferentes actores interesados (actores sociales y económicos y destinatarios de la política) en una política o programa públicos han intervenido en su diseño, implementación y resultados. La evaluación de la participación se centra en el conocimiento de si ha existido un proceso participativo en la formulación de la política pública, de si este proceso responde o no a una voluntad clara de incorporar la voz de los ciudadanos y de los grupos de interés al diseño, implementación o evaluación de las políticas y con qué grado de compromiso, si se han considerado como valores principales la pluralidad y la diversidad y si la política incorpora en su diseño o implementación los resultados de los procesos participativos.

La aplicación de este criterio, tal y como se ha definido, presenta en el caso del Programa o los planes de Formación algunas limitaciones, derivadas básicamente, de que no se trata de una política pública en sentido estricto.

Por esta razón, la evaluación de la participación en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes de formación para el empleo, se realiza a partir de la información obtenida a partir de tres fuentes de información: el análisis de la legislación y los procedimientos de aplicación de la formación en las Administraciones Públicas; entrevistas con una muestra de los promotores de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas organizaciones sindicales, y finalmente con la inclusión de ítems relativos a la participación en la encuesta a promotores.

Tabla 19: Indicadores a utilizar para evaluar el criterio de participación

Indicadores	Herramientas de análisis/Ítems de la encuesta
Existencia de un proceso participativo	Análisis documental/encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores Entrevistas a responsables del diseño e implementación de la política Encuesta a promotores P11a, P12
Percepción del grado de representatividad de organizaciones e instituciones	Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores
Percepción positiva de los resultados del proceso participativo en el diseño o implementación de la política	Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores
Percepción positiva de la traslación de decisiones y acuerdos al diseño de la política	Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores

Fuente: Elaboración propia

Evaluaciones específicas del Programa de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas

La cantidad de facetas que tiene la formación para el empleo en las Administraciones Públicas, multiplica hasta una cantidad difícilmente controlable los aspectos de la formación que pueden ser evaluados. Al mismo tiempo en la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas se plantean cuestiones sobre aspectos de la formación que requieren la toma de decisiones, que convendría fundamentar o apoyar mediante una evaluación ex ante. Por ello se plantea, y se deja abierto en el modelo de evaluación, que la Comisión, cada año, señale aquellos aspectos de la formación que sería conveniente evaluar para sustentar las políticas a desarrollar.

Sin ánimo de exhaustividad, en el siguiente cuadro se señala alguno de los aspectos de la formación para el empleo que podrían ser evaluados con el fin de sustentar políticas concretas que evitaran efectos negativos sobre la formación, o que, por el contrario, estimularan los aspectos positivos de la misma.

Tabla 20: Posibles áreas específicas de evaluación para las evaluaciones

1	Evaluación de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas en las organizaciones sindicales
2	Evaluación de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas en las Entidades locales
3	Evaluación de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas
4	Evaluación de la eficacia y eficiencia de la formación presencial, semipresencial y online
5	Evaluación de la eficacia y eficiencia de la formación gestionada directa y indirectamente por los promotores
6	Evaluación del impacto de la formación para el empleo en ámbitos concretos
7	Evaluación de las diferencias regionales en cuanto a cobertura
8	Evaluación de los solapamientos en la formación para el empleo en las Administraciones Públicas
9	Evaluación.....

Fuente: Elaboración propia

Este tipo de evaluaciones se debería realizar por evaluadores externos al INAP y responder a las necesidades de aplicación de políticas correctoras o de estímulo, que modifiquen la implementación de la formación para el empleo en las Administraciones Públicas.

5. EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN 2012 A PARTIR DEL MODELO PROPUESTO.

En este capítulo²⁹ se incorporan las evidencias obtenidas a partir del análisis de los distintos criterios contemplados en el modelo de evaluación propuesto en el capítulo anterior. Es decir, se trata de una aplicación piloto de dicho modelo al ámbito exclusivo de la AGE. En la evaluación de algunos de los criterios, se ha incorporado igualmente, y cuando ha estado disponible, información relativa a las AALL y OOSS, 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 en el capítulo anterior, que, como se indicaba, 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.

5.1. 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

²⁹Los resultados de la aplicación con carácter piloto del modelo de seguimiento propuesto con los resultados 2012 se incluyen en el anexo Datos básicos e indicadores de seguimiento de la formación para el empleo 2012

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

Las limitaciones del programa derivadas del marco competencial.

La distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno ha sido claramente establecida por el Tribunal Constitucional en una serie de sentencias que operan como marco normativo básico también para el programa de formación para el empleo.

Es preciso constatar que el Estado,-según establece la STC 13/1992 en sus fundamentos jurídicos 4 y 6, no dispone de un poder general para otorgar subvenciones (gasto público), *"entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial"*. Esto es, las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas.

Esta sentencia establece en su fundamento jurídico ocho los cuatro supuestos que pueden darse desde la perspectiva subvencional, según el alcance e intensidad de las competencias autonómicas. En el caso que nos ocupa *"La gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias"* [STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 b)]

Este orden competencial aparece plenamente fijado en la STC 190/2002, para el caso de la CCAA de Galicia, y posteriormente es reiterado en la STC 228/2003 para el caso de Cataluña. La primera de ellas determina que *"las acciones formativas que se realicen en el seno de estas Administraciones deberán encuadrarse, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en las materias «bases [...] del Régimen Estatutario de sus Funcionarios» o «legislación laboral», según que la relación de los empleados públicos con la Administración sea de carácter funcional, estatutario o laboral. Pues bien, en la primera de estas materias al Estado le*

corresponde dictar la normativa básica (art. 149.1.18ª CE) y a la Comunidad Autónoma de Galicia el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases (art. 28.1 EAG), mientras que en la segunda, como hemos visto, la competencia normativa (toda la competencia normativa y no sólo la competencia para dictar bases) corresponde al Estado, y a la Comunidad Autónoma la de ejecución”.

Por su parte, las STC 225/2012 y STC 7/2013 vienen a fijar el marco competencial por lo que respecta a las subvenciones destinadas a las EELL. Siguiendo el mismo esquema apuntado anteriormente, el Tribunal Constitucional establece que algunas previsiones contenidas en las órdenes que fijan las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación vulneran las competencias de las CCAA: *“vulneran las competencias de ejecución que corresponden a la Junta de Galicia, en cuanto se encomienda al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) el ejercicio de funciones de naturaleza inequívocamente ejecutiva, de tramitación y gestión de las ayudas (convocatoria, requerimiento de devolución en caso de incumplimiento, anticipo de cantidades, resolución del procedimiento de concesión, resolución de la solicitud de modificación del contenido del plan; planificación y programación de actividades complementarias, de apoyo a la gestión y de evaluación) que pertenecen al ámbito competencial autonómico”.*

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 acciones formativas de los promotores que operan como entidades autónomas.

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

- 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.

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 los diferentes familias de promotores varía mínimamente año a año procurando la Comisión 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.

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. El mismo criterio se ha seguido en las entidades locales.

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. Si además de facilitar medios financieros

podrían 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 acciones 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 al 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 acciones 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 21: Planes de formación sujetos al programa en comparación con la totalidad de los planes de formación llevados a cabo por los promotores. Presupuestos totales.

	Formación en el programa		Formación total		Diferencias en % de la formación sujeta al programa sobre el total	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
EELL	47.760	10.735	148.078	25.886	32,3%	41,5%
AGE	145.128	62.688	396.314	185.607	36,6%	33,8%
Organizaciones sindicales	576.678	44.340	811.844	46.960	71,0%	94,4%
Total	105.971	20.056	244.719	46.304	43,3%	43,3%

Fuente: Elaboración propia. Los datos correspondientes a la formación total se han obtenido a través de una encuesta a los promotores. Los datos de la formación sujeta al programa proceden del portal FEDAP. Las medias y medianas se estiman sobre los planes de formación (cada registro es un plan de formación)

Los datos proporcionados por la encuesta a promotores³⁰ indican que en promedio los recursos dedicados a la totalidad de formación (sujeta o no al programa) se sitúan en torno a 245.000 euros por promotor (aunque la mitad de los promotores señalan que estos recursos totales suponen 46.000 o menos euros).

De estos 245.000 euros los promotores aportan unos 122.000 euros de fondos propios. No obstante un 50% de ellos dedica menos de 10.000 euros

³⁰ Ver Anexo VII Ficha técnica, cuestionario y plan de explotación de la encuesta a promotores.

y un 30% no aporta ningún recurso propio para financiar la formación que imparte.

En el caso de las organizaciones sindicales, la mitad 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 93.000 euros de recursos propios pero un 50% de sus promotores no aporta más de 3.000.

En términos relativos, la AGE es quien efectúa una mayor contribución a los programas de formación, un 53%, aunque la mitad de los promotores declara que aporta más del 59% de los recursos necesarios. En el extremo contrario se sitúan las organizaciones sindicales que en promedio aportan un 14% de los recursos necesarios, pero que en un 50% de los casos no aportan nada.

Tabla 22: Peso de los recursos propios sobre el total de los utilizados por los promotores en formación

	Media	Mediana
EELL	30	17
AGE	53	59,1
Organizaciones sindicales	14	0
Total	34	33

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

En general las aportaciones de los promotores aumentan al incrementarse la subvención concedida. En el intervalo de subvención 7.000-23.000 euros es en el que parece efectuarse un mayor esfuerzo, ya que el porcentaje mediano de recursos aportados se sitúa en el 52%. En la siguiente posición se sitúa el intervalo 23.001-115.000 euros, cuyo porcentaje mediano de aportación alcanza el 48%.

Tabla 23: Distribución porcentual de los recursos propios destinados a la formación según importe subvención INAP

Hasta 7.000		Entre 7.000/23.000		Entre 23.001/115.000		115.001 y mas	
Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
22	0	40	52	42	48	36	29

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

Si se toman como base los datos contenidos en el portal FEDAP, se observa que un 40% 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 40% o no aporta recursos propios, o su porcentaje con respecto a la subvención concedida es escaso (como mucho un 25%). Para

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

Tabla 24: Proporción de recursos propios destinados a los planes de formación en relación a la subvención concedida

	Porcentaje
0%	16
Entre 0% y 25%	7,8
Entre 25% y 50%	7,6
Entre 50%-75%	6,5
Entre 75%-100%	5,3
Entre 100%-200%	19
Entre 200%-500%	21
Más de 500%	16,5

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP.

Todos los promotores, excepto un porcentaje significativo de los pertenecientes a las organizaciones sindicales, 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 y las EELL) 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.

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 las organizaciones 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 directivos³¹ de la AGE como los promotores de formación tienen sobre ambas dimensiones.

Con respecto a la importancia que la formación tiene en la estrategia de la organización y la planificación de los recursos humanos la opinión de los directivos de la AGE es desigual. Un 52,5% considera que se da mucha o bastante importancia a la formación en la definición estratégica y la planificación. Pero un 44% opina que se le da poca o ninguna importancia.

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

Un 45% de los promotores de la AGE afirma realizar un análisis 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, muy por encima de los promotores correspondientes a las EELL (30%) y de las organizaciones sindicales (27%). Aunque no es el predominante, 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 trabajo y los requerimientos para su correcto desempeño. En este aspecto, un 41% de los cargos directivos de la AGE considera que sí existe un adecuado diagnóstico. Por el contrario, un 45% considera que no existe.

La encuesta realizada a promotores evidencia el esfuerzo en la detección de las necesidades de formación de las organizaciones: un 89,3% afirma que en el año 2012 efectuó un análisis de necesidades para diseñar el plan de formación. Sin embargo este ejercicio no se realizó de manera uniforme por parte de las distintas familias de promotores: fue realizado en mayor medida por las entidades locales y en menor grado por las organizaciones sindicales.

La percepción que tienen los empleados públicos, al menos en el caso de la AGE, es que no se identifican adecuadamente las necesidades formativas: un 65,7% considera que se identifican poco o nada mientras que un 34,3% cree que la AGE identifica dichas necesidades bastante o mucho. Esta opinión además, es bastante homogénea e independiente de las

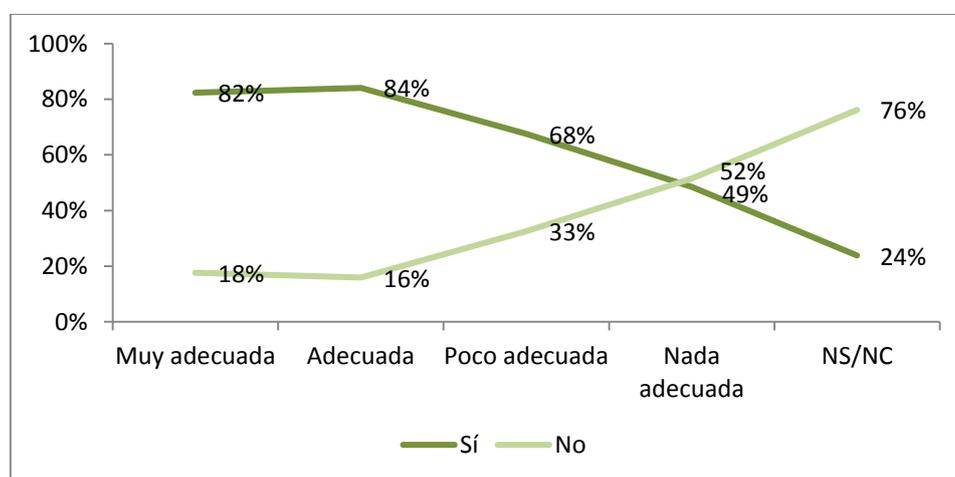
³¹ Ver Anexo VIII "Ficha técnica, cuestionario y plan de explotación de la encuesta a empleados públicos de la AGE"

características de los empleados públicos encuestados ya que no se aprecian diferencias sustantivas en términos de asociación³².

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 mejora: el 58% de los empleados afirma que dicha oferta era muy adecuada o adecuada, mientras que el 40,4% afirma que fue poco o nada adecuada, lo que muestra un mayor 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 acciones formativas. Y al contrario, cuando los empleados públicos consideran que los cursos no se adecúan a sus necesidades, no llevan a cabo acciones formativas. No resulta posible³³, 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 6: Relación entre la adecuación de la oferta formativa y la realización de cursos de formación para el empleo



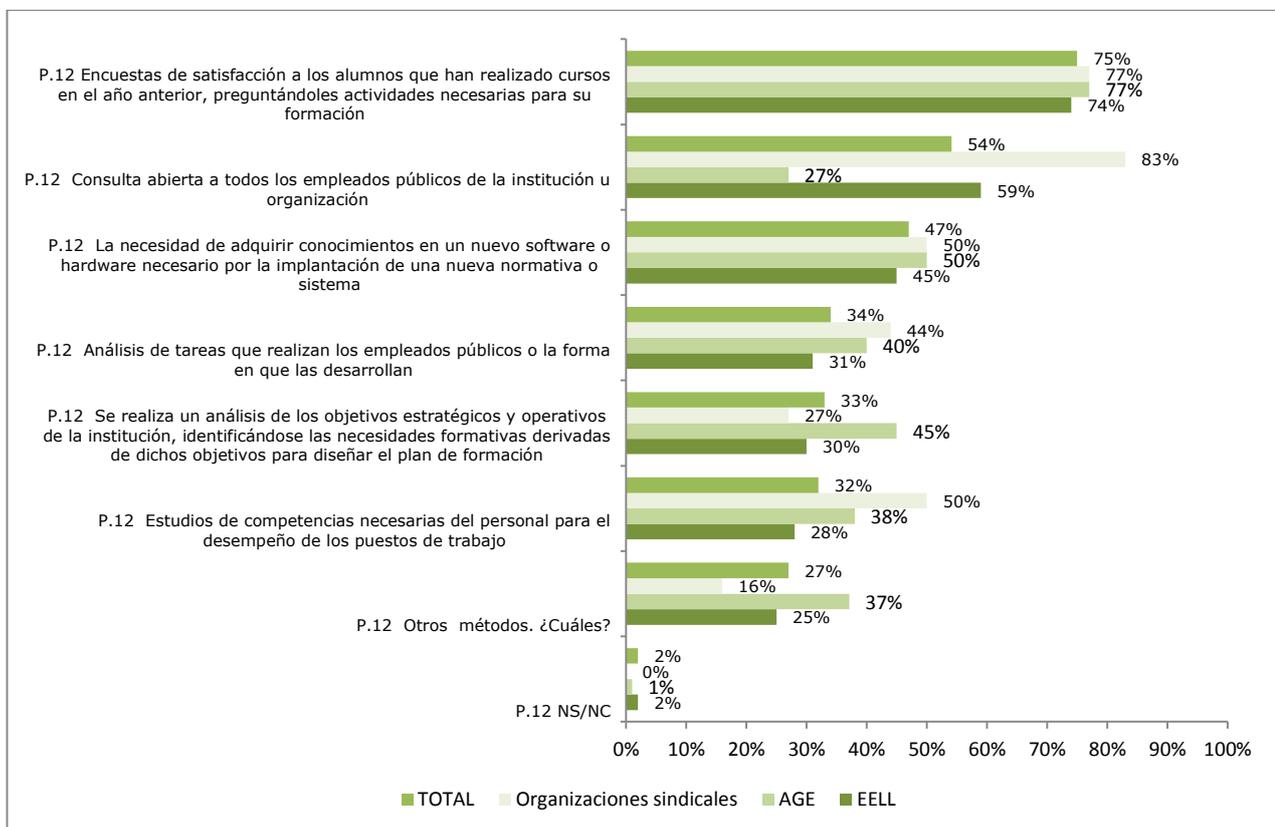
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a alumnos.

32 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.

33 Como consecuencia de la redacción de la pregunta en el cuestionario de la encuesta a empleados públicos. 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.

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%) y la consulta abierta a todos los empleados públicos de la institución (54,1%). 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. En cambio, 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 sensiblemente inferior.

Gráfico 7: 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 en la encuesta a promotores

El mismo patrón se repite al analizar las distintas familias de promotores por separado, aunque en las organizaciones sindicales existe un mayor recurso a la consulta abierta a los empleados públicos y también a los

estudios de competencias³⁴. En la AGE además de estos últimos, se utilizan en una proporción claramente superior los análisis de objetivos estratégicos y operativos de la institución, como se indicaba anteriormente.

La rúbrica otros métodos de detección de necesidades que señala un 2% de los encuestados recoge una variada casuística. Entre ellos los más frecuentemente utilizados son los cuestionarios a responsables de unidades administrativas, las peticiones de instituciones y organizaciones así como las propuestas de los responsables de departamento.

Tabla 25: Principales métodos de detección de necesidades formativas clasificados como otros

	Frecuencia	Porcentaje
A través de e-mail	2	2%
Mediante los Sindicatos	6	8%
Peticiones de instituciones y organismos (ayuntamiento, diputación...)	13	17%
Cuestionario para detectar las necesidades formativas a responsables	20	27%
Los responsables de departamento proponen	10	13%
Encuestas abiertas	6	8%
Otros	17	22%
Total	74	100%

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

Más uniformidad en la aplicación de herramientas y procedimientos de detección de necesidades formativas se observa entre las CCAA entrevistadas para la evaluación³⁵. Solo de una de ellas no se tienen datos sobre la detección de necesidades aplicada para la elaboración de los Planes formativos. En general, se emplean cuestionarios e indicadores de impacto de la formación programada, tanto sobre la programación del ejercicio como sobre la de ejercicios anteriores.

Las Entidades Locales³⁶ en general elaboran sus planes de formación a partir del análisis de los resultados del año anterior, cuestionarios de satisfacción, tanto a alumnos como a profesores. Las propuestas proceden, en primer lugar de los responsables administrativos de las distintas áreas organizativas y, a continuación, de los sindicatos y de los empleados públicos. Para su selección se parte de dos criterios fundamentalmente: la demanda formativa recogida y las necesidades estratégicas de la Administración. La selección final, en casi todos los casos, se realiza en la

³⁴Lo que no deja de llamar la atención ya que *a priori* parece que el conocimiento de las competencias necesarias para un adecuado desempeño de un puesto de trabajo corresponde a las organizaciones en las que dicho puesto se ubica.

³⁵ En este caso no se dispone de datos de encuesta

³⁶ Ayuntamientos, Mancomunidades, Diputaciones y Federaciones de Municipios.

Comisión de Formación/Mesa de formación, con la participación de los sindicatos.

Las organizaciones sindicales entrevistadas parten para la elaboración de sus planes de formación del correspondiente al ejercicio anterior, incorporando las necesidades sectoriales o territoriales detectadas a través de los delegados sindicales y puestas en común en reuniones de programación celebradas a tal fin. Se trata de la familia de promotores que en mayor medida utiliza la consulta a los propios empleados públicos para efectuar sus análisis de necesidades formativas.

Las afirmaciones de los directivos públicos relativas a la pertinencia de la intervención en cuanto al ajuste de la formación con los objetivos estratégicos y la planificación de recursos humanos están divididas casi al 50%. No cabe afirmar, sobre la base de las opiniones de dichos directivos, que exista un adecuado diagnóstico de los perfiles de los puestos de trabajo y sus requerimientos. Dos de cada tres empleados públicos consideran que no se identifican adecuadamente las necesidades formativas, aunque cuando se les pregunta por la oferta concreta de formación que reciben, un 58% la considera adecuada o muy adecuada.

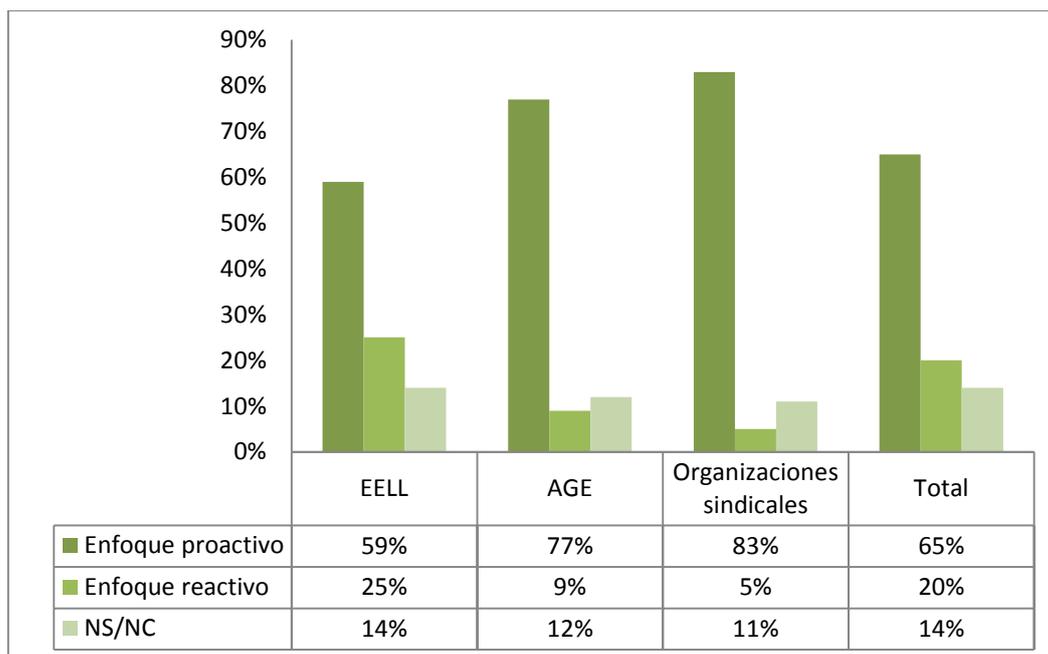
En conjunto los métodos aplicados para el análisis de las necesidades formativas indican que la formación parece orientarse fundamentalmente a la formación de los empleados públicos como herramienta para su desarrollo personal y profesional. El uso de instrumentos que permitan aflorar las necesidades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

Un análisis complementario de la pertinencia sería la de la adecuación de la formación a las necesidades formativas de las organizaciones públicas. Desde la perspectiva de mejora de la eficacia organizacional caben dos enfoques: un enfoque reactivo, en el que la formación se planea para solucionar problemas existentes en la organización, y un enfoque orientado a evitar que los problemas aparezcan en las organizaciones (enfoque proactivo).

A través de los datos obtenidos en la encuesta a promotores parece que el enfoque mayoritario es el proactivo: un 64% de los promotores se plantea actuar mediante la formación antes de que surjan los problemas en las organizaciones, un 21% reacciona ante los problemas y un 14,1% no sabe o no contesta.

Las organizaciones sindicales seguidas de la AGE son las familias de promotores que en mayor medida afirman actuar con un enfoque proactivo³⁷. En el caso de las entidades locales aunque este enfoque es mayoritario, una cuarta parte de sus promotores actúa de manera más orientada a resolver problemas puntuales en sus organizaciones. Una cuestión adicional es que el enfoque proactivo es más frecuente a medida que aumenta el tamaño de la plantilla de la institución promotora.

Gráfico 8: Enfoques en el planteamiento de los planes de formación por tipo de promotores



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

En todo caso, el programa parte de una lógica formativa tradicional, donde la oferta se estructura sobre una base formalizada de cursos con contenido concreto que se imparten en aulas, físicas o virtuales.

Algunos autores han señalado (Jenning, 2012), no obstante, que este modelo de aprendizaje corporativo proporciona menores resultados que el aprendizaje informal, no reglado e interactivo. En una sociedad y unas organizaciones en constante cambio y adaptación acelerada, donde se requieren conocimientos cada vez más especializados y se producen mayores exigencias profesionales, el modelo tradicional de formación debiera complementarse con experiencias de aprendizaje colaborativo, informal, aprendizaje en el trabajo o comunidades de práctica. En ocasiones los itinerarios profesionales o personales de necesidades formativas o de

³⁷Aunque las organizaciones sindicales no tienen responsabilidades directivas en las organizaciones públicas. Este hecho apunta a un posible problema de "deseabilidad social" en la respuesta a esta pregunta tanto entre esta familia de promotores como entre el resto.

aprendizaje no se ven adecuadamente cubiertos por la estructuración formal de las ofertas formativas, por lo que podrían resultar más adecuados instrumentos no reglados o itinerarios personales de aprendizaje³⁸.

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 2014 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 338 millones de euros en 2010 y 317 en 2013.

Si comparamos esta recaudación con lo que finalmente se aporta para la formación para el empleo de los empleados públicos, se observa en el periodo de análisis, que las aportaciones han supuesto, en el mejor de los casos, (2010), un 41%. A partir de 2011 se produce una drástica reducción, de manera que en 2013 las aportaciones suponen el 17% de lo recaudado.

Tabla 26: Recaudación y aportaciones del Estado a la formación para el empleo de los empleados públicos

Año	2010	2011	2012	2013
Recaudación	338.273.133	337.566.402	319.753.152	317.497.492
Aportaciones	138.868.500	127.695.700	60.693.190	53.756.830
Saldo	-	-	-	-
	199.404.633	209.870.702	259.059.962	263.740.662
Cobertura	41%	38%	19%	17%
Recaudación/Aportación	2,44	2,64	5,27	5,91

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

³⁸Este tipo de formación parece estar cobrando mayor importancia y proyección. A título ejemplificativo cabe citar el impulso que algunas instituciones dan a este tipo de aprendizaje, como l'Escola d'Administració Pública de Catalunya a través de diversas experiencias como el Programa Compartim, o la Diputación Provincial de Alicante.

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.

5.2. 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 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.
- Permitir el desarrollo profesional de los empleados públicos y contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones a través de una formación ajustada a sus necesidades formativas.

El Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de Marzo de 2010 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 la financiación. Es el caso de la distorsión existente en la financiación, puesto que 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 aportaciones³⁹.

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 objetivo de realizar un reparto equitativo de los fondos.

³⁹Así, 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”.

La modificación IV del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 19 de julio de 2013 establece la territorialización de las cantidades asignadas en el Acuerdo anual de gestión de fondos a las distintas CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla en función de su número de efectivos. También distribuye con un criterio territorial las cantidades correspondientes a las Entidades locales en función del ámbito territorial de las CCAA⁴⁰.

Por otro lado, tanto la Orden TAP/3351/2010⁴¹ como la Orden HAP/267/2014⁴², establece el importe destinado a cada grupo de beneficiarios teniendo en cuenta, 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 Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas aprueba anualmente la asignación inicial de distribución de fondos a través de un Acuerdo de Gestión de Fondos de Formación (en el año 2012 de Modificación porque la cantidad final a distribuir en dicho año fue superior a la inicialmente prevista) según el criterio de número de efectivos.

Finalmente, el INAP aprueba anualmente una Resolución⁴³ por la que se convocan subvenciones destinadas a la financiación, y donde se plasma el reparto de recursos financieros para las distintas AAPP y las organizaciones sindicales. En dicha resolución, se establece que, en la cuantificación individualizada de la subvención en los planes de la Administración General del Estado y de la Administración Local, se podrá utilizar, como criterio y directriz de valoración, el número de efectivos totales de la entidad promotora y la distribución territorial de los efectivos.

A nivel de gestión, el reparto de las subvenciones ha seguido las determinaciones normativas señaladas. Una vez detraídos los fondos correspondientes a actividades complementarias y la financiación de la Comisión de Formación Continua en la Administración Local (CFCAL), las organizaciones sindicales han recibido un 21% de los fondos; las CCAA

⁴⁰El origen de la territorialización se encuentra en una Sentencia del TC de 2003 cuyas consecuencias ya recoge la Orden de Bases de 2004

⁴¹Orden TAP/3351/2010, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de 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.

⁴² 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

⁴³Resolución de 13 de abril de 2012, del Instituto Nacional de Administración Pública, por la que se convocan para el ejercicio 2012 subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.

aproximadamente un 50%; la Administración General del Estado un 25%; Y la Administración Local otro 25%.

El Programa establece, como requerimiento adicional, que los promotores mantengan el esfuerzo presupuestario en materia formativa que venían realizando, de tal forma que no suplan o sustituyan créditos o fondos destinados a formación, por los fondos recibidos.

Tabla 27: Instrumentos y acciones implementados para el cumplimiento del objetivo de realizar un reparto de la financiación equitativo

Tipo de instrumento	Detalle
Normativo	<p>Modificación del IV Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.</p> <p>Territorialización de las cantidades asignadas a las CCAA, Ceuta y Melilla y las EELL. Criterio de número de efectivos.</p> <p>Órdenes de aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación.</p> <p>Acuerdo de Gestión de Fondos de Formación aprobado por la Comisión General de Formación para el Empleo de las AAPP</p> <p>Resolución por la que se convocan subvenciones destinadas a la financiación.</p>
Gestión	<p>Reparto efectivo de los fondos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones sindicales: 21% • CCAA: 50% • AGE: 25% • EELL: 25%

Fuente: Elaboración propia

Por lo que atañe al objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones, las Órdenes TAP/3351/2010 y HAP/267/2014 establecen que la formación subvencionada debe responder a las necesidades presentes, debiendo orientarse a la mejora de la capacidad de gestión, adaptación y liderazgo de los procesos de cambio, así como al servicio público prestado.

Entre las actividades objeto de financiación no sólo están las acciones 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.

La Resolución de 13 de abril de 2012, del Instituto Nacional de Administración Pública determina que en la cuantificación individual de las ayudas para la AGE y las EELL, se podrá valorar los planes atendiendo a su

diseño. En especial, como criterios y directrices se establecen:

- La integración del plan de formación en la planificación estratégica de la entidad promotora y la adecuación de su contenido a los objetivos de la misma.
- La respuesta del plan a las necesidades de formación detectadas en la organización a través de la aplicación de técnicas de evaluación de necesidades formativas.
- La incorporación de los resultados de la evaluación del plan de formación del año anterior, en el plan presentado.

No obstante, en las entrevistas semiestructuradas realizadas en la evaluación, no se ha detectado que la mayor adecuación a las necesidades formativas de los planes haya influido como criterio determinante de la subvención. De hecho, la mayoría de los promotores 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 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 tanto de los propios empleados, como las de sus superiores jerárquicos y las de los propios promotores, existe una gran variabilidad en cuanto a la adecuación de los planes a las necesidades.

Por lo que atañe al objetivo de la previsión de corrección de la financiación de la formación, 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 financiación.

5.3. 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 complementarios. 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 acciones 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 acciones formativas sean complementarias. De hecho, las entrevistas semiestructuradas realizadas evidencian que en la mayoría de casos, la elaboración del plan de formación es única. Esto es, 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 acciones 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 acciones formativas.

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.

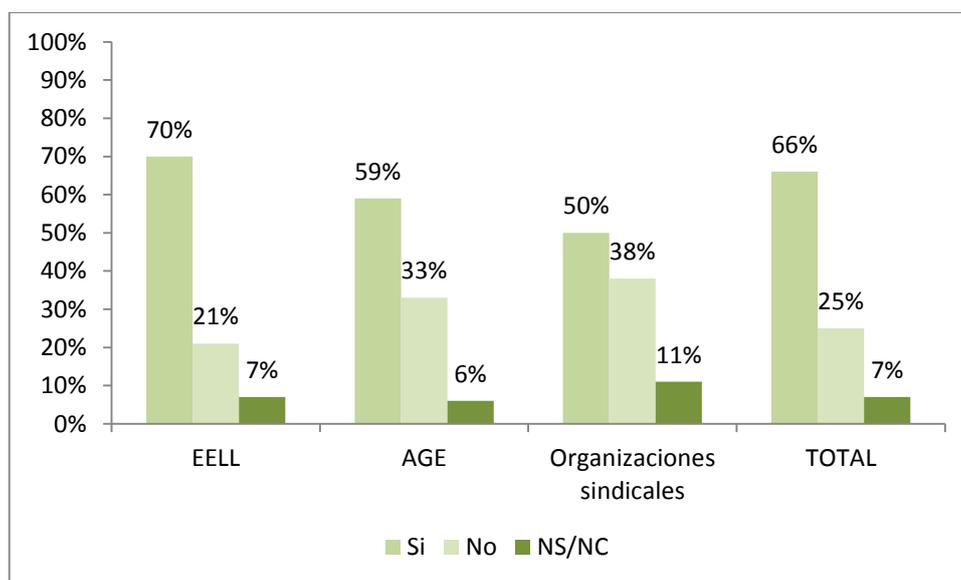
En principio los planes unitarios se realizan sin ninguna coordinación con otros planes y atienden a las necesidades formativas de la propia institución. Los planes interdepartamentales e interadministrativos, ante la posibilidad que tienen los empleados públicos de participar en ellos, suelen

contemplar acciones formativas más genéricas o en algunos casos acciones 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 de la institución.

Más difícil es la coordinación de los planes interadministrativos de las organizaciones sindicales que aunque se elaboran detectando las necesidades formativas de los empleados públicos en general, no tienen en cuenta los planes unitarios de los diferentes promotores pudiendo producirse solapamientos entre acciones formativas.

Los datos obtenidos a través de la encuesta realizada a promotores indican que mayoritariamente, un 66% de los casos, se tiene en cuenta las acciones formativas impartidas por otras instituciones u organismos. No obstante una cuarta parte de los promotores señalan que no contemplan estas acciones formativas.

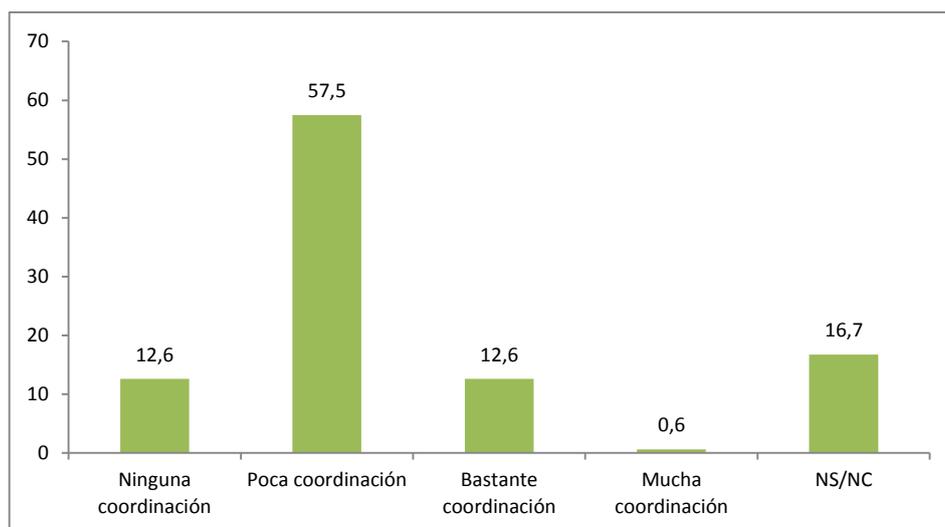
Gráfico 9: Grado en el que se toman en consideración por los distintos promotores las acciones formativas impulsadas por otros promotores



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores

Sin embargo, la percepción entre los empleados públicos de la AGE es que no existe coordinación entre los distintos promotores de la formación: un 70,1% cree que existe poca o ninguna coordinación.

Gráfico 10: Percepción entre los empleados públicos del grado de coordinación de los planes formativos.



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

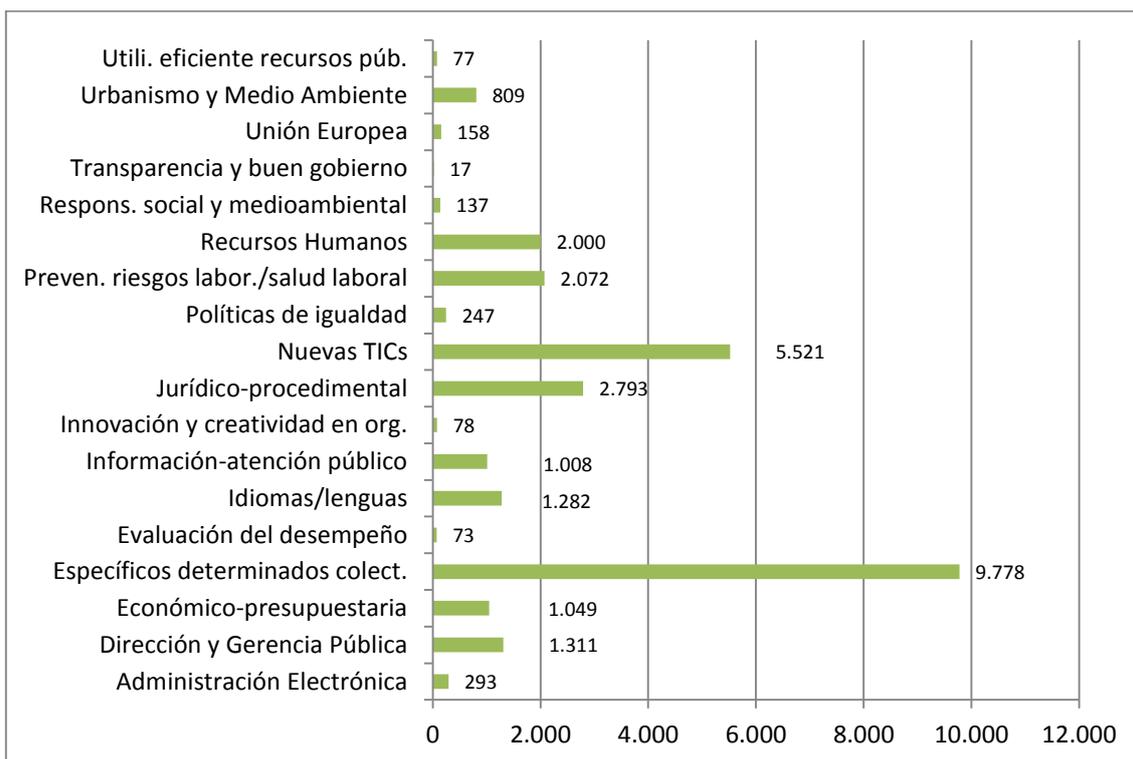
Por lo que respecta a la existencia de posibles **solapamientos y duplicidades en las acciones formativas impartidas por los diferentes promotores**, no se ha realizado un examen exhaustivo de los planes individuales de cada uno de ellos.

Por otro lado, la existencia de duplicidades y solapamientos de acciones formativas no necesariamente representa un aspecto negativo del programa puesto que el número de alumnos de las acciones puede estar acotado por razones metodológicas. En este caso las acciones suelen dividirse en ediciones. Y la identidad de acciones formativas según contenido del curso puede indicar una mayor cobertura de los alumnos que reciben formación de dicha materia.

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 acciones formativas.

Si nos atenemos a los contenidos de los cursos realizados, predominaron ampliamente las acciones destinadas a mejorar las habilidades y el desempeño en materias específicas para determinados colectivos en el conjunto del periodo analizado. A continuación, y a bastante distancia, se situaron los cursos relativos a las TICs y a materias jurídico-procedimentales.

Gráfico 11: Número de acciones formativas según materia. (2010 – 2012)



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Las materias formativas destinadas a dotar de habilidades y conocimientos específicos a determinados colectivos fueron objeto del mayor número de acciones, seguidas de las acciones de formación en materia de TICs y en materias jurídico procedimentales. Estas dos últimas materias prácticamente igualan en volumen de acciones a la primera, por lo que, dados sus contenidos, puede presumirse la existencia de solapamientos o duplicidades en las acciones formativas desde el punto de vista de las materias que contemplan.

Una segunda aproximación es analizar la distribución de las acciones 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 específicas⁴⁴, vinculadas a las exigencias del puesto de trabajo y de la organización.

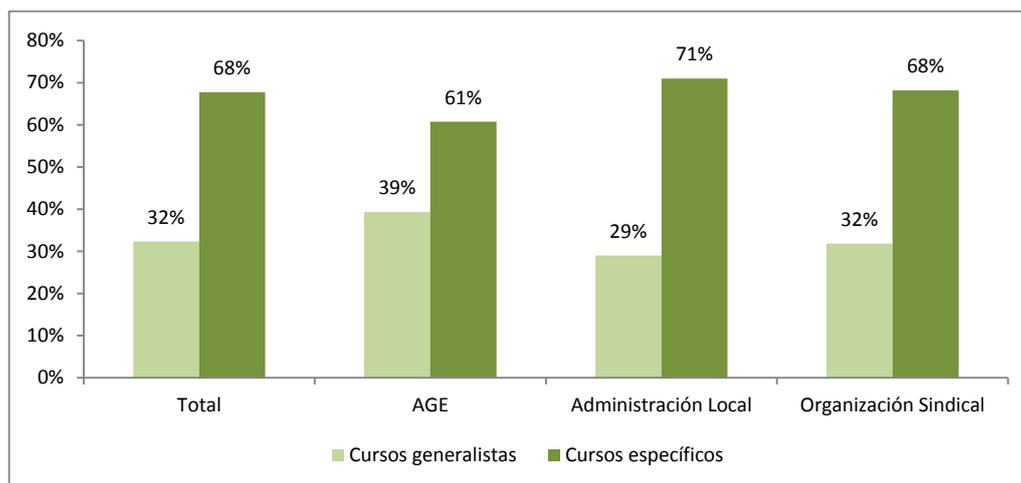
Las posibilidades de solapamiento y la necesidad de coordinación son más elevadas en la formación generalista que en aquellas materias específicas necesarias para un determinado número de empleados en razón de su puesto de trabajo o pertenencia a determinada organización. No obstante

⁴⁴Con este criterio se consideran cursos generalistas los relativos a idiomas, prevención de riesgos laborales, nuevas TICs, políticas de igualdad y UE

hay que señalar que la distinción entre acciones generalistas y específicas se realiza aplicando distintos criterios, que no dejan de ser discrecionales.

Los resultados muestran que aunque son mayoritarias las acciones 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 39% del total.

Gráfico 12: Clasificación de acciones formativas en función de su carácter generalista o específico. Porcentajes. Total 2010 - 2012



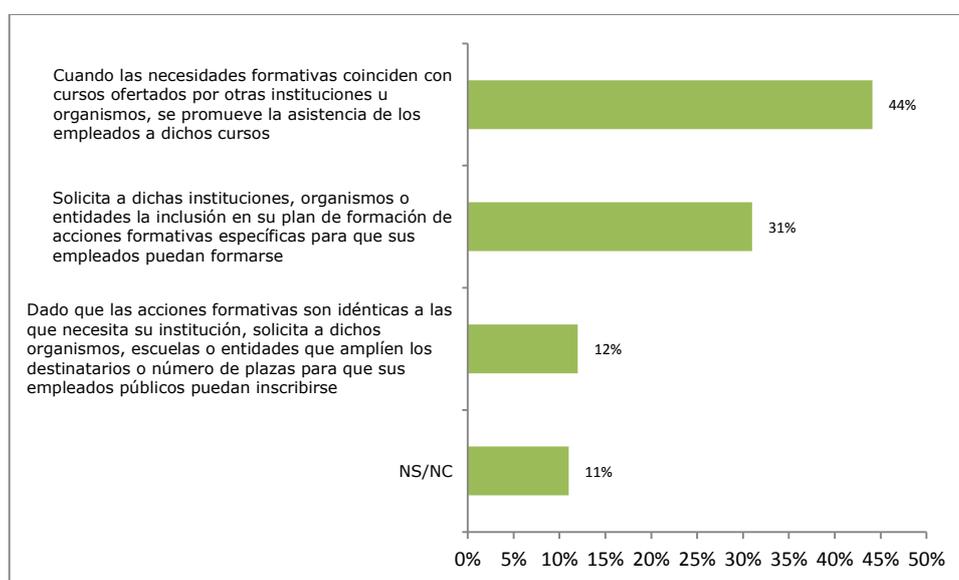
Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Además, la proliferación de acciones 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 acciones de contenido generalista. Así, por ejemplo, la proliferación de una determinada acción de idéntico contenido por parte de múltiples entidades locales de un mismo territorio, junto con las llevadas a cabo por las Federaciones de Municipios y Provincias; las Diputaciones Provinciales; y las organizaciones sindicales, pueden no estar aprovechando adecuadamente las sinergias que se podrían generar, no sólo en términos de coste de la acción, -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 acciones 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 acciones 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 13: Mecanismos utilizados para evitar duplicidades en las acciones formativas



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a promotores

5.4. Cobertura del programa

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

Como se indicaba en el capítulo anterior, 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.

Para hallar los indicadores de cobertura es posible recurrir a distintas fuentes de información. Una de ellas es la encuesta a empleados públicos

que se ha realizado en el marco de esta evaluación. Debe tenerse en cuenta que la tasa de cobertura así estimada proporciona información con respecto a la AGE y en ella se incluyen las acciones formativas realizadas, hayan estado o no incluidas en el programa que se evalúa. Esto es, da información global de la incidencia de la formación en el ámbito de la AGE. Sobre la base de esta fuente, el 64% de los empleados públicos de la AGE recibieron formación en el año 2013. Las características de los empleados formados se muestran más adelante al analizar su perfil.

Otra 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 acciones 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, la tasa de cobertura fue del 18,5% en 2010, el 18,2% en 2011 y descendió en 2012 al 13,3%.

Dicha tasa osciló según cuál fuese la familia de promotor que llevó a cabo la formación. La AGE presentó la mayor tasa de cobertura en todos los años, -el 29% en 2010 y 2011 y el 22,6% en 2012-. A continuación se situaron las administraciones locales, que formaron a lo largo del período de análisis a entre el 20 y el 25% de sus empleados.

Las organizaciones sindicales formaron en torno al 4,5%-6,6% de la población potencialmente cubierta por sus planes de formación, que abarcan la totalidad de los empleados públicos sea cual fuere su administración de procedencia.

Tabla 28: Tasa de cobertura de los planes de formación. Período 2010-2012

	2010	2011	2012
AGE	29,0%	29,2%	22,6%
Administración Local	24,6%	24,7%	19,8%
Organización Sindical	6,6%	6,2%	4,4%
Total	18,4%	18,2%	13,3%

Fuente: elaboración propia. La cifra de empleados formados se extrae de los datos del FEDAP. La cifra de población potencialmente formable 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, se observa que los porcentajes son ligeramente superiores a los totales. La tasa de cobertura osciló entre un 15 y un 21% según el año.

En el caso de los empleados laborales, la cobertura fue del 18% en 2010, el 17% en 2011 y descendió al 13,6% en 2012. Una vez más, el año 2012 refleja el impacto de la disminución de los recursos destinados a formación.

El porcentaje de empleados formados es ligeramente inferior en el caso del personal laboral en comparación con quienes reúnen la condición de funcionarios (entre un 1% y un 3% del total).

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

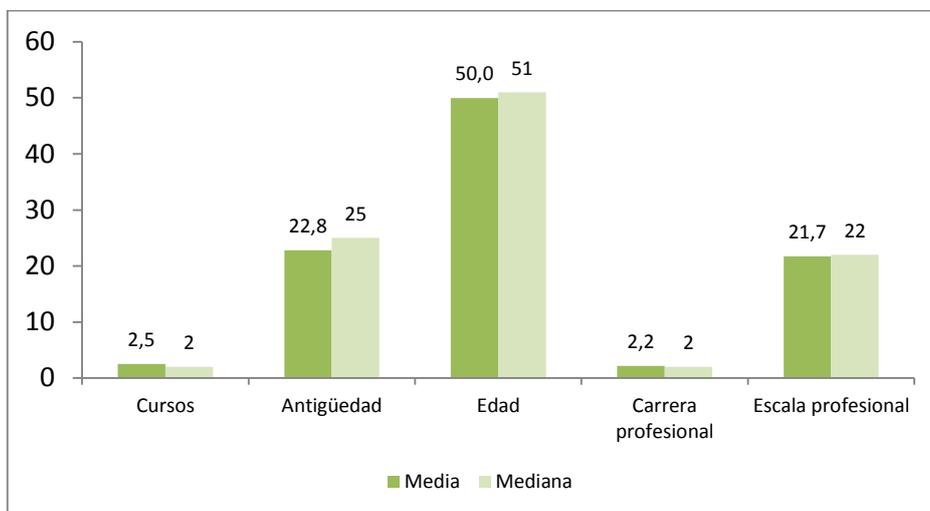
El perfil de los empleados públicos de la AGE que participa en acciones formativas

De acuerdo con los resultados de la encuesta a los empleados públicos de la AGE, el perfil de los empleados públicos 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 realizada a empleados públicos.

Los empleados públicos de la AGE realizaron una media de 2,48 cursos en el año 2013. Su antigüedad media en la administración fue de 22,8 años y la edad media fue de 50 años. La carrera profesional presentó un valor de 2,2, esto es, que en promedio, los empleados públicos que realizaron acciones

formativas se situaban en dos niveles de complemento de destino por debajo del máximo nivel de su grupo profesional.

Gráfico 14: Perfil de los empleados públicos que realizan formación. Variables numéricas



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la encuesta a alumnos

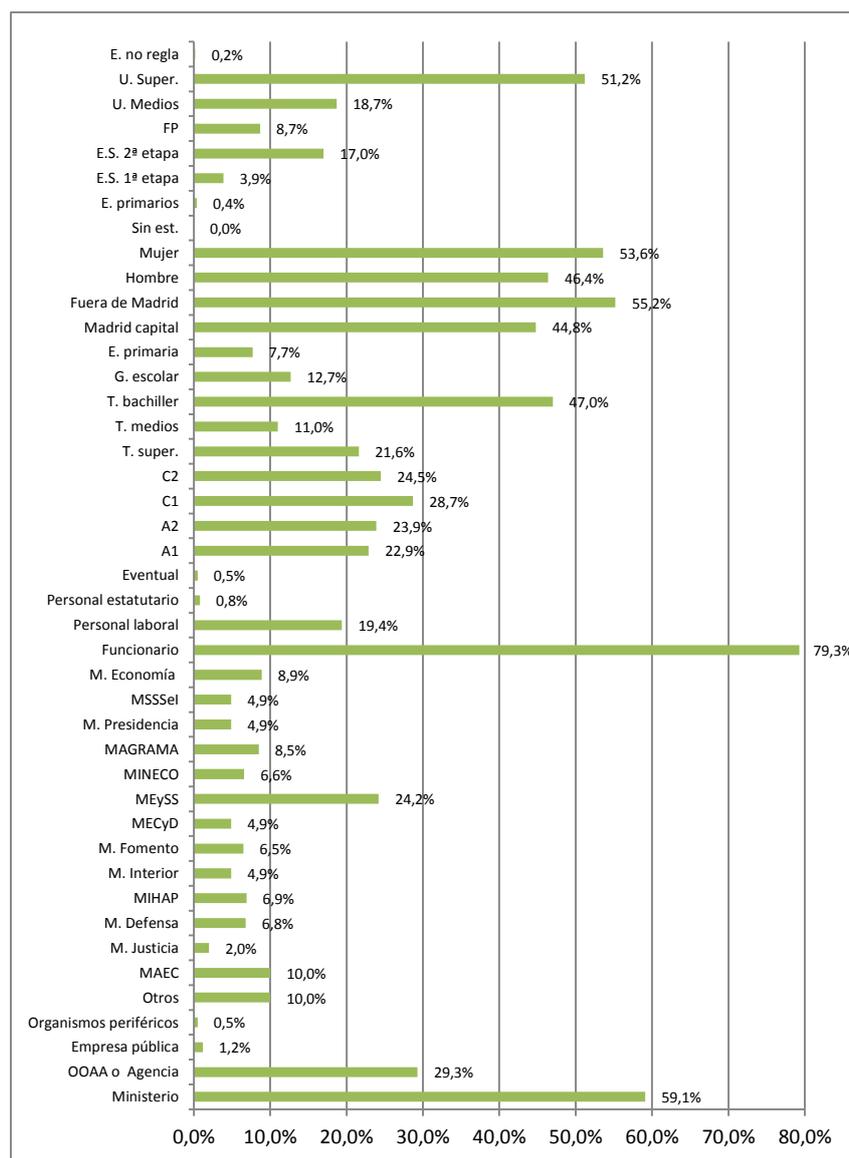
El gráfico siguiente muestra cómo se distribuyen los empleados públicos que han recibido formación según distintas variables categóricas de relevancia⁴⁵.

Por tipo de organismo, predominan los empleados públicos que prestan sus servicios en departamentos ministeriales (el 59%) seguidos de los destinados en OAAA o Agencias (29%). Por ministerio de adscripción, destacan los empleados del Ministerio de Empleo y la Seguridad Social, un 24,2%. El peso del resto de ministerios varía entre el 5% y el 10%.

El 79% es funcionario mientras que el 19,4% es personal laboral. Por grupo y subgrupo de adscripción, los funcionarios pertenecientes a C1 representan un 28,7% del total, mientras el resto de grupos oscila entre el 23 y el 25%. Entre el personal laboral sobresale el peso de las categorías correspondientes a títulos de bachiller (el 47%), seguido de los titulados universitarios (el 21,6%). El 55% presta sus servicios fuera de Madrid y el 53,6% son mujeres. Finalmente, por lo que atañe al nivel de estudios alcanzado, destacan aquellos empleados con titulaciones universitarias superiores: el 51,2%, seguido a bastante distancia por títulos universitarios de grado medio (el 18,7%).

⁴⁵Los 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%

**Gráfico 15: Perfil de los empleados públicos que realizan formación.
Variables categóricas**



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la encuesta a alumnos

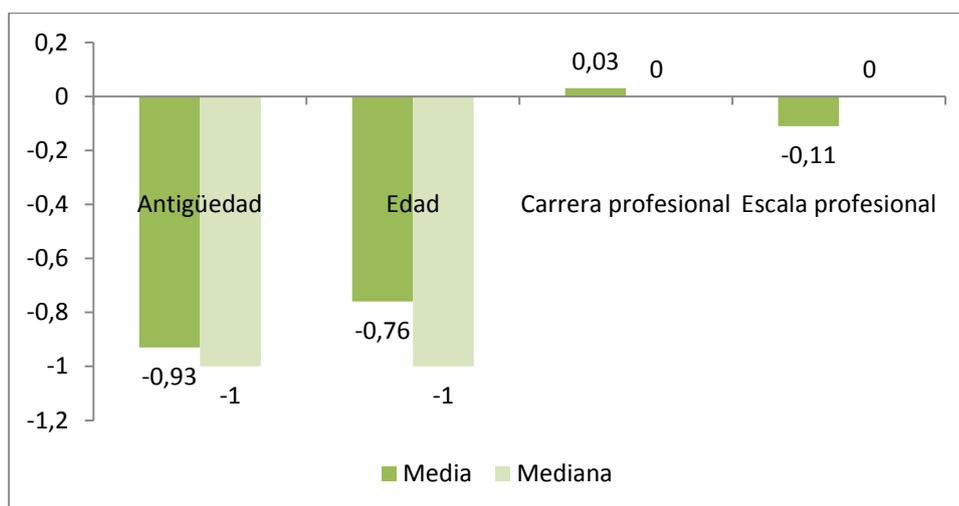
Estos datos porcentuales, no obstante, no arrojan excesiva información con respecto a la posible sobrerrepresentación o subrepresentación de determinadas características de los empleados públicos que realizaron cursos de formación.

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 porcentuales existentes entre quienes reciben cursos y el

porcentaje que distintas características representan sobre el total de la muestra⁴⁶.

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, eran 0,76 años más jóvenes y tenían una antigüedad un año inferior.

Gráfico 16: 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 alumnos

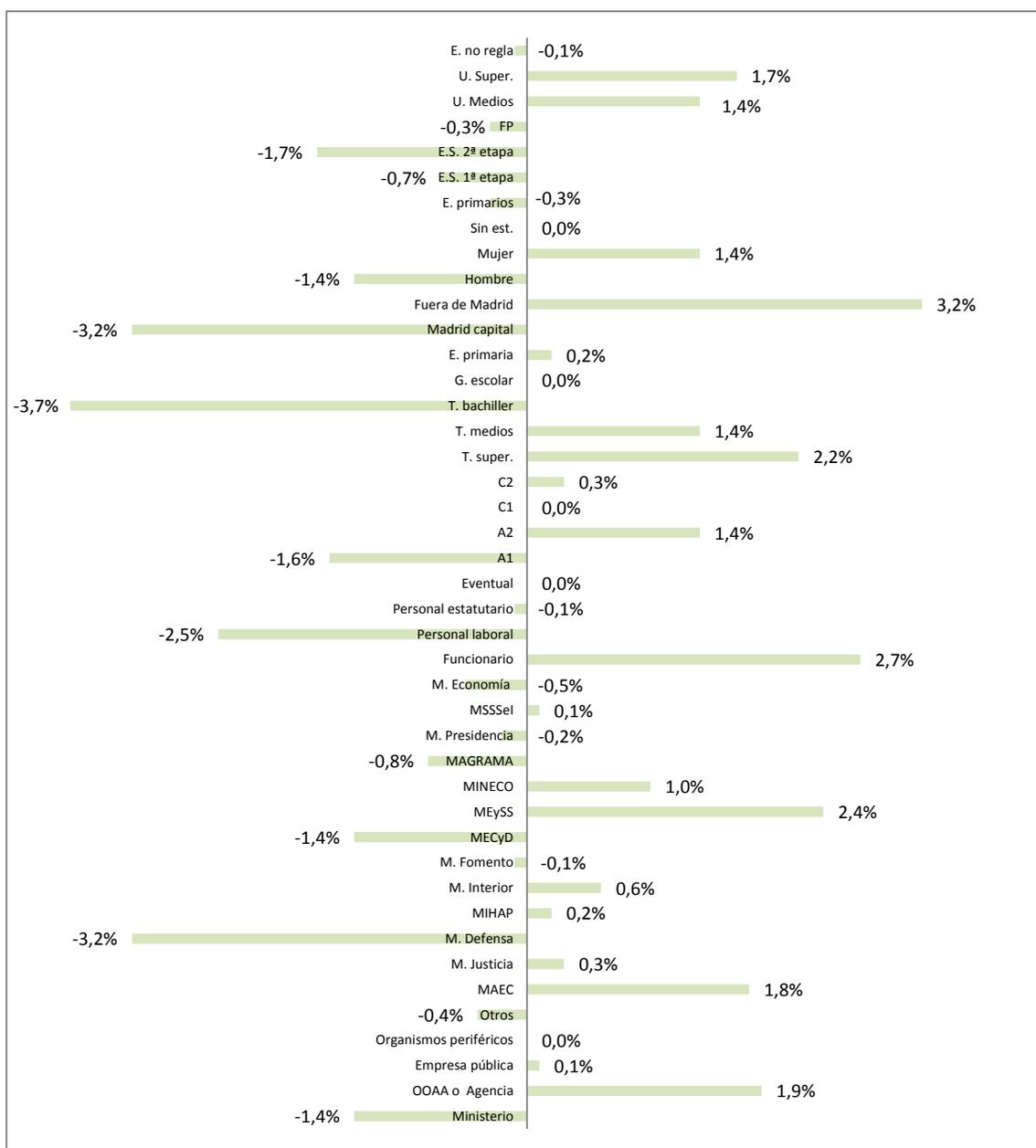
Por lo que respecta a situaciones de sobrerrepresentación, en términos generales, no existen diferencias excesivas, siendo las diferencias porcentuales positivas de escasa relevancia. El mayor valor corresponde a aquellos empleados públicos que prestan servicios fuera de la capital que representan el 52% del total de los empleados pero el porcentaje de quienes realizaron acciones formativas alcanza el 55% (esto es, 3 puntos porcentuales más de los que les hubiese correspondido).

Por orden decreciente de importancia se sitúan los empleados públicos funcionarios, aquellos que prestan sus servicios en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el personal laboral encuadrado en la categoría profesional de titulados superiores.

Entre las características que presentaron subrepresentación, destaca el personal laboral con categoría profesional de titulación de bachiller, los empleados que prestan servicios en la ciudad de Madrid y los adscritos al Ministerio de Defensa. En todo caso, tal y como se apuntaba anteriormente, la subrepresentación de estas características no presentan valores elevados.

⁴⁶Esto es: % dentro de cada categoría que reciben formación-% que representan sobre el total de la muestra

Gráfico 17: 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 alumnos

En cuanto a las razones por las que no se llevaron a cabo cursos de formación en 2013, los empleados de la AGE apuntaron como principal motivo la falta de tiempo o motivos de trabajo.

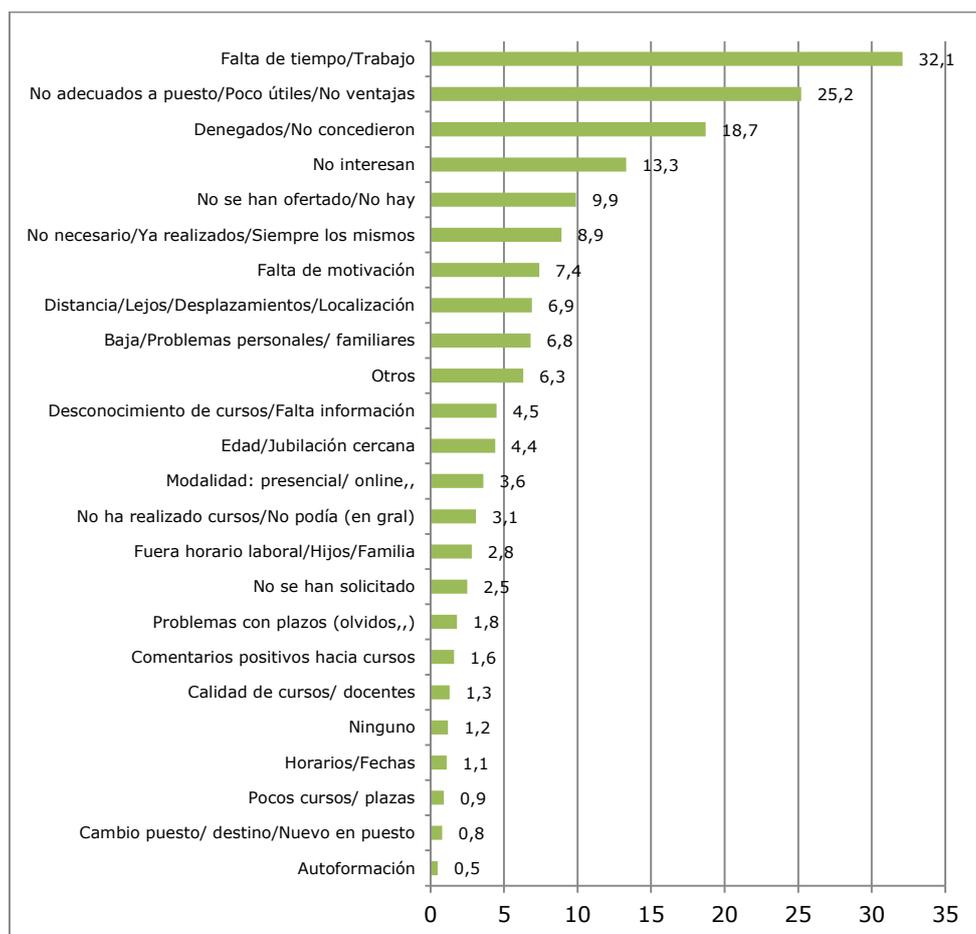
La falta de adecuación de la formación al puesto, o el hecho de que se considerasen poco útiles o que no aportaban ventajas representó el segundo motivo más mencionado para la no realización de acciones formativas. Esta categoría es indicativa de la falta de adecuación de la formación que se refleja en distintos análisis de esta evaluación. Además, tanto la falta de interés (un 13% de respuestas), como el tratarse de cursos

ya realizados o que "siempre son los mismos" (un 8,9%) coadyuvan a destacar la falta de adecuación de la formación.

Otros motivos relevantes vinculados a la oferta formativa destacados ampliamente son la no obtención de cursos por falta de plazas o denegaciones (18,7%) y la falta de oferta (10%).

Finalmente, cabe apuntar a la falta de motivación como el séptimo motivo más señalado para no realizar formación.

Gráfico 18: Motivos para no realizar cursos de formación



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos. Pregunta multirespuesta.

Factores que determinan la posibilidad de realización o no de cursos de formación

Para conocer cuáles son las características o factores, que, en conjunto, determinan la posibilidad de realizar cursos de formación se ha llevado a cabo una regresión logística, que constituye la metodología idónea para este tipo de análisis⁴⁷.

El modelo finalmente elegido⁴⁸ permite explicar el 25% de las ocasiones en que los empleados públicos de la AGE llevan a cabo cursos de formación⁴⁹.

El modelo es estadísticamente significativo en su conjunto⁵⁰, esto es, cabe afirmar que existe relación entre el hecho de realizar cursos o no, y las diferentes variables consideradas; diferencia que, a su vez, no cabe atribuir al azar o a la coincidencia⁵¹.

La capacidad explicativa de las características personales o institucionales es diversa. Así, la variable que más contribuye a explicar el ajuste global del modelo es la adecuación de la formación, esto es, el grado en que los empleados públicos perciben que la formación propuesta se adecúa a sus necesidades profesionales y personales (un 8,7% sobre un total del 25%, es decir, casi un 35% del total). A continuación el ministerio de adscripción, con un 5,2%, es la segunda circunstancia que contribuye a explicar el hecho de realizar o no cursos de formación. En tercer lugar la edad, con un 3,9%.

⁴⁷Si bien es usual al utilizar la regresión logística referirse a las probabilidades de que un evento suceda o no (en el caso de variables dependientes dicotómicas), otros autores sostienen que el término probabilidades debe referirse únicamente a estudios longitudinales (mediciones en dos o más veces en el tiempo), por lo que en estudios transversales sería más adecuado referirse a proporciones o prevalencias. En el presente informe se hará referencia, no tanto a probabilidades, como al grado de asociación o prevalencias en la realización de cursos.

⁴⁸ Cuya bondad de ajuste se ha medido a través del R-cuadrado de Nagelkerke

⁴⁹Se han utilizado diferentes técnicas para determinar el modelo óptimo. En principio, la modelización empleada ha sido sustantiva, esto es, se han tomado en consideración las variables que hipotéticamente explicarían el hecho de realizar o no cursos. Se han introducido paulatinamente en el modelo. El conjunto global de variables definidas permitían incluso un ajuste del 28%, superior al modelo presentado. El modelo era plenamente significativo al nivel de 0,01, para la práctica totalidad de categorías. Se ha llevado a cabo igualmente una regresión con el método de introducción hacia adelante que contrasta la entrada basándose en la significación del estadístico de puntuación y contrasta la eliminación basándose en la probabilidad del estadístico de Wald, al efecto de determinar el modelo más parsimonioso. En total, se han alcanzado 14 pasos, puesto que la totalidad de las variables introducidas resultaban significativas. No obstante, en virtud del principio de parsimonia, se ha optado por presentar un modelo con menor número de variables.

⁵⁰La prueba ómnibus de chi cuadrado, que testa la hipótesis nula de que los coeficientes beta de todos los términos, salvo la constante incluidos en el modelo son cero, esto es que no hay relación entre las variables, arroja valores de significación del 0,00. Por su parte, la comprobación de valores esperados con observados a través de la prueba de Hosmer y Lemeshow, muestra valores adecuados.

⁵¹En los modelos de regresión logística, la sensibilidad mide la proporción de verdaderos positivos, en este caso el porcentaje de empleados clasificados por el modelo de regresión como participantes en cursos del total de empleados que efectivamente realizaron cursos. El porcentaje obtenido es del 95%, y por tanto, indicativo del adecuado grado en que el modelo identifica a los empleados que realizan cursos. Por el contrario, el índice de especificidad, que mide el porcentaje de verdaderos negativos, esto es, el grado en que se identifica correctamente los individuos que no realizaron cursos-, es relativamente bajo, del 26,3%.

Las variables sexo y proactividad también resultan significativas, aunque su porcentaje o capacidad explicativa del hecho de realizar cursos es insignificante.

Tabla 29: Capacidad explicativa de las diferentes variables incluidas en el modelo

VARIABLES	R2 de Cox y Snell	R2 de Nagelkerke
Adecuación de la formación	5,7	8,7
Ministerio	3,4	5,2
Edad	2,6	3,9
Voluntariedad	2,3	3,5
Nivel de estudios	0,6	0,9
Ubicación geográfica	0,6	0,9
Obstáculos de superiores jerárquicos	0,4	0,6
Tipo de organismo	0,4	0,6
Clima laboral	0,1	0,2
Expectativas profesionales	0,1	0,1
Tipo de empleado (funcionario-laboral)	0,1	0,1
Carrera profesional	0,1	0,1

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la encuesta a alumnos

La tabla siguiente muestra los coeficientes, significación, razón de Odds y efectos marginales de todas las categorías del conjunto de variables del modelo.

Tabla 30: Modelo de regresión logística. Variables explicativas. Coeficientes beta, razón de odds, nivel de significación Wald y efectos marginales⁵²

	Coef. B	EXP(B)	Efecto marginal
ADECUACIÓN DE LA FORMACIÓN			
Adecuación formación (mucho) (ref.)			
Adecuación formación (bastante)	0,01	1,01	0,4%
Adecuación formación (poco)	-1,07**	0,34	-20,4%
Adecuación formación (nada)	-1,68**	0,19	-22,2%
MINISTERIO			
M. Asuntos Exteriores y de Cooperación (ref.)			0,0%
M. Justicia	0,81**	2,25	17,2%
M. de Defensa	-1,27**	0,28	-21,8%
M. Hacienda y Administraciones Públicas	-0,70**	0,50	-15,6%
M. Interior	-0,80	0,45	-17,1%
M. Fomento	-0,90**	0,41	-18,5%
M. Educación, Cultura y Deporte	-1,07**	0,34	-20,4%
M. Empleo y Seguridad Social	-0,57**	0,57	-13,1%
M. Industria, Energía y Turismo	0,08	1,08	1,9%
M. Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	-1,33**	0,26	-22,0%
M. Presidencia	-0,71**	0,49	-15,7%
M. Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	-0,56**	0,57	-13,0%
M. Economía y Competitividad	-0,98**	0,38	-19,3%
EDAD			
Hasta 40 años (ref.)			0,0%
Entre 41 y 50 años	0,44**	1,55	10,4%
Entre 51 y 55 años	-0,065**	0,94	-1,6%
Entre 56 y 60 años	-0,45**	0,64	-10,8%
Más de 60 años	-1,08**	0,34	-20,5%
VOLUNTARIEDAD			
Voluntariedad*	0,32**	1,37	7,7%
NIVEL DE ESTUDIOS			
Estudios primarios (ref.)			0,0%
Estudios secundarios primera o segunda	-0,01	0,98	-0,4%
Formación Profesional	0,09	1,09	2,2%
Universitarios medios	0,63**	1,87	14,2%
Universitarios superiores	0,51**	1,66	11,9%
Estudios no reglados	1,81**	6,15	21,9%
UBICACIÓN GEOGRÁFICA			
Fuera de Madrid (ref.)			0,0%
Madrid capital	-0,51**	0,60	-11,9%
OBSTÁCULOS DE SUPERIORES JERÁRQUICOS			
Obstáculos jefes (no) (ref.)			0,0%

⁵²Los efectos marginales permiten interpretar en términos porcentuales la prevalencia o probabilidad de realizar cursos, manteniendo el resto de variables del modelo constantes, y contribuye a simplificar la interpretación y descripción del modelo. Por su parte, la razón de Odds, mide la proporción o prevalencia de cada categoría en cada variable.

Obstáculos jefes (sí)	-0,52**	0,60	-12,1%
TIPO DE ORGANISMO			
Ministerio (ref.)			0,0%
OAAA o Agencia	0,18	1,20	4,6%
Empresa pública	2,1**	8,15	20,4%
Organismos periféricos	-0,06**	0,94	-1,5%
Otros	-0,22**	0,80	-5,4%
CLIMA LABORAL			
Clima laboral negativo (ref)			0,0%
Clima laboral intermedio	-0,24**	0,78	-6,0%
Clima laboral positivo	-0,39**	0,68	-9,3%
EXPECTATIVAS PROFESIONALES			
Expectativas de carrera profesional en el lugar de trabajo escasas (ref)			0,0%
Expectativas profesionales en el lugar de trabajo intermedias	0,20**	1,23	5,0%
Expectativas de carrera profesional en el lugar de trabajo positivas	0,15**	1,17	3,8%
TIPO DE EMPLEADO			
Laboral u otros (ref)			0,0%
Funcionario-estatutario	0,25**	1,29	6,3%
CARRERA PROFESIONAL			
Sin carrera profesional o con escaso margen(ref)			0,0%
Con carrera profesional	0,23**	1,26	5,7%

Significatividad a nivel: **p<0,01 *p<0,05 p<0,1

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la encuesta a alumnos

La adecuación de la formación es una de las variables fundamentales para explicar numerosos aspectos de la formación, como se verá al analizar los factores fortalecedores y facilitadores de la transferencia de la formación o el grado en que se aplica efectivamente la formación en el puesto de trabajo. También es determinante para explicar la prevalencia o el hecho de realizar o no cursos. Como se había visto anteriormente, es la variable que mayor proporción del modelo explica.

Cuanto menos se ajusta la formación a las necesidades percibidas por los empleados públicos, menor es la posibilidad de participación en cursos en 2013: un 22,2% menos cuando no se adecúa nada a las necesidades y un 20,4% menos cuando se adecúa poco tomando siempre como referencia el máximo grado de adecuación de la formación.

Por lo que atañe al ministerio de adscripción, se observa una menor participación en cursos de formación en la práctica totalidad de ministerios, en comparación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que actúa como categoría de referencia para analizar la influencia de esta variable. La diferencia porcentual negativa mayor con respecto al ministerio de referencia se da en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, -22%, el Ministerio de Defensa, -21,8%, y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, -20,4%.

La única excepción es el Ministerio de Justicia, donde la prevalencia en cuanto a realizar cursos es un 17,2% superior. En definitiva, la pertenencia o adscripción al Ministerio de Justicia y al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación provoca que se realicen más cursos. Los resultados para el Ministerio del Interior no son significativos, y no se reflejan en el gráfico.

También el tipo de organismo de adscripción influye en diversos grados en la formación. Los empleados en empresas públicas participan en mayor grado, al contrario de quienes trabajan en organismos periféricos y en otros organismos. La categoría de OOAA o Agencias no es, sin embargo, significativa.

Los empleados públicos que son funcionarios o personal estatutario, tienen una posibilidad un 6,3% mayor de realizar formación en comparación con el personal laboral u otros (eventuales). Frente a lo que hipotéticamente se podría pensar, el hecho de prestar servicios en localidades fuera de Madrid, donde se concentran los servicios centrales de los departamentos ministeriales, no se traduce en una menor proporción de participación en los cursos. Por el contrario, los empleados públicos que prestan servicios en la ciudad de Madrid, tienen una prevalencia o probabilidad de realizar cursos un 12% inferior que aquellos empleados en otras localidades del territorio del Estado.

La edad es otro factor esencial en la explicación de la realización de acciones formativas. En términos generales, a mayor edad, mayor prevalencia o posibilidad de realizar cursos de formación. La única excepción es el grupo de empleados públicos de edad comprendida entre los 41 y 50 años, que participan un 10% más en cursos de formación que la categoría de referencia, que son los empleados públicos de menor edad (hasta los 40 años).⁵³

Por lo que atañe al nivel de estudios alcanzado, es posible afirmar que a mayor nivel formativo, mayor es el porcentaje de empleados que realizan cursos de formación, aunque la tendencia no es creciente. Así, quienes tienen un nivel de estudios universitarios medios, participan un 14,2% más en acciones formativas, en relación a aquellos empleados que no tienen estudios, que es la categoría de referencia. Quienes tienen estudios universitarios superiores lo hacen un 12% más.

Tener estudios secundarios, sean de primera o segunda etapa, o de formación profesional no es significativo, esto es, no cabe afirmar estadísticamente que ese nivel de formación incida en la realización de cursos. Por su parte, la categoría de estudios no reglados es residual, y además, contiene un número de casos pequeño.

⁵³La antigüedad opera en un sentido parecido. No obstante, dicha variable no se ha incluido en el modelo al presentar problemas de multicolinealidad.

La voluntariedad en la realización de los cursos también explica la participación en la formación. Medida en términos cuantitativos, la variable voluntariedad indica, en una escala de 1 a 6, el grado en que los cursos se realizan de forma voluntaria. Cuanto mayor es la voluntariedad en dicha escala, se incrementa un 7,7% el hecho de realizar cursos de formación. Si bien esta circunstancia es lógica, debe recordarse que no en todas las ocasiones la formación es voluntaria.

A mayor grado de obstáculos que los superiores jerárquicos imponen a los empleados para realizar formación, lógicamente menor proporción de empleados llevan a cabo formación efectiva. Quienes afirman que perciben obstáculos de los superiores participan un -12% menos en cursos formativos, en comparación con quienes afirman que no tienen dichos obstáculos.

También incide el clima laboral, aunque lo hace en un sentido aparentemente contradictorio: a mejor clima laboral, menor es la proporción o probabilidad de participar en la formación.

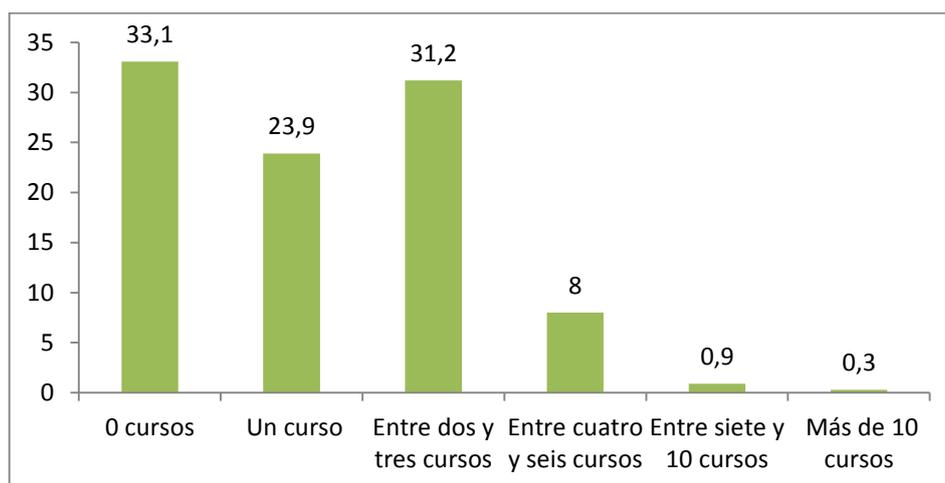
Cuanto mayor es la expectativa percibida de carrera profesional en el lugar de trabajo mayor es el porcentaje de la participación en la formación. Así, quienes tienen expectativas profesionales intermedias, presentan una posibilidad de realizar formación un 5% superior con respecto a quienes consideran que sus expectativas son nulas o muy escasas. Y quienes tienen expectativas muy positivas o elevadas, siempre en comparación con quienes las perciben escasas, la prevalencia es del 3,8%.

Coherentemente con lo anterior, el margen de carrera profesional (4 o más niveles), medida en función del número de niveles de complemento de destino hasta alcanzar el tope del subgrupo de pertenencia, incrementa la posibilidad de realizar cursos en un 5,7% respecto de quienes están topados o tienen un escaso recorrido profesional.

Grado de concentración de las acciones formativas

El índice de repetición es un indicador que permite conocer si la formación se concentra en un número relativamente bajo de empleados públicos. A partir de los datos de la encuesta a empleados públicos sabemos que un 33,1% de los empleados públicos de la AGE no realizó cursos de formación en 2013 y un 23,9% realizó solo uno. No obstante un 31% realizó entre dos y 3 cursos y un 8% entre cuatro y seis cursos: aproximadamente un 40% de los empleados públicos de la AGE realizó 2 o más cursos en 2013.

Gráfico 19: Índice de repetición de cursos



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la encuesta a alumnos

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 realizaron⁵⁴ en 2013 se corresponde con empleados públicos con menor edad (48,6 años frente a 50,3) y con una antigüedad media inferior (20,8 años de servicios frente a 23,6).

Las mujeres presentaron una mayor intensidad de cursos realizados, un 9% 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 Organismos Autónomos o Agencias Estatales se caracterizaron por realizar un mayor volumen de acciones formativas.

Otros elementos que caracterizaron a los empleados públicos que concentraron mayor número de cursos son ser funcionarios (un 8,4%, frente a los laborales); estar adscritos al Ministerio de Empleo y Seguridad Social; desempeñar sus servicios fuera de la ciudad de Madrid (5,8%); y finalmente afirmar que percibían obstáculos por parte de sus superiores

⁵⁴Se 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

jerárquicos para llevar a cabo acciones formativas, lo que resulta obviamente, contradictorio. La siguiente tabla refleja las diferencias porcentuales de todas las categorías de las variables examinadas.

Tabla 31: Caracterización de empleados públicos que mayor número de acciones formativas llevaron a cabo en 2013. Diferencias porcentuales con respecto a quienes realizaron 1 y 2 cursos

Variables	Categorías	Entre 1 y 2 cursos	3 y más cursos	Diferencias porcentuales
Sexo	Mujer	54,4%	63,9%	9,5%
	Hombre	45,6%	36,1%	-9,5%
Nivel de estudios	Sin estudios	0,0%	0,0%	0,0%
	Estudios primarios	0,5%	0,4%	-0,1%
	Estudios secundarios primera etapa (Bachillerato, ESO, etc.)	6,3%	2,0%	-4,3%
	Estudios secundarios de segunda etapa (BUP, etc.)	22,1%	20,3%	-1,8%
	Formación Profesional	11,0%	8,5%	-2,5%
	Universitarios medios	21,3%	23,3%	2,0%
	Universitarios superiores	38,8%	45,5%	6,7%
	Estudios no reglados	0,1%	0,1%	0,0%
Carrera profesional	0	39,2%	31,2%	-8,0%
	1	11,4%	12,6%	1,2%
	2	17,6%	18,8%	1,2%
	3	7,9%	8,7%	0,8%
	4	13,5%	16,2%	2,7%
	5	2,9%	4,1%	1,2%
	6	4,4%	5,2%	0,8%
	7	2,3%	2,4%	0,1%
	8	0,7%	0,9%	0,2%
Tipo de organismo	Ministerio	58,5%	58,6%	0,1%
	OOAA o Agencia	26,4%	29,9%	3,5%
	Empresa pública	1,0%	1,1%	0,1%
	Organismos periféricos	0,3%	1,2%	0,9%
	Otros	13,8%	9,2%	-4,6%
Ministerio	M. Asuntos Exteriores y de Cooperación (ref.)	3,7%	4,3%	0,6%
	M. Justicia	7,9%	8,5%	0,6%
	M. de Defensa	11,2%	4,1%	-7,1%
	M. Hacienda y Administraciones Públicas	20,8%	19,7%	-1,1%
	M. del Interior	6,3%	8,6%	2,3%
	M. Fomento	3,8%	3,4%	-0,4%
	M. Educación, Cultura y Deporte	4,3%	2,4%	-1,9%
	M. Empleo y Seguridad	24,7%	33,5%	8,8%

	Social			
	M. Industria, Energía y Turismo	1,3%	1,9%	0,6%
	M. Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	5,2%	3,9%	-1,3%
	M. Presidencia	1,8%	0,6%	-1,2%
	M. Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	3,3%	2,4%	-0,9%
	M. Economía y Competitividad	5,6%	6,7%	1,1%
Adecuación de la formación	nada adecuada	3,7%	2,3%	-1,4%
	Poco adecuada	34,1%	25,9%	-8,2%
	Adecuada	56,6%	64,8%	8,2%
	Muy adecuada	5,7%	7,0%	1,3%
Tipo de personal	Funcionario	81,2%	89,6%	8,4%
	Personal laboral	17,6%	9,8%	-7,8%
	Personal estatutario	0,8%	0,5%	-0,3%
	Eventual	0,4%	0,0%	-0,4%
Localización geográfica	Fuera de Madrid	59,2%	65,0%	5,8%
	Madrid capital	40,8%	35,0%	-5,8%
Los superiores imponen obstáculos a la formación	No	86,7%	84,0%	-2,7%
	Sí	13,3%	16,0%	2,7%

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

5.5. 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.

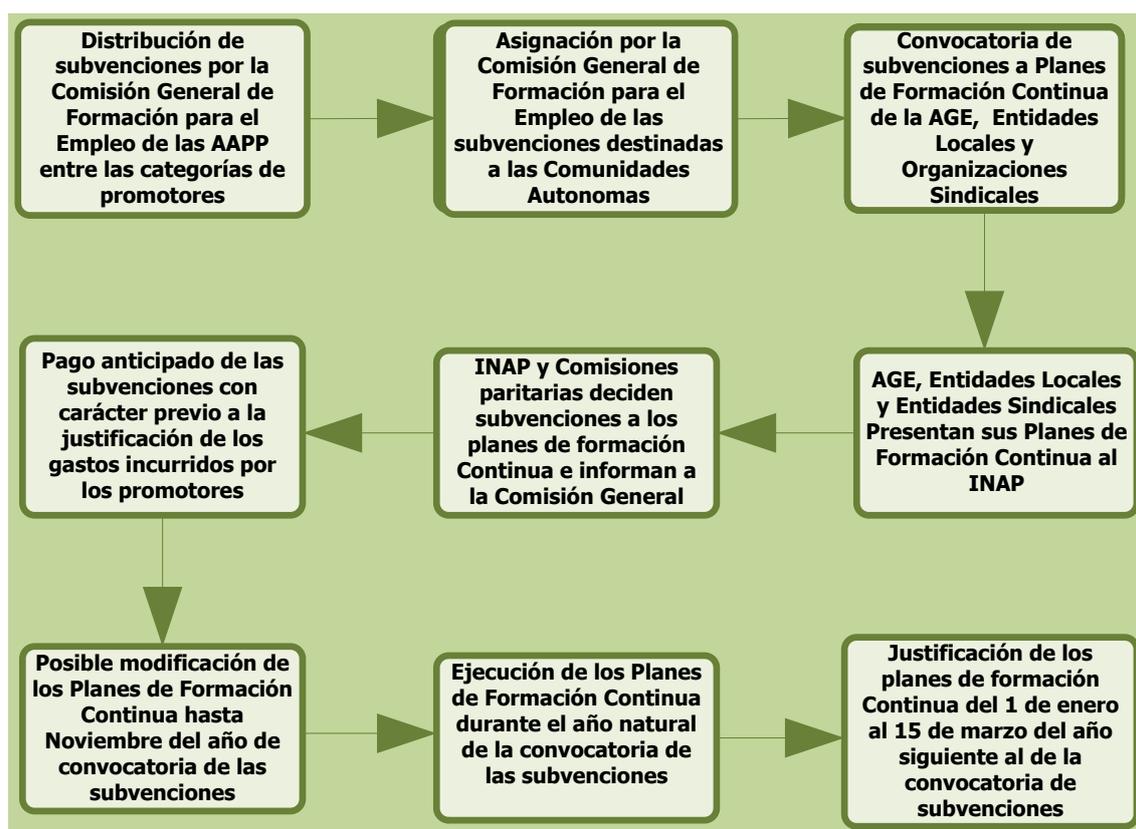
Este enfoque deriva del hecho de que, como se señalaba en el análisis de la pertinencia del programa, el programa de formación es más un procedimiento a través del cual se aporta financiación para el desarrollo de acciones formativas por distintos promotores que un programa de

formación en sentido estricto.

Procedimientos y seguimiento del Programa de Formación para el empleo de empleados públicos

El esquema procedimental de aplicación de los planes de formación para el empleo, que ya se ha visto en detalle en el capítulo 2, es el representado en el siguiente gráfico.

Gráfico 20: Procedimientos de concesión de las subvenciones a los Planes de Formación para el Empleo



Desde el punto de vista de los promotores de los Planes de Formación el procedimiento⁵⁵ 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

⁵⁵Modificado en el año 2014

casos los planes de formación hasta que esta subvención se comunica por el INAP 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 la subvención del INAP, los planes no se inician hasta que las subvenciones les dotan de tesorería.

La comunicación y el pago de las subvenciones 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 cuantificar 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. Con la excepción del año 2012⁵⁶, en el que la Comisión se reunió en marzo del mismo año, lo habitual es que las reuniones de la Comisión se celebren entre septiembre y diciembre del año anterior al de la impartición de los cursos.
- La Convocatoria de subvenciones para los Planes de Formación para el Empleo de la AGE, Entidades locales y Organizaciones sindicales.

⁵⁶Debido a las vicisitudes surgidas en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2012 que en principio fueron prorrogados y que posteriormente fueron establecidos mediante el Proyecto de Ley aprobado en junio mediante la Ley 2/2012, de 29 de junio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (B.O:E: de 30 de junio). La Comisión el 22 de marzo adoptó el acuerdo de gestión y el 9 de abril suscribió un nuevo acuerdo modificando el anterior, al tenerse certeza de los fondos disponibles.

- La comunicación a los promotores beneficiarios de las subvenciones concedidas a sus planes de formación tiene lugar normalmente entre finales de diciembre y primeros de enero cuando han sido aprobados los presupuestos generales del Estado con la excepción de 2012 que lo fue en el mes de abril.
- El pago anticipado de las subvenciones a los promotores beneficiarios de las mismas tiene lugar normalmente en el mes de junio con la excepción consabida del año 2012 que tuvo lugar en el mes de agosto.

Del calendario de ejecución de la financiación de los planes de formación para el empleo se desprende, con la excepción del año 2012, una cierta regularidad en la realización de los planes de formación para el empleo en las Administraciones Públicas. Regularidad que no evita que no se conozca la cuantía de las subvenciones concedidas hasta el mes de abril, e incluso en un año concreto, 2012, hasta junio, o la demora en el cobro de las subvenciones hasta junio del ejercicio en curso 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 a los principales problemas que identifican en relación con este mismo procedimiento.

En general la valoración del procedimiento es positiva. La valoración media se sitúa en 6 puntos (el valor mediano 7) en una escala 0-10 en la que 0 significa que el procedimiento se valora como muy insatisfactorio y 10 como muy satisfactorio. Como puede apreciarse en la siguiente tabla esta percepción varía notablemente según familia de promotor: es mucho más elevada entre las organizaciones sindicales e inferior en la AGE.

Tabla 32: Valoración del procedimiento de asignación de subvenciones según familia de promotor

	EELL	AGE	SINDICATOS	TOTAL
Valoración Negativa (suma de 0+1+2+3+4):	5,9%	8,1%	0,0%	4%
Valoración Positiva (suma de 8+9+10):	35,1%	21,0%	61,1%	32%

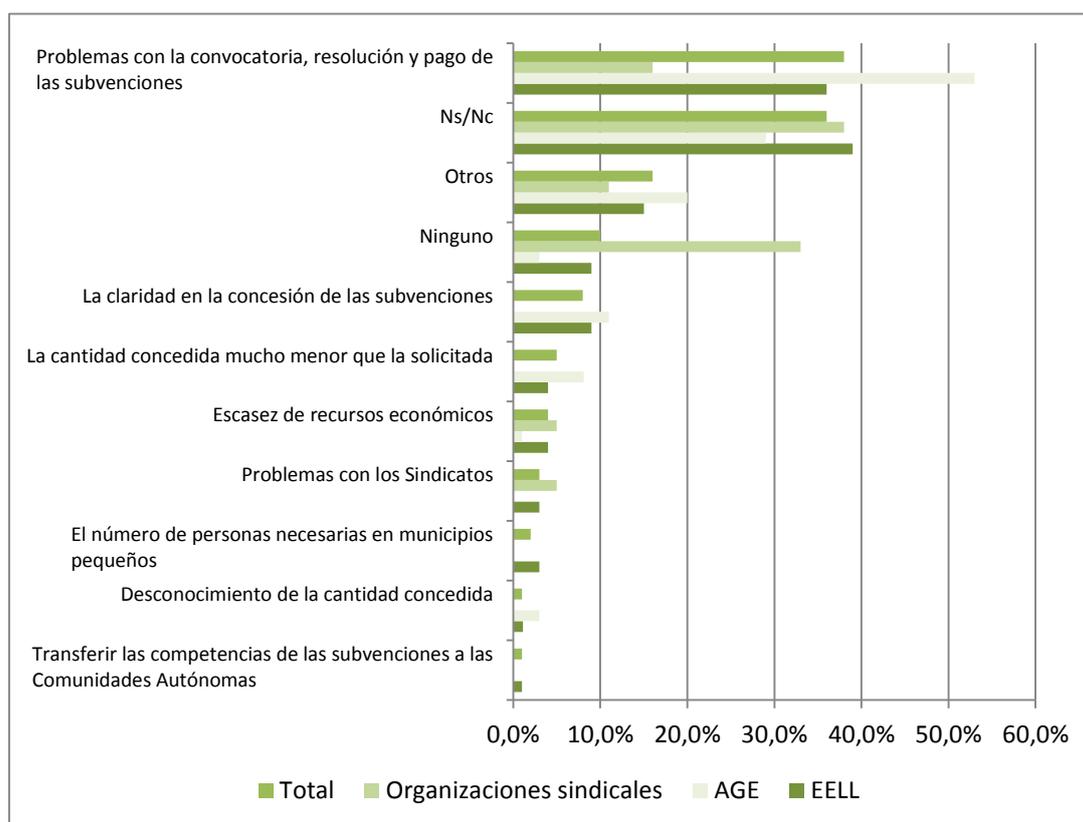
Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta a promotores

En cuanto a los problemas⁵⁷ que los distintos promotores identifican en relación con el procedimiento, el más frecuentemente citado en primer lugar es el relacionado con la convocatoria, resolución y pago de las subvenciones, señalado por el 29,6% de los promotores encuestados. Un 42,6% de los promotores de la AGE lo señala en primera posición mientras que esta proporción se reduce a poco más del 11% en el caso de las organizaciones sindicales. Un tercio de los promotores perteneciente a esta última familia considera que no existe problema alguno relacionado con el procedimiento de concesión de las subvenciones.

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, aunque con diferencias entre las distintas familias de promotores. Los restantes problemas presentan una frecuencia mucho más baja como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

⁵⁷Casi un 37% de la muestra no sabe o no contesta a esta pregunta.

Gráfico 21: 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 y evaluación 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.

Por lo que se refiere a la información remitida por las Comunidades Autónomas, se ha constatado que la información no es completa, por cuanto no todas remiten la información solicitada. Dichas lagunas impiden tener una visión global o con datos agregados completamente precisa de la formación que llevan a cabo.

Otras limitaciones están vinculadas a la comparabilidad y homogeneidad de la información. Los dos documentos remitidos por las CCAA no son homogéneos en cuanto al contenido de la información, lo que plantea dificultades para obtener algunos indicadores y en algún aspecto afecta a la comparabilidad de los datos disponibles.

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, la administración local 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.

Como se ha señalado 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 acción 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 acciones 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.

Las evaluaciones realizadas en 2009, 2010 y 2011 recogen un exhaustivo seguimiento de 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 responsables de las unidades donde prestan sus servicios los alumnos de los cursos, 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:

- 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 incluirá 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 acciones formativas.

- Las variables relativas a los conceptos de gasto correspondientes al año 2010 no coinciden con las de los años 2011 y 2012, igualmente sucede en cuanto a la clasificación de los cursos.
- 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 por la empresa externa para completar los datos del portal FEDAP. Son los datos más discutibles de la evaluación por:

- Se consideran tres universos: Alumnos, personal docente y responsables de unidades administrativas (RUA’s). En la documentación examinada, no aparece el tipo de muestreo, que es crucial para saber si las muestras obtenidas son representativas de los universos estudiados y para inferir los resultados obtenidos a las poblaciones respectivas.
- En 2011 las distribuciones porcentuales del universo de alumnos y de la muestra fueron las siguientes:

Tabla 33: Composición porcentual del universo de alumnos y de la muestra realizada para la evaluación de 2011

	A.G.E.	CC.AA.	EE.LL.	OO. SS.	TOTAL
Nº de alumnos/as	18,3%	47,0%	16,9%	17,8%	100,0%
Alumnos entrevistados	18,7%	42,4%	18,3%	20,6%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INAP

Los alumnos de Comunidades Autónomas están infrarrepresentados en la muestra, mientras que los alumnos que han recibido cursos a través de las organizaciones sindicales están sobrerrepresentados. Esta irregularidad estadística puede solventarse ponderando adecuadamente. Pero se ha comprobado que no se ha realizado la correspondiente ponderación.

Igualmente 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.

- De las entrevistas realizadas por el equipo evaluador a responsables de las entidades promotoras, puede deducirse que se han venido realizando muestreos no aleatorios. El procedimiento ideal hubiera sido que la consultora que realiza la evaluación dispusiese del listado de todos los participantes en los cursos, y a partir de este listado, hubiese seleccionado una muestra aleatoria de personas a entrevistar. Y en todo caso, en ausencia de la obligatoriedad de contestar a la encuesta, es crucial garantizar a priori o, al menos comprobar y corregir a posteriori, la representatividad de la muestra final obtenida.
- Personal docente. A partir del cuestionario utilizado solo cabe esperar respuestas con altas valoraciones.
- Responsables de las Unidades Administrativas. Además de las observaciones sobre las encuestas a alumnos, que son perfectamente aplicables a los responsables de las unidades administrativas, el cuestionario utilizado es demasiado escueto para captar los resultados e impactos de la formación para el empleo en las unidades administrativas.

Datos procedentes de las Comunidades Autónomas. Los datos correspondientes para el año 2012 se han extraído de las hojas enviadas por las distintas CCAA. A partir del análisis de los datos remitidos se observan una serie de cuestiones que pueden afectar a su validez, comparabilidad y homogeneidad. Nos centramos en los datos correspondientes a 2012:

- No todas las CCAA remiten los datos, o al menos así se infiere de la información entregada por el INAP en el marco de la evaluación. Para el año 2012 no se dispone de datos de Cataluña, Galicia y Madrid.
- Existen dos tipos de documentos remitidos por las CCAA: el denominado "Anexo 4 Cuestionario para la Elaboración de la Memoria de Gestión del año 2012", y el documento relativo a los "Datos estadísticos para la memoria de gestión del año 2012". Las CCAA remiten uno u otro, si bien algunas envían ambos documentos. Como se ha señalado, la existencia de dos documentos que no son homogéneos en cuanto al contenido de la información, plantea dificultades para obtener algunos indicadores y en algún aspecto afecta a la comparabilidad de los datos disponibles, como se indica a continuación.
- Para aquellas CCAA que remiten información de sus organismos basada en el "Anexo 4" se carece del indicador "Número de ediciones". El número de ediciones y acciones no es equiparable,

puesto que se aprecia, para determinados cursos de carácter genérico, la realización de diferentes ediciones. Aquellos organismos-CCAA que cumplimentan el documento "Datos estadísticos..." sí aportan ambos indicadores.

- No existe información homogénea y por tanto comparable en la distribución de las acciones formativas por áreas. Se observa que el documento "Anexo 4" contiene 11 categorías, frente a las 19 que integra el documento de "Datos estadísticos...". Éste último realiza una mayor desagregación por áreas, incorporando algunas categorías nuevas (transparencia y buen gobierno o utilización eficiente de recursos públicos, por ejemplo). Ello implica que no es posible mantener la serie histórica de acciones y/o ediciones por área formativa.
- El "Anexo 4" no contiene la desagregación de participantes según género, por lo que para aquellas CCAA que únicamente remiten dicho documento se carece de datos para este indicador. Igual acontece con el "Reparto de actividades formativas por modalidad" (presencial, on-line y mixta).
- En el caso concreto de algún organismo de algunas CCAA, dada la formación tan específica que se realiza, aún cuando se remite el "Anexo 4", las categorías de las acciones formativas por áreas no se ajustan a las categorías generales, sino que aparecen particularizadas según el tipo de curso impartido.
- No existe, para algunas CCAA, el número de funcionarios de Subgrupo A1 y A2 que reciben formación, presentándose el dato de forma agregada (funcionarios de Grupo A). Igual circunstancia se observa en los subgrupos C1 y C2. Esta circunstancia impide que se cuente con datos homogéneos para todas las CCAA en dicho indicador.
- El "Anexo 4" contiene la antigua clasificación de grupos funcionariales (A,B,C,D,E). En el caso de las CCAA que han remitido únicamente dicho documento, no es posible efectuar una conversión a la nueva clasificación (A1, A2, C1, C2), que contiene a su vez un Grupo B para cuerpos específicos. Por el contrario se presume que en el anterior Grupo B se incluyen tanto los funcionarios pertenecientes actualmente al Subgrupo A2, como al actual B.
- Alguna/as CCAA no aportan datos relativos a la subvención concedida.
- Alguna Comunidad Autónoma no remite ni el "Anexo 4", ni el documento "Datos estadísticos..." para alguno de sus organismos, sino que aporta una relación detallada por título de curso, indicando el número de horas, alumnos, sexo, grupo profesional e importe del curso. Ello plantea la dificultad de proceder a agruparlos en las categorías de referencia.

Dada la heterogeneidad de datos existentes es prácticamente imposible realizar un seguimiento del programa de formación para el empleo en las Comunidades Autónomas.

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.

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 acciones y la justificación de los gastos.

El portal FEDAP cuenta con una valoración positiva de los promotores. En una escala de 0 a 10 obtiene una puntuación media y mediana de 7. Un 47% de los promotores valora muy positivamente el aplicativo informático. Este porcentaje desciende al 37% en el caso de los organismos que integran la AGE

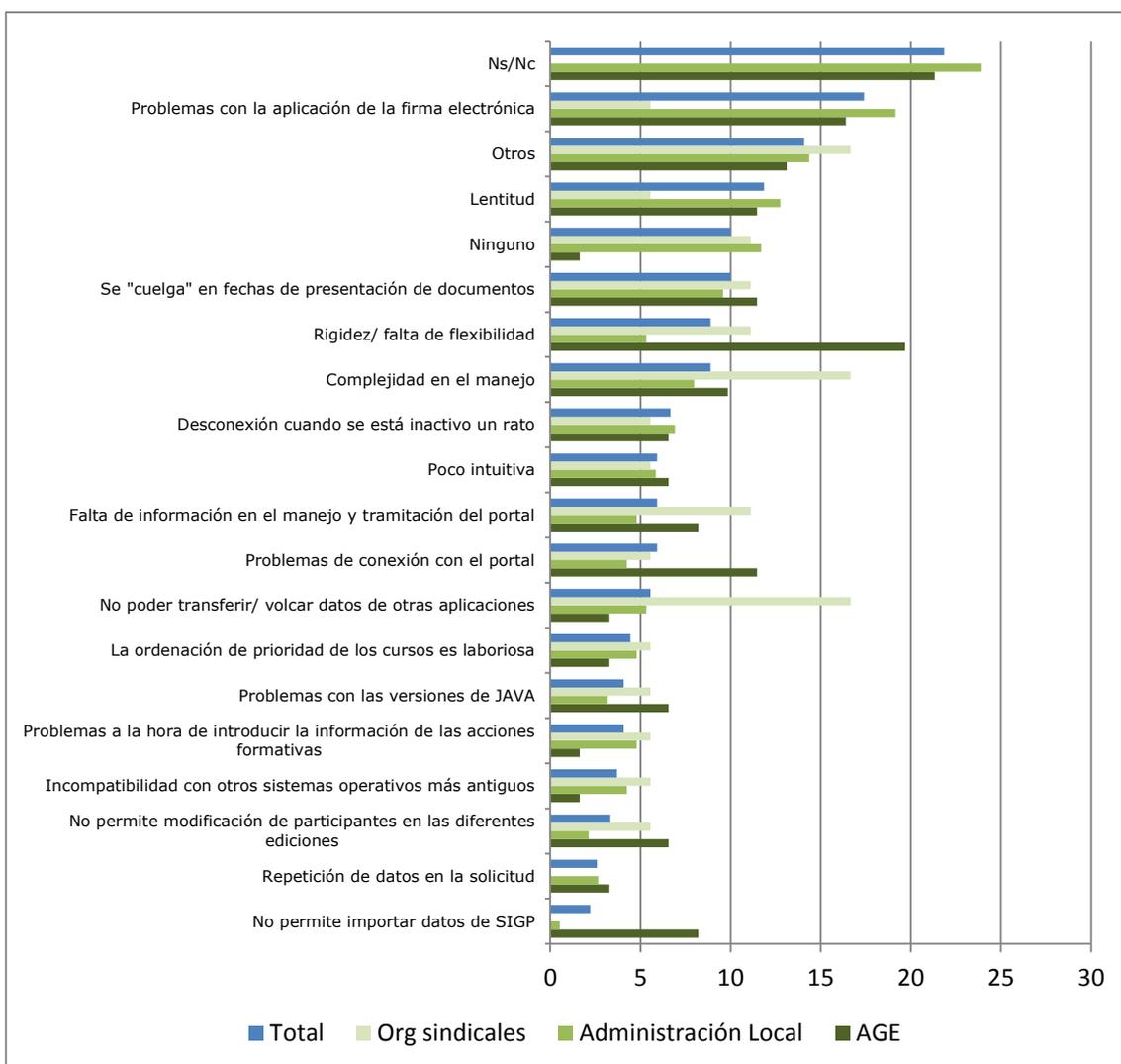
Con respecto al portal FEDAP, los promotores destacan algunos aspectos que dificultan la utilización del aplicativo. La identificación de los principales problemas o dificultades es diferente, según el tipo de promotor.

En términos generales, se destaca como principal dificultad la aplicación de la firma electrónica, otros problemas y la complejidad en el manejo. Para la AGE, junto a los dos primeros, destaca la rigidez, falta de flexibilidad y los problemas de conexión con el portal.

En el caso de la administración local, los principales problemas son la firma electrónica, ninguno y otros problemas.

Las organizaciones sindicales destacan el hecho de no poder transferir/volcar datos, y en menor medida los siguientes: falta de información en el manejo, se cuelga en fecha de presentaciones. Las organizaciones sindicales son las que mayores dificultades destacan.

Gráfico 22: 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

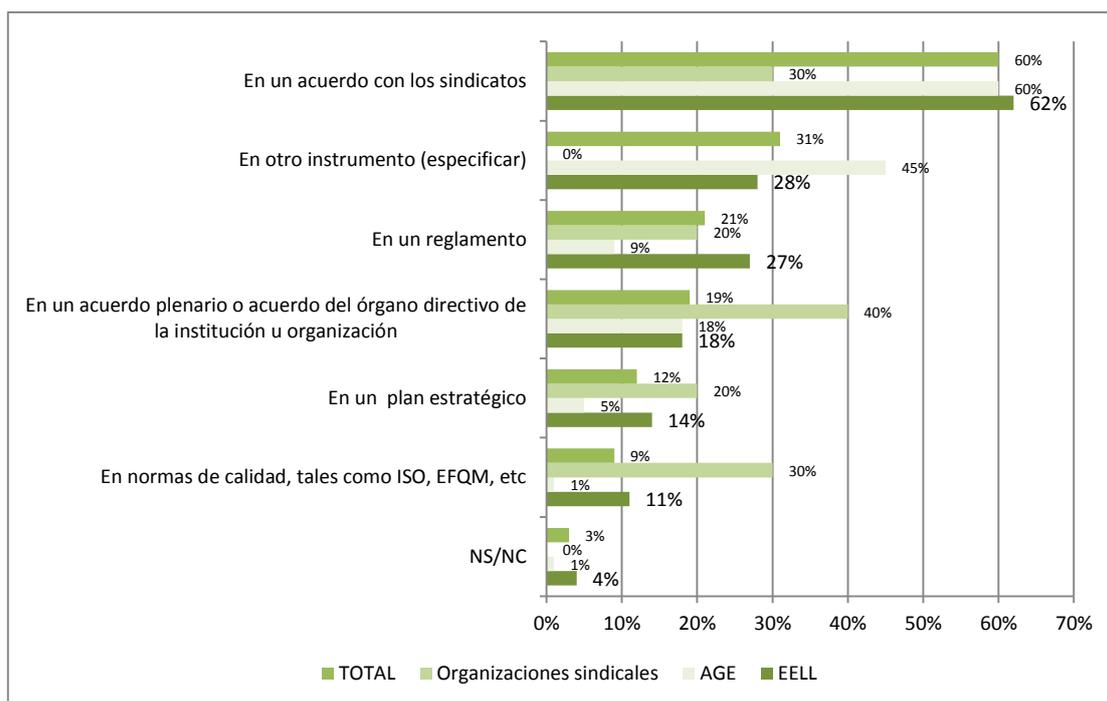
La gestión de los planes de formación.

La formalización de la elaboración o gestión de los planes de formación por los promotores, según afirma el 74% de los promotores encuestados, se efectúa mediante una norma, un acuerdo con los sindicatos o en algún otro documento escrito. La AGE es quien en mayor medida parece formalizar este proceso, un 85% de sus promotores así lo señala, frente a las organizaciones sindicales que lo formalizan en menor medida: un 55%.

El instrumento de formalización más frecuente es un acuerdo con los sindicatos (60% de los casos). Casi un tercio de los promotores indica que se recurre a otro instrumento⁵⁸ y un 21% adicional a un reglamento.

⁵⁸Al 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 23: Instrumentos utilizados para la formalización de la planificación y gestión de los planes de formación

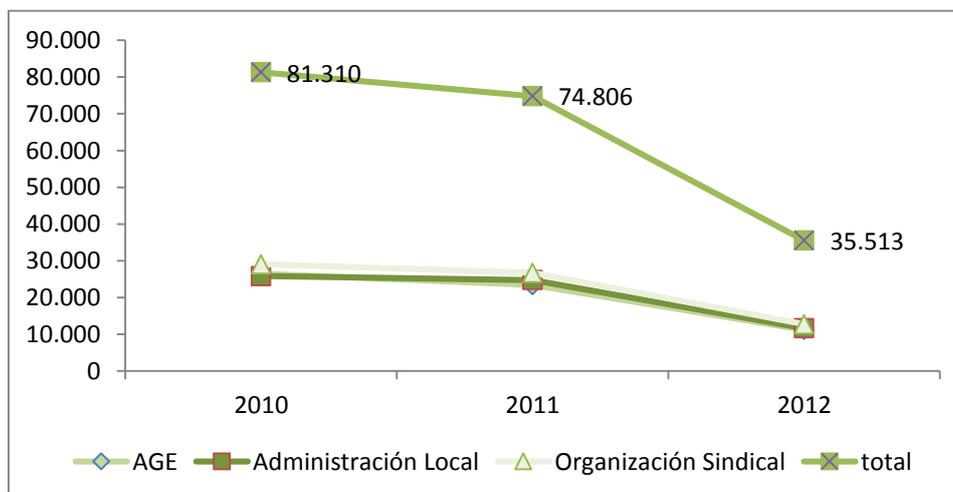


Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la encuesta a promotores

Recursos económicos para la formación

La subvención adjudicada total se ha reducido progresivamente a lo largo del período 2010-2012. Esta reducción ha sido del orden del 56% y ha afectado a todas las familias de promotores en un porcentaje similar al total.

Gráfico 24: Subvención adjudicada (Miles de €)



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

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

Tabla 34: Subvención adjudicada a cada Plan de Formación. Medianas. Período 2010-2012

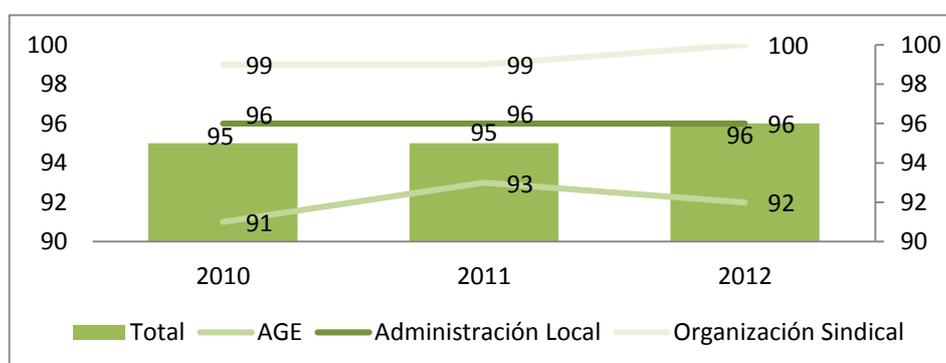
	2010	2011	2012
AGE	150.494	143.380	79.441
Administraciones Locales	23.186	22.241	10.911
Organizaciones sindicales	435.825	250.767	44.340
Total	44.190	42.133	21.059

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP.

Han sido las organizaciones sindicales quienes han dispuesto de mayor subvención en términos medianos, 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 2012, los promotores de las organizaciones sindicales dispusieron de una subvención que duplica la subvención mediana del conjunto de promotores, aunque la correspondiente a la AGE fue un 80% superior a la percibida por las organizaciones sindicales.

El grado de ejecución presupuestaria de los recursos aportados por los promotores ha sido muy elevado. La media se situó en torno al 95% para los tres años, y la mediana en el 100%. Destacan especialmente las organizaciones sindicales, cuyo nivel de ejecución rondó el 100% para todo el período, mientras que el correspondiente a la AGE se situó en el 90%.

Gráfico 25: Porcentaje del presupuesto del promotor efectivamente ejecutado. Período 2010-2012



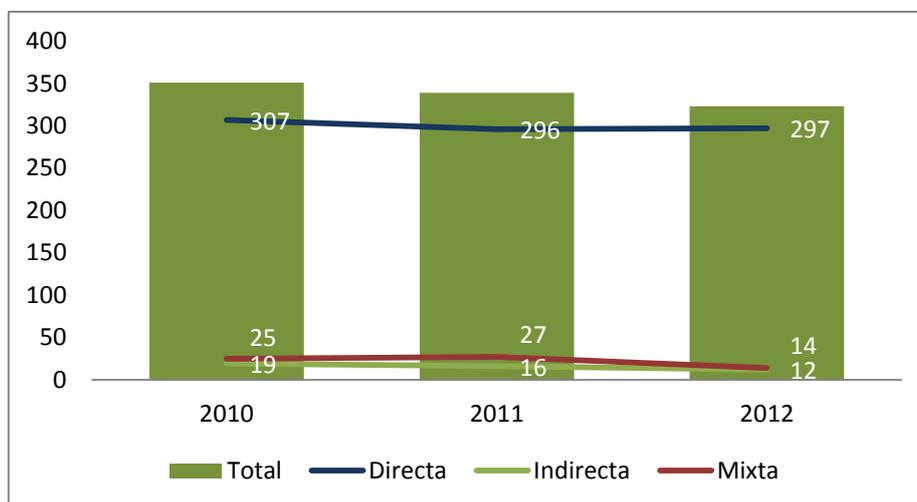
Nota: La escala de la derecha refleja los totales. La escala de la izquierda representa los datos desagregados según tipo de promotor.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Gestión de los planes de formación

La mayoría de planes de formación se gestionan directamente por parte de los promotores: en torno al 87% a lo largo de todo el período. Aquellos gestionados indirectamente se situaron en torno al 5% y los planes mixtos en el 6%.

Gráfico 26: Modalidad de gestión del plan. Período 2010-2012.

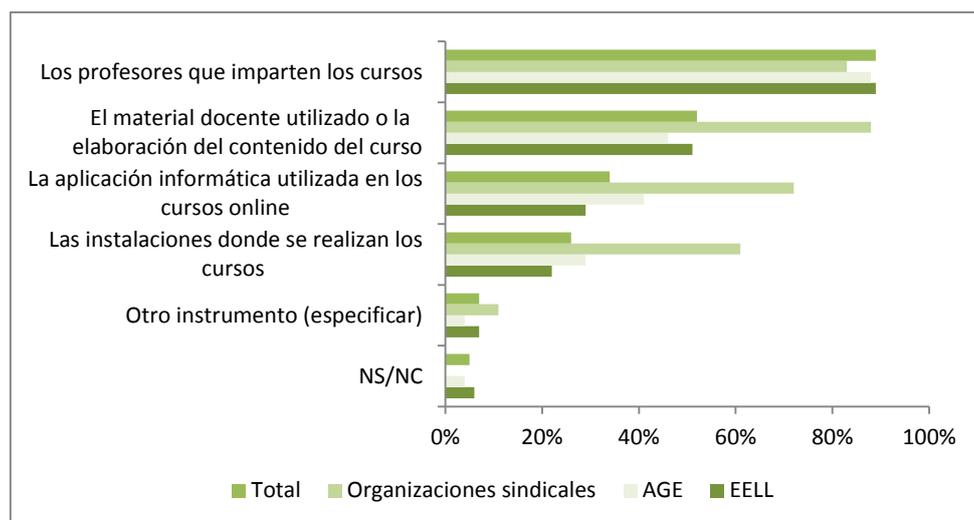


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

En el caso de la AGE, que ha gestionado anualmente en torno al 23% de los planes de formación, también ha predominado la gestión directa con valores que oscilan entre el 87% en el año 2010 y el 94-96% en 2011 y 2012. Los planes de formación mixtos se redujeron con el transcurso del tiempo, pasando del 10% en 2010 al 2,7% en el año 2012. En términos comparativos, la AGE gestionó un mayor volumen de planes de formación a través de gestión directa (en torno a un 6% más en comparación con el total de promotores).

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. Aunque, como puede observarse en el siguiente gráfico, las distintas familias de promotores recurren a la contratación de estos elementos con diferente intensidad.

Gráfico 27: 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

En el caso concreto de los profesores⁵⁹, lo más frecuente (un 25% en términos medianos) es que se contrate a profesionales de empresas, consultoras o similares. En segunda posición se sitúan los empleados de la propia institución promotora, un 20%, y residualmente (un 5%) a empleados públicos pertenecientes a otras instituciones u organizaciones.

La excepción es la AGE, en la que el 45% de los profesores que imparten las acciones formativas de los distintos planes son empleados del mismo organismo frente al 10% que lo son en las EELL.

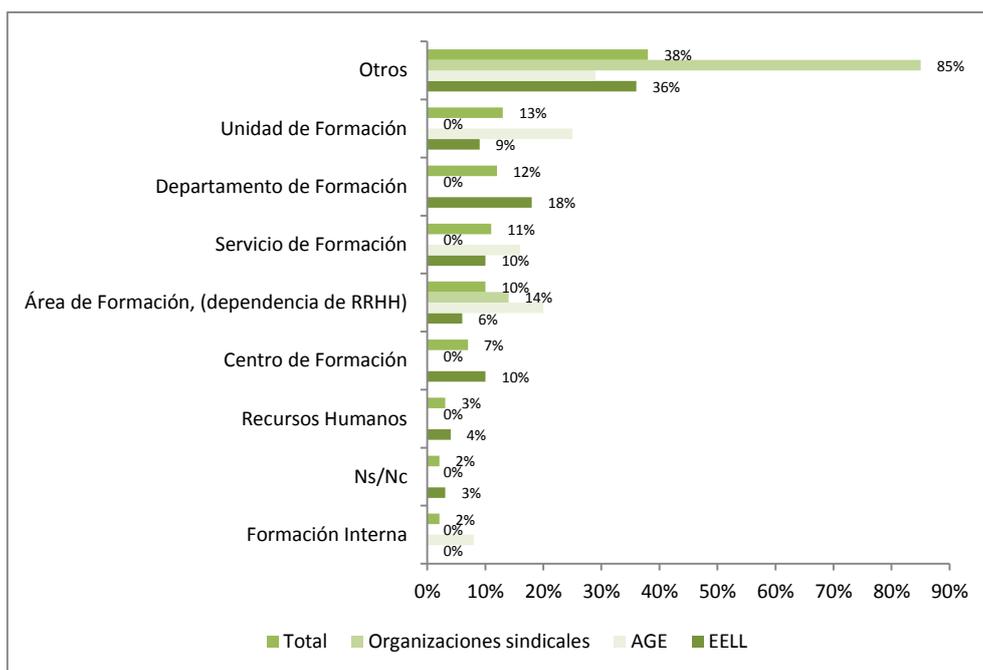
En general no se recurre a unidades específicas para desarrollar la formación que realiza la institución u organización. Solo un 35% de los promotores encuestados indica que dispone de este tipo de unidades en sus organizaciones, aunque en el caso de las EELL, por el contrario, lo más frecuente es disponer de ellas.

Entre quienes disponen de unidades especializadas existe bastante dispersión en cuanto a la tipología de unidades a las que se asigna la gestión de los planes de formación tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico⁶⁰.

⁵⁹ Datos obtenidos a partir de la encuesta a promotores

⁶⁰La formulación de la pregunta no permite conocer qué tipología de unidades comprende la categoría de respuesta "otros", que como se aprecia en el gráfico es la más frecuente, ya que no se pedía que se especificase el tipo de unidad al señalar esta categoría de respuesta.

Gráfico 28: Tipología de las unidades específicas dedicadas a la gestión de los planes de formación según familia de promotores



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. Por el contrario, las organizaciones sindicales destinaron un volumen mayor, especialmente en los años 2010 y 2011: 14 y 10 personas respectivamente, que en el año 2012 se reducen a 5.

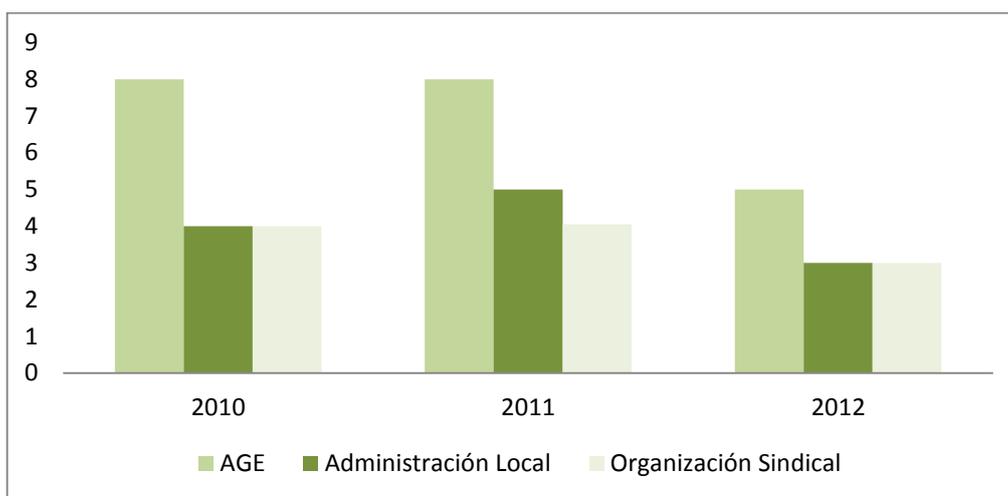
Gráfico 29: Recursos humanos dedicados a la gestión de los planes de formación. Medianas. Período 2010-2012



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

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 acción formativa, como se verá más adelante, de hecho ha producido una disminución, en términos medianos, del número de ediciones por persona dedicada a la gestión del plan, pasando de 4 en 2010 a 3 en 2012. 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 8 a 5 en el mismo periodo de tiempo.

Gráfico 30: Ediciones por persona dedicada a la gestión del Plan. Medianas. Período 2010-2012



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

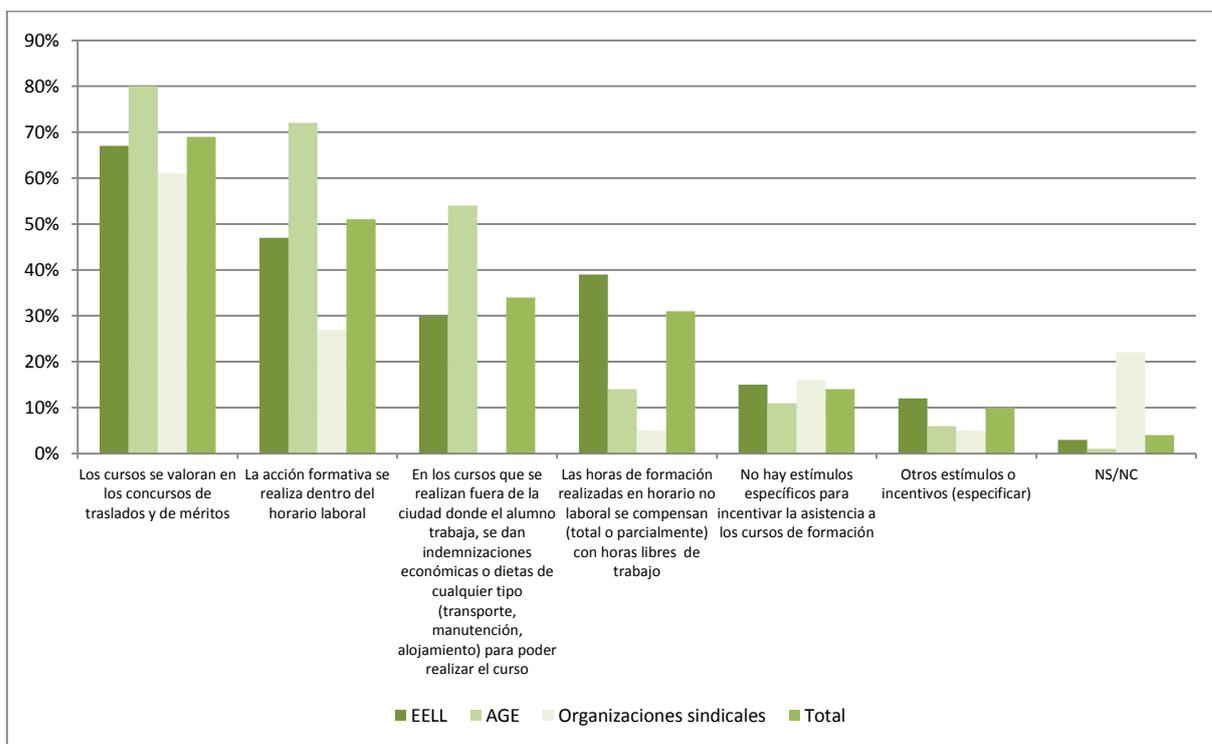
Finalmente, y por lo que respecta a los horarios en los que se imparte la formación, el 55% (valor mediano 68%) de los cursos se imparten dentro de la jornada laboral. Esta proporción aumenta en el caso de la AGE- el 80% en promedio y el 95% si consideramos el porcentaje mediano de cursos-. Casi la mitad de los cursos que imparten las organizaciones sindicales y el 30% de los que imparten las EELL se realizan fuera del horario de trabajo.

Gestión de los alumnos

Todos los promotores utilizan diferentes mecanismos para incentivar la asistencia a los diferentes cursos que organizan, (Gráfico 32). Lo más frecuente es la valoración de los cursos realizados en los concursos de traslados y de méritos. A distancia se sitúa la realización de los cursos en horario laboral. En un tercio 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 acción formativa se realiza fuera del horario de trabajo.

No obstante la intensidad de uso de este tipo de incentivos varía según la familia de promotores de la que se trate. Así en la AGE es mucho más frecuente la utilización del horario laboral para la realización de los cursos que en las EELL, mientras que en estas últimas lo es compensar con horas libres la realización de cursos fuera del horario laboral.

Gráfico 31: Mecanismos para la incentivación de la asistencia a acciones formativas.

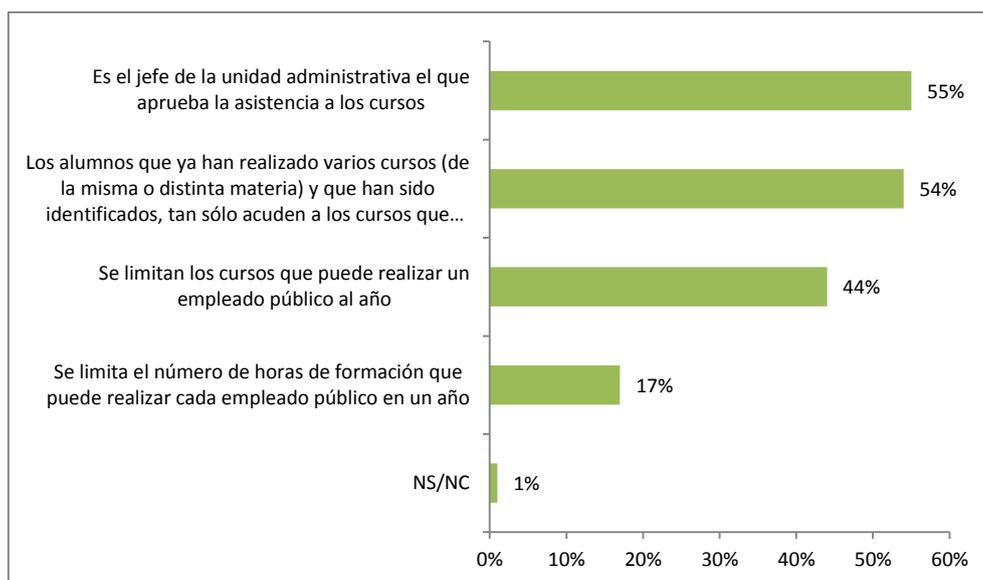


Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la encuesta a promotores

En cuanto al sistema de inscripción de los alumnos en las acciones formativas, lo más frecuente es la solicitud directa de los candidatos con la aprobación previa o posterior de su superior, aunque un 36% de los promotores indica que los alumnos pueden inscribirse sin esta autorización. Un 38% señala que también se diseñan cursos *ad hoc* para un tipo de alumnos determinado que necesita recibir esa formación. En el 54% (mediana 50%) de las acciones impartidas se exige a los alumnos el cumplimiento de determinados requisitos.

El 82% (90% en el caso de la AGE) de los promotores encuestados afirma que identifica a los alumnos que solicitan participar en varios cursos a lo largo del año. El 94% 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 aprobación por parte del superior para asistir al curso o el acceso, en el caso de personas que ya han realizado varios cursos, tan sólo en el supuesto de que queden plazas libres. Otra medida es limitar el número de cursos que puede realizar cada persona y, con menos frecuencia, limitar las horas de formación por persona y año.

Gráfico 32: Medidas adoptadas para impedir la sobreasistencia a cursos formativos



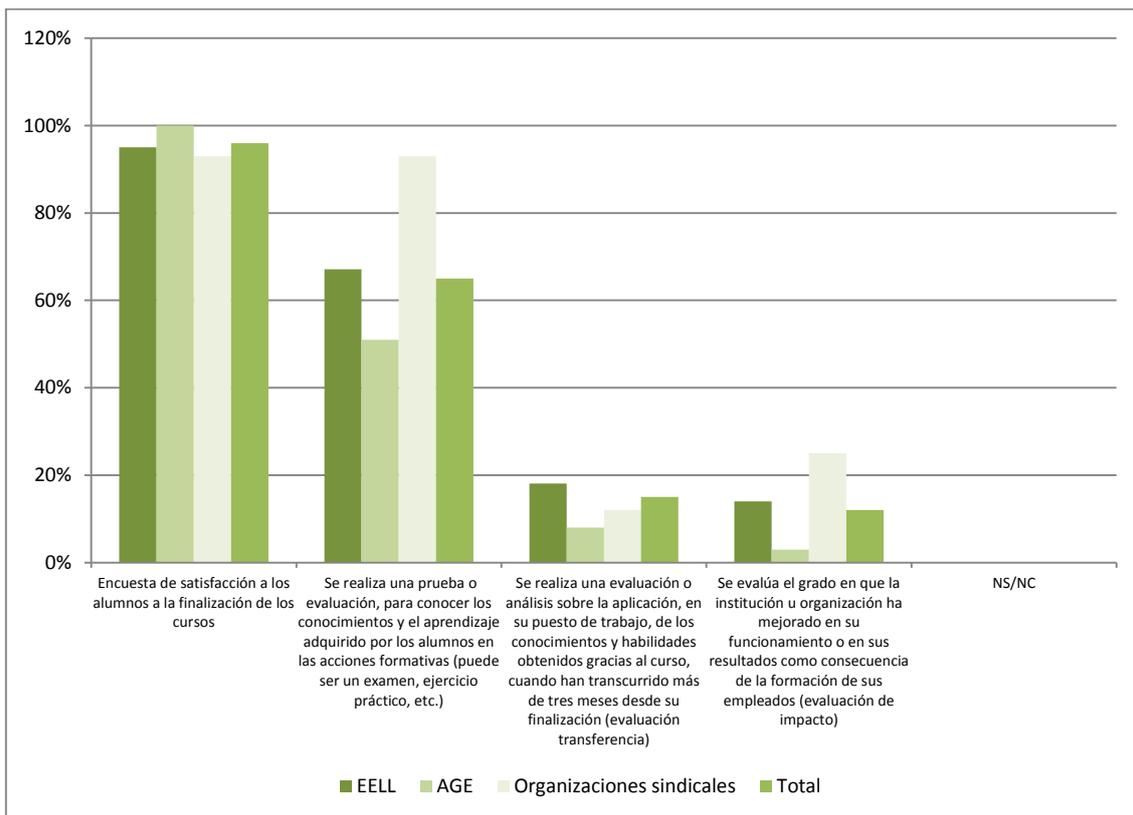
Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la encuesta a promotores

Seguimiento y evaluación de los planes de formación

El 84% de los promotores afirma que aplica sistemas de evaluación de los cursos. En la AGE existe una frecuencia mayor (90%) y en las EELL, la aplicación de este tipo de sistemas se da con una frecuencia menor el 82%.

La encuesta de satisfacción dirigida a alumnos es la herramienta de evaluación más ampliamente utilizada, casi por un 95% de los promotores. Aunque un 65% también realiza pruebas para valorar el aprendizaje y conocimientos adquiridos. A pesar de ser una práctica minoritaria, un 15% de los promotores evalúa la aplicación de los conocimientos adquiridos en el puesto de trabajo y un 12% también afirma que se analiza el grado en que la institución ha mejorado su funcionamiento o resultados como consecuencia de la formación.

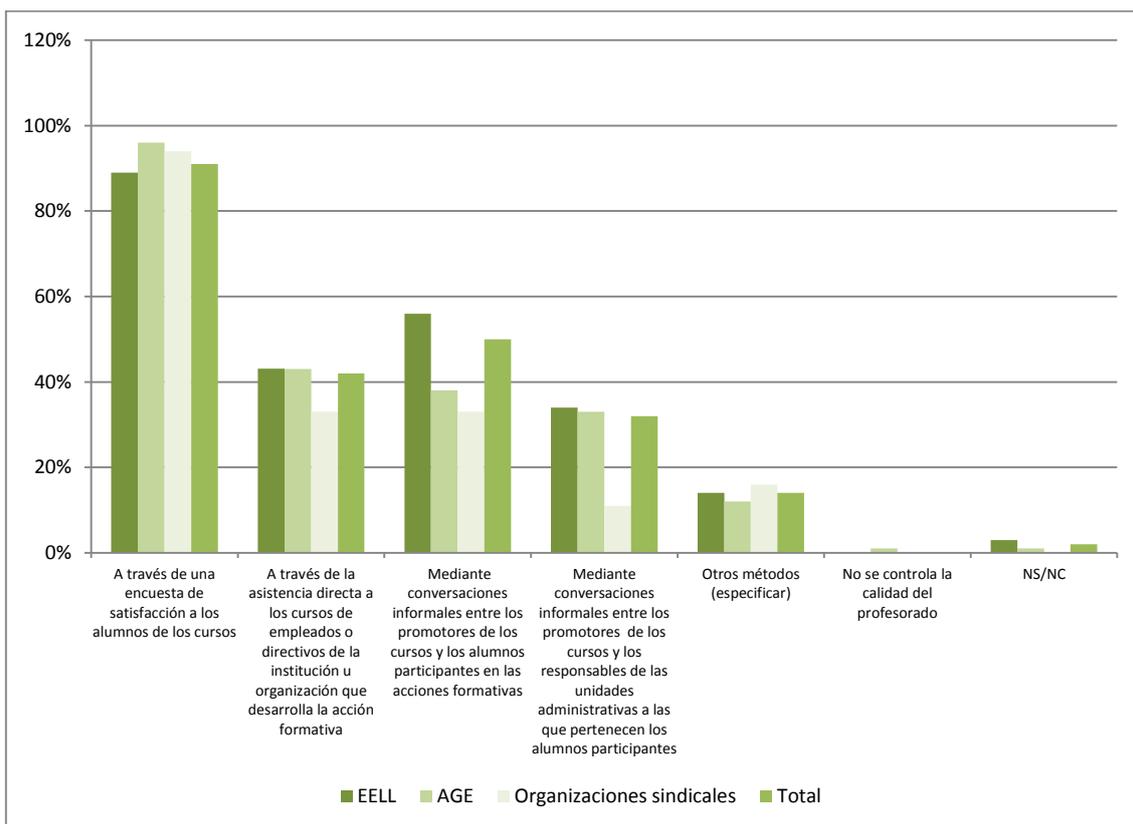
Gráfico 33: Herramientas de evaluación de la formación



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. En segundo término se utilizan conversaciones informales entre promotores y alumnos y en tercer lugar la asistencia a los cursos de directivos o empleados de la institución.

Gráfico 34: Herramientas de evaluación de la calidad del profesorado



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la encuesta a promotores

Resultados intermedios del programa

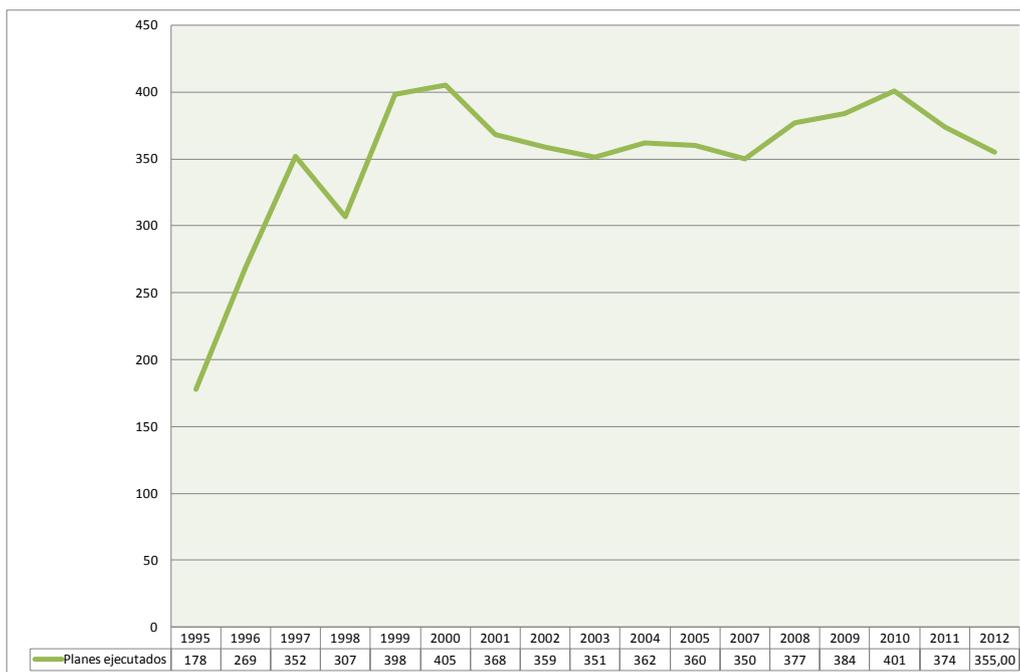
Por resultado intermedio se entiende el grado de realización de las actividades o procesos previstos, o necesarios, para la implementación del programa y en consecuencia, para la consecución de sus objetivos.

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

Tras un rápido crecimiento en el inicio, se alcanza un máximo en el año 2000 con 405 planes acogidos al programa de formación. El número de planes incorporados al programa de formación para el empleo, se estabiliza hasta que en el año 2011 y 2012 cae sustancialmente el número de planes como consecuencia de la reducción de subvenciones debida a la crisis.

Las variaciones en el número de planes acogidos a la formación para el empleo no son excesivas oscilando según el año alrededor de los 350 y 400 planes anuales.

Gráfico 35: Número de planes acogidos al programa de formación para el empleo. 1995 - 2012



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INAP

Acciones formativas.

Una acción formativa es una actuación en formación, un curso de contenido concreto, que puede realizarse en una o varias ediciones. Entre los años 2010-2012, se realizaron un total de 28.949 acciones formativas. Dichas acciones han estado desigualmente distribuidas por año y grupo promotor. La administración local, al contar con más promotores, ha concentrado un volumen mayor de acciones formativas que la AGE y las Organizaciones sindicales.

Gráfico 36: Acciones formativas realizadas



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INAP

Con algún altibajo a lo largo de los años la evolución del número de acciones formativas es de un intenso crecimiento hasta el año 2005; nuevo crecimiento a partir 2008 y caída en 2011-2012 como consecuencia de la crisis. Se ha producido una reducción del número de acciones del 35,7%, particularmente entre el año 2011 y el año 2012, 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 acciones aunque aumenta el número de alumnos en los mismos.

Las organizaciones sindicales realizaron, en 2010, un número mediano de acciones formativas por plan muy superior al resto de promotores y 7 veces superior a la mediana de acciones totales⁶¹. Esta diferencia se redujo en 2011, aunque siguió siendo el promotor que mayor número de acciones, en términos medianos, realizó. 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 acciones formativas por plan que el resto de los promotores.

⁶¹ Aparentemente, este indicador es contradictorio con el anterior. Sin embargo, no lo es, por cuanto los números absolutos reflejan la totalidad de las acciones, y la mediana el número de acciones que desarrollaron el 50% de los planes

Por el contrario, en 2012 fue la AGE quien mayor número mediano de acciones contempló en cada plan, 15. En términos generales, si en los planes de formación en 2010 la mediana de acciones se situó en 11, en el año 2012 se situó en 7.

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

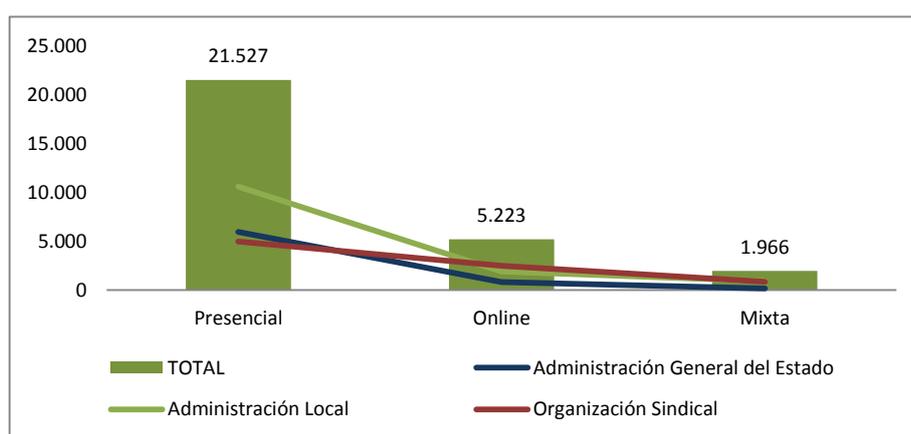
Tabla 35: Acciones contenidas en cada Plan de Formación. Medianas. Período 2010-2012

	2010	2011	2012
AGE	17	19	15
Administración Local	9	9	6
Organización Sindical	70	32	11
Total	11	11	7

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Por **modalidad de impartición**, a lo largo del período de análisis han predominado las acciones formativas presenciales, alcanzando la cifra de 21.530. En segundo lugar, a bastante distancia, se sitúan las acciones online.

Gráfico 37: Número de acciones formativas según modalidad de impartición. Período 2010-2012.



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Este mayor peso de las acciones presenciales se justifica, a juicio de los promotores, por su mayor adaptabilidad a las necesidades formativas de la institución: un 75,6% considera que se adaptan mucho.

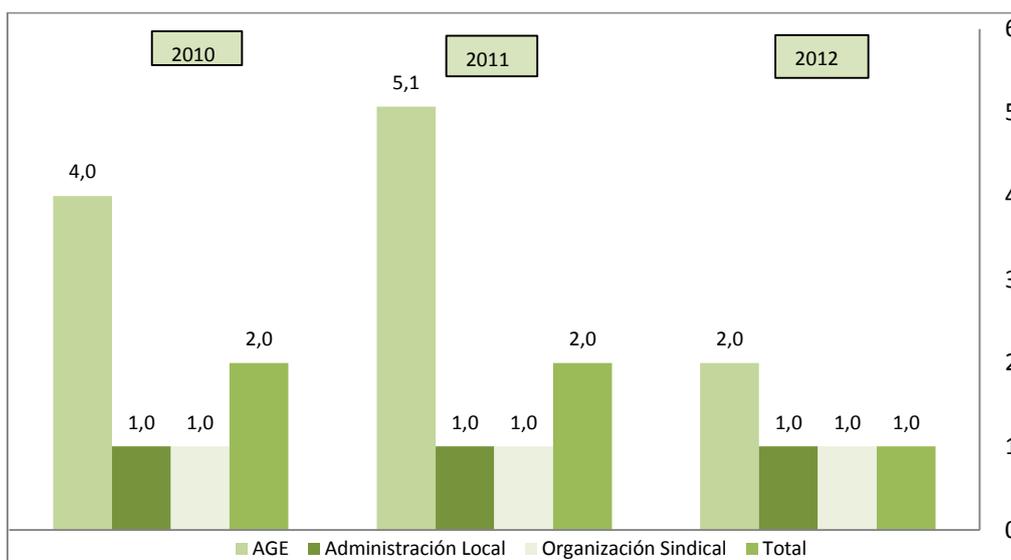
La proporción de promotores que considera que la formación online se adecúa mucho a sus necesidades es mucho más baja (45,6%) aunque aumenta hasta el 89% en el caso de las organizaciones sindicales. Finalmente las acciones mixtas parecen adecuarse a las necesidades de las instituciones: solo un 34,8% de los promotores considera que se adaptan mucho.

Una acción formativa puede desarrollarse en una o varias **ediciones** a lo largo del año. En los años considerados se han llevado a cabo 50.175 ediciones formativas, casi dos ediciones por acción formativa.

En 2010 y 2011 se realizaron un número similar de ediciones, mientras que en 2012 se redujeron a la mitad. Al igual que en el indicador relativo a acciones, la administración local concentró un volumen mayor de ediciones que la AGE o las Organizaciones sindicales.

En promedio, se realizaron 1,73 ediciones por acción formativa a lo largo del total del período. La AGE fue la administración que mayor media de ediciones llevó a cabo en todos los años. La media de ediciones por acción en el caso de la administración local y la organización sindical fue de uno.

Gráfico 38: Número de ediciones por acción formativa. Período 2010-2012



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

El porcentaje de acciones 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, aún cuando el mayor porcentaje se concentró en las acciones que tuvieron una sola edición, entre el 22 y el 18% tuvieron de 2 a 5 ediciones, y entre el 18 y el 11% más de 5 ediciones, según el año que se considere.

Tabla 36: Porcentaje de acciones formativas según el número de ediciones. Período 2010-2012

	AGE			Administración Local			Organización Sindical		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Una edición	58%	62%	70%	90%	89%	91%	93%	88%	90%
Entre 2 y 5 ediciones	22%	18%	18%	7%	9%	8%	6%	11%	4%
Más de 5 ediciones	18%	19%	11%	1%	1%	0%	0%	0%	4%

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

En los últimos años se ha producido una notable reducción del número de ediciones por acción formativa. En el caso de la AGE, y en el año 2012, todavía un 29% de las acciones contaban con 2 o más ediciones. Esta proporción se reduce al 8% en el caso de las EELL y 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 se redujo del 88% en 2010 al 83% el 2012. Paralelamente se incrementaron las ediciones impartidas online, especialmente en el caso de las organizaciones sindicales, donde pasaron de representar el 26% en 2010 al 41% en 2012.

Horas de formación.

Las horas de formación 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 drásticamente en los años 2010 a 2012. Si en 2010 fueron 588.000, en 2012 se redujeron a 326.000. 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 2010-2012- y el resto de promotores.

Gráfico 39: Horas de formación impartidas



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la memoria del INAP

Las horas formativas medianas de cada Plan de Formación fueron 360 en el año 2010, reduciéndose un 38% en el año 2012. Este valor mediano, sin embargo, se ve fuertemente condicionado por los valores correspondientes a las EELL, que fue el promotor con el número de planes de formación más elevado.

Por el contrario, en el año 2010, 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 en el año 2012: en términos porcentuales, la reducción fue del 53% en la AGE, y el 79% en el caso de las Organizaciones sindicales.

Tabla 37: Horas de formación en cada Plan de Formación. Medianas. Período 2010-2012

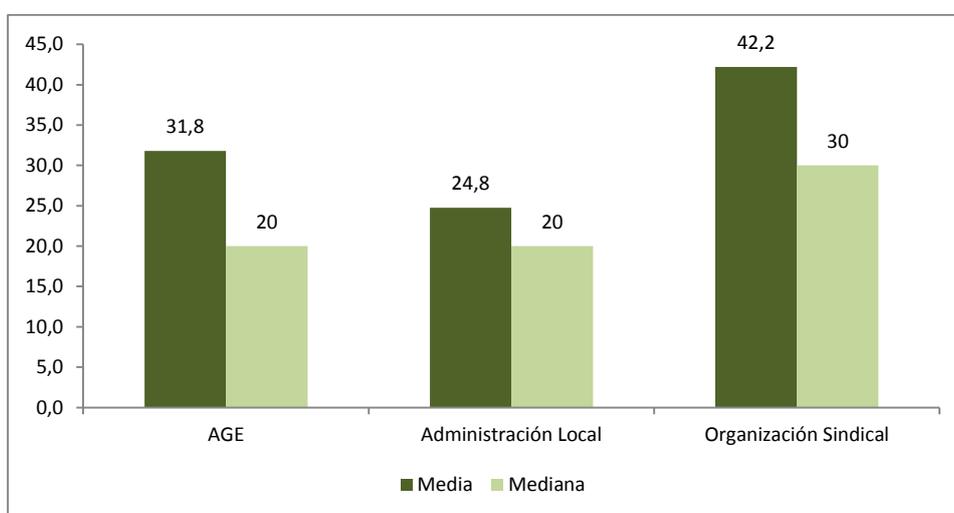
	2010	2011	2012
AGE	1.190	1.181	571
Administración Local	251	263	140
Organización Sindical	2.731	1.166	579
Total	360	363	222

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INAP

Esta disminución también se refleja en las **horas formativas por edición de cada acción**. Las ediciones formativas llevadas a cabo en 2012 tuvieron un número de horas medias o medianas variable, en función del promotor que las llevó a cabo. En el caso de la AGE y de las EELL, el número mediano fue de 20 horas, mientras que el caso de las organizaciones sindicales fue de 30 horas.

No es posible analizar las horas de formación por edición en función de la modalidad de impartición (on-line, presencial o mixto),-que en el caso de las organizaciones sindicales fue muy superior en comparación con el resto de promotores-, puesto que se carece de datos de ediciones formativas por modalidad de impartición.

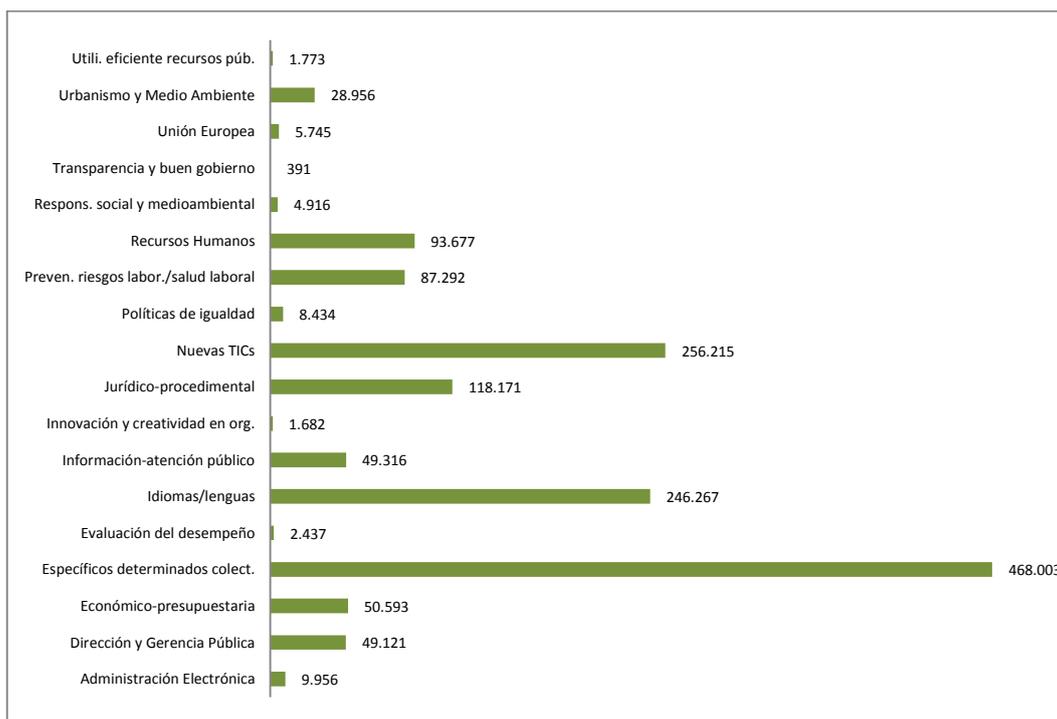
Gráfico 40: Horas de formación por edición. Medias y medianas. 2012



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 468.000 horas de formación, seguidos a bastante distancia de los cursos de idiomas y nuevas TICs (en torno a 250.000 horas). En términos porcentuales representaron el 31% y aproximadamente el 17% del total de horas, respectivamente.

Gráfico 41: Número de horas formativas según materia. Total período



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP.

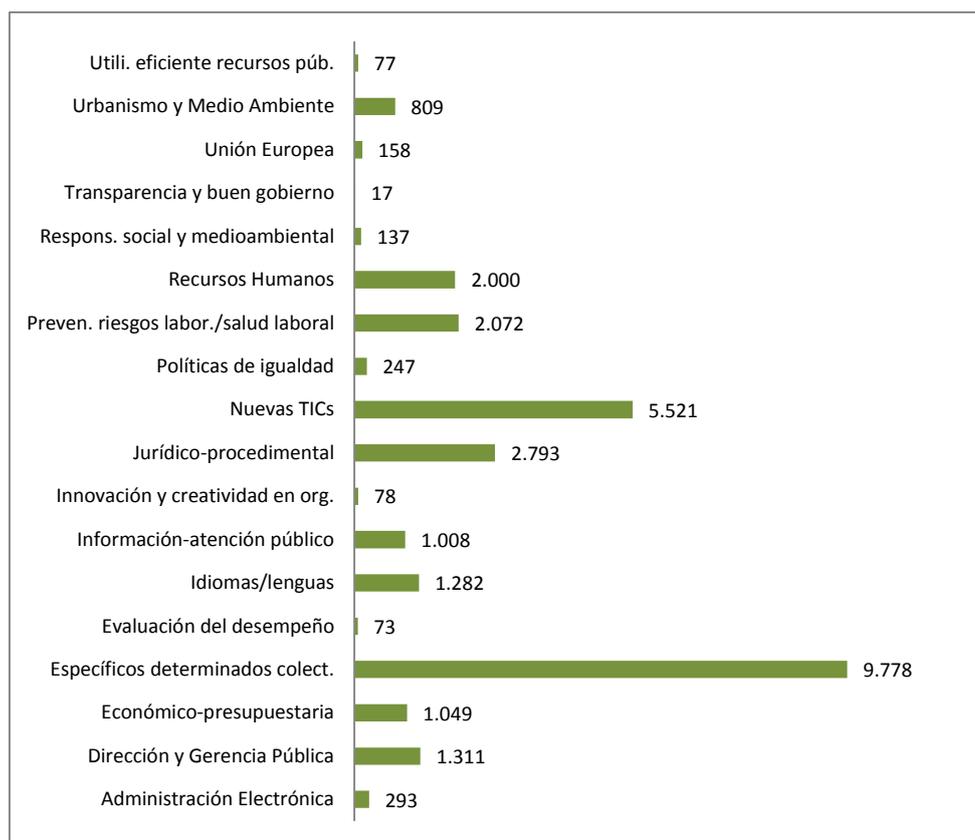
Este mismo patrón se reproduce al desagregar según familia de promotor. Existen, no obstante, algunas diferencias. La más destacable quizá, es el porcentaje de horas que la AGE destinó a los cursos de idiomas/lenguas: un 34% del total de las horas de formación, cuando este tipo de curso representa el 8% de las acciones. Ello se debe, al número de horas de formación que requiere el aprendizaje de idiomas.

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

Materias impartidas en la formación para el empleo.

Ateniéndonos a la categoría de cursos realizados, han predominado ampliamente las acciones 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 materias jurídico-procedimentales.

Gráfico 42: Número de acciones formativas según materia. Total período 2010-2012



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

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.

La AGE desarrolló en mayor medida, en términos porcentuales, cursos de idiomas/lenguas; las administraciones locales los cursos jurídico-procedimentales, urbanismo y medio ambiente; y las Organizaciones sindicales los cursos específicos destinados a determinados colectivos.

Las acciones formativas sobre transparencia y buen gobierno, utilización eficiente de recursos públicos, innovación y creatividad en las organizaciones, evaluación del desempeño, responsabilidad social y medioambiental tuvieron un carácter testimonial.

Participantes en las acciones formativas.

Hasta el año 2009 en el que se alcanza el máximo de alumnos⁶², la cifra crece constantemente estabilizándose en 2010 y 2011, y sobre todo se quiebra la tendencia en 2012, año en el que se produce una importante reducción del número de alumnos.

Gráfico 43: Alumnos formados por el programa de formación para el empleo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INAP

Entre 2010 y 2012, el número de participantes ha ascendido a 1.363.000. 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 han reducido notablemente en 2012. La tendencia ha sido similar para todos los promotores.

Los alumnos pertenecientes a la AGE representaron un 35% del total de alumnos en el período 2010-2012. Este porcentaje creció ligeramente, un 2,5%, en 2012.

Sí se observan, no obstante, diferencias en cuanto al número mediano de alumnos por cada plan de formación, en función del año al que corresponde

⁶²Como se decía en nota al pie anterior podemos hablar de alumnos, número de alumnos matriculados en los cursos, alumnos participantes en los cursos, los que efectivamente han asistidos a los cursos, y alumnos formados los que han seguido un curso de formación para el empleo y lo han superado con éxito. En este caso se trata de número de alumnos matriculados en los cursos.

y al tipo de promotor que lleva a cabo la acción formativa. La mediana total se redujo en 2012 con respecto a los años anteriores.

Por otra parte destaca el elevado número de alumnos en los planes de formación desarrollados por las organizaciones sindicales, especialmente en relación con las EELL, que presentan un número mediano notablemente inferior al resto de promotores.

Tabla 38: Número de alumnos/as en cada Plan de Formación. Medianas. Período 2010-2012

	2010	2011	2012
AGE	667	695	383
Administración Local	175	170	109
Organización Sindical	1332	1003	409
Total	277	297	170

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

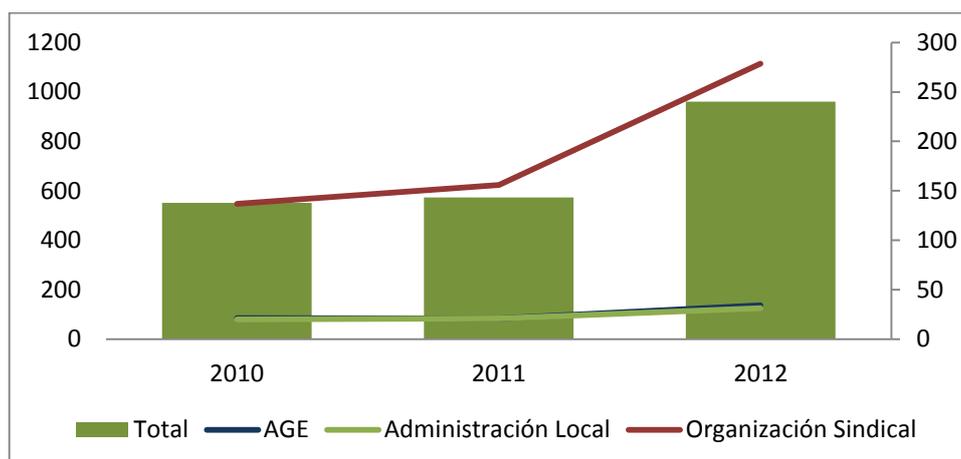
El número mediano de participantes por edición de cada acción formativa en 2012 osciló entre 16 en el caso de la AGE, 20 en las EELL y 25 en las organizaciones sindicales, un 64% más que la AGE.

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

En el año 2010, el ratio arrojaba un número de 138 alumnos por edición, similar al del año 2011. Por el contrario, en 2012 se incrementó a 240, como consecuencia de la disminución del número de ediciones.

Por tipo de promotor, tanto la AGE como la administración local presentaron cifras muy similares (86 en 2010, 83 en 2011 y 137 en 2012 en el caso concreto de la AGE). Por el contrario, en el caso de las organizaciones sindicales, al tener como destinatarios potenciales de su formación a la totalidad de los empleados públicos, el indicador se elevó considerablemente en comparación con las otras categorías de promotores.

Gráfico 44: Población potencialmente formable en función del número de ediciones formativas. Período 2010-2012

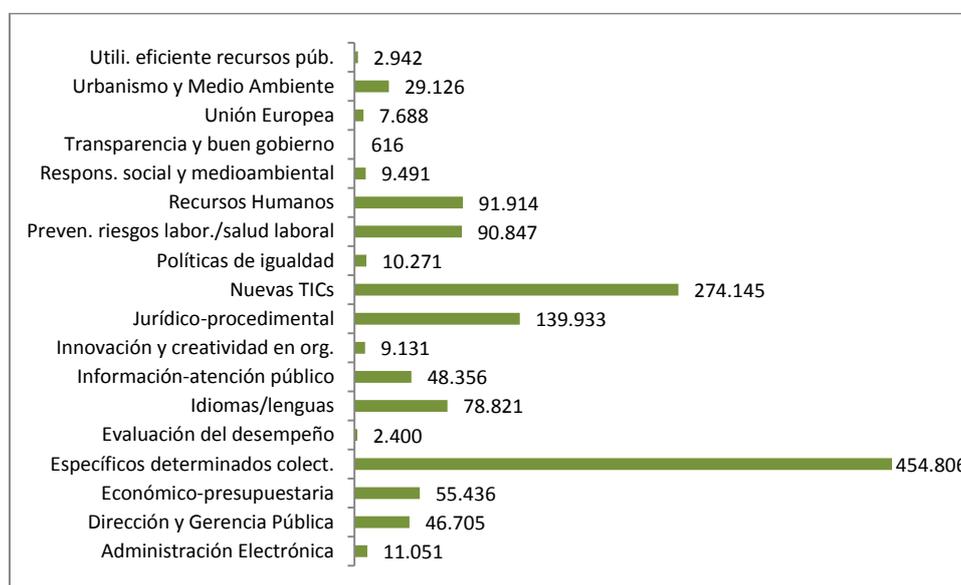


Nota: La escala de la derecha refleja los totales. La escala de la izquierda representa los datos desagregados según tipo de promotor.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Por lo que respecta al número de participantes según materia, al igual que sucedía en el caso de las acciones y el número de horas según contenido del curso, predominaron los participantes en cursos específicos para determinados colectivos, idiomas, y nuevas TICs.

Gráfico 45: Número de participantes según materia. Total período



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

En términos porcentuales, en la AGE, los participantes en cursos específicos y en nuevas TICs fueron similares, si se compara con las distribuciones porcentuales en cuanto al número de acciones. Por el contrario, tanto en las EELL como en el caso de las Organizaciones sindicales, en comparación con la AGE, hay un mayor porcentaje de participantes en materias jurídico-

procedimentales, y en menor medida en recursos humanos, dirección y gerencia pública y urbanismo y medioambiente.

En las organizaciones sindicales se observa un mayor porcentaje tanto en cursos destinados a determinados colectivos, como en prevención y riesgos laborales y salud laboral.

5.6. Eficacia del programa

Entendemos por eficacia el grado de resolución del problema público que dio lugar a la intervención. También puede definirse la eficacia como el grado en que se alcanzan los objetivos establecidos en la intervención.

Tradicionalmente y como se señalaba en el capítulo IV en el que se propone el modelo de evaluación de la formación, el análisis de la eficacia en el ámbito de la formación contempla dos dimensiones:

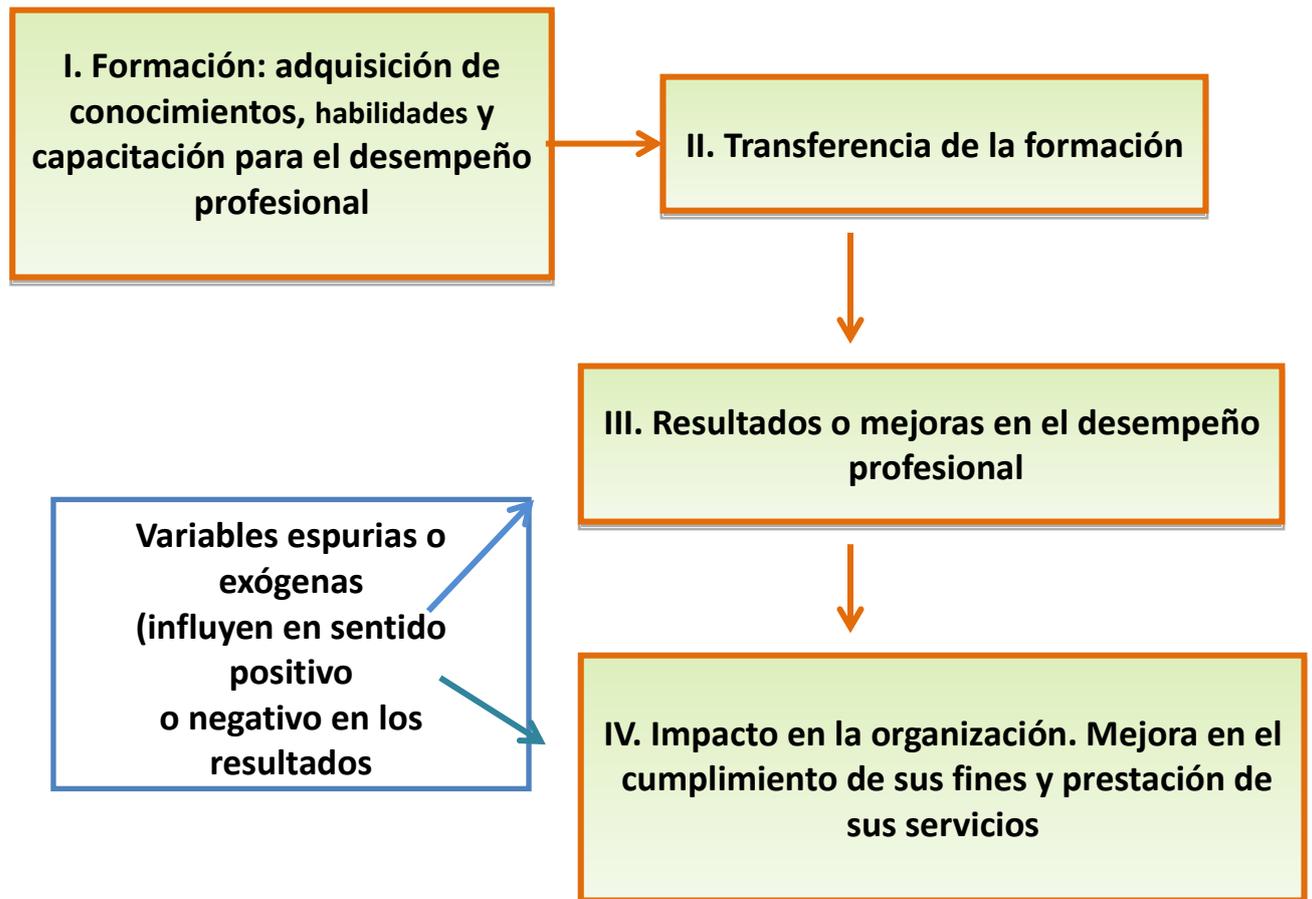
- La primera de ellas es la transferencia de los conocimientos, habilidades y competencias adquiridos en la formación al desempeño del puesto de trabajo, y su mantenimiento a lo largo del tiempo. El objetivo de este análisis es conocer tanto los resultados de la transferencia de la formación al puesto de trabajo como los factores que afectan a dicha transferencia. Factores que, a su vez, pueden actuar como barrera o riesgos para transferir, o como factores 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 el cumplimiento de sus fines. Aunque aparentemente este análisis se solape con el primero, lo cierto es que a diferencia del anterior, centrado en el proceso, las restricciones, condicionantes y elementos facilitadores o que dificultan la aplicación de la formación, este análisis se refiere a los resultados.

Junto a estas dos dimensiones en este apartado se analizará también la eficacia del programa desde el punto de vista de la percepción de sus destinatarios finales: los empleados públicos.

5.6.1. Evaluación de la transferencia de la formación.

La transferencia opera en un *continuum* que va de la formación al impacto, tal y como se observa en el siguiente gráfico. No podrían producirse resultados en los empleados ni impacto en las organizaciones si efectivamente no se produce la adquisición de conocimientos y su posterior transferencia.

Gráfico 46: Continuum Formación-Eficacia



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.

En definitiva, la llamada evaluación de la transferencia presta atención a aquellos factores que condicionan la aplicación de la formación en el trabajo, su translación a los resultados y su mantenimiento a lo largo del tiempo. Incorporaría los elementos I y II del gráfico anterior.

La medición de los resultados es más problemática. Tradicionalmente la evaluación de transferencia se aborda mediante cuestionarios y preguntas a los individuos formados. Entre ellas se suelen incorporar dimensiones relativas a resultados personales que pretenden medir el grado en el que la aplicación de la formación produce efectos positivos o negativos. Se trata, por tanto, de percepciones y preguntas relativamente genéricas que miden de forma limitada y subjetiva los resultados obtenidos.

Resultados obtenidos tras la aplicación del Análisis Factorial Exploratorio

Los resultados del AFE⁶³ muestran una serie de factores que condicionan claramente la transferencia de la formación, y además, los describen y definen sus características.

La tabla muestra, a partir de la aplicación del AFE, las dimensiones y los factores subyacentes.

Tabla 39: Dimensiones y factores de transferencia. Modelo resultante

DIMENSIONES	FACTORES
DIMENSIÓN PERSONAL	Actitud proactiva y capacidad para aprender
	Motivación o predisposición al aprendizaje
DIMENSIÓN DE LA FORMACIÓN	Satisfacción con la formación
ENTORNO ORGANIZACIONAL	Resistencia al cambio y oportunidad para aplicar el aprendizaje
	Clima laboral
CONDICIONES LABORALES	Expectativas de mejora o carrera profesional
	Aplicación u oportunidad para transferir

DIMENSIÓN: CARACTERÍSTICAS PERSONALES

Existe, en primer lugar, una dimensión personal básica para la transferencia. En esta dimensión pueden considerarse elementos conductuales o de actitud ante el universo personal y profesional, o de naturaleza cognitiva (capacidad para aprender) y motivacional (predisposición para aprender).

Esta dimensión está integrada por el factor "**actitud proactiva y capacidad para aprender**" (**factor 1**). Se trata de un factor en el que confluyen claramente la proactividad personal y el logro de metas de carácter personal y profesional. Desde el prisma personal, esto se muestra en la sociabilidad (aceptación por parte de compañeros o personas en general), el logro y la búsqueda de superación (si se fracasa se intenta de nuevo) y la capacidad de aprendizaje. Éste último aspecto se acredita a través de capacidades cognitivas adecuadas para asimilar nuevos conocimientos y habilidades. Existe, además, predisposición para ampliar

⁶³ Ver anexo IX Análisis factorial

los conocimientos relativos al trabajo. Se trata, sin duda, de una dimensión importante de acceso al aprendizaje.

La aplicación del modelo no discrimina entre actitud en general, y capacidad de aprender. Hecho por otro lado lógico, al estar íntimamente relacionados y vinculados. Ambos aspectos pertenecen a la dimensión personal del modelo teórico diseñado inicialmente, aunque como factores independientes

Otro factor que forma parte de la dimensión personal es "**la motivación o predisposición al aprendizaje**" (**factor 6**). Es el grado en que el participante se siente motivado para participar en las acciones formativas. Refleja el deseo o no de realizar acciones para mejorar la eficacia laboral, así como la voluntariedad en la participación. Pero también el reconocimiento de que es posible mejorar el rendimiento laboral.

DIMENSIÓN: CARACTERÍSTICAS DE LA FORMACIÓN

Comprende las características de la formación recibida, en la forma en que se diseñó e impartió, incorporando la calidad percibida (satisfacción frente a la formación).

El análisis factorial ha identificado el factor "**satisfacción con la formación**" (**factor 3**). Este constructo identifica claramente la satisfacción con las acciones formativas llevadas a cabo, además, voluntariamente. Pero dicha satisfacción aparece intrínsecamente unida en cierto modo al diseño de la formación, de tal modo que la forma en que se imparten las acciones sea adecuada para poder aplicar con posterioridad las enseñanzas al puesto de trabajo. Que no deja de ser, por otro lado, un aspecto específico de satisfacción con la formación, especialmente en el caso de los empleados públicos que buscan y realizan formación no genérica, sino específica para su trabajo.

DIMENSIÓN: ENTORNO ORGANIZACIONAL Y PROFESIONAL

Se trata de los elementos del entorno institucional, laboral y profesional que condicionan la aplicación de la transferencia en el puesto de trabajo.

El análisis factorial ha identificado claramente un factor de "**resistencia al cambio y oportunidad para aplicar el aprendizaje**" (**factor 2**). Es el grado en que el entorno laboral es reactivo o no al cambio o a la innovación en cuanto a métodos y habilidades aprendidas en la formación. Esta mayor o menor aversión o resistencia es predicable tanto de los compañeros (apoyo horizontal), como de los superiores jerárquicos (apoyo de la estructura jerárquica) o incluso puede ser de naturaleza institucional, puesto que la propia organización puede penalizar la aplicación del aprendizaje. Esta apertura o aversión a poner en práctica lo aprendido está vinculada también a la capacidad u oportunidad para transferir. La disponibilidad de tiempo, el tipo y las características del trabajo, o el grado de autonomía en el puesto de trabajo pueden operar como restricciones.

Pero todo ello dentro de un entorno laboral e institucional que posibilite o dificulte la aplicación de nuevos conocimientos y habilidades.

El "**clima laboral**" (**factor 5**) constituye otro factor con entidad propia, presentando, además, elevadas cargas factoriales. El clima laboral refleja las relaciones humanas existentes en el lugar de trabajo, que puede contribuir a la creatividad y a la empatía de los compañeros cuando se pone en práctica lo aprendido.

DIMENSIÓN: CONDICIONES LABORALES

Un factor integrado en esta dimensión son las "**Expectativas de mejora o carrera profesional**" (**factor 4**), o grado en el que se considera, subjetivamente, que se disponen o se carecen de expectativas de mejora y carrera profesional. Este factor incorpora también la vinculación de la formación a las exigencias y elementos reales utilizados en el trabajo que se desempeña.

Finalmente, el análisis factorial exploratorio (AFE) identifica un factor relativo a la "**aplicación de la formación**" (**factor 7**). El grado en el que los conocimientos y habilidades adquiridos y su puesta en práctica contribuyen a realizar mejor el trabajo e incrementar el rendimiento. Esta aplicación puede contener elementos motivacionales, -el deseo de poner en práctica la formación-, y la actitud de los superiores, que fomenten dicha aplicación. Pero también puede estar relacionada con las ventajas, beneficios o recompensas que se pueden obtener al aplicar las habilidades y conocimientos.

Los factores que inciden en la transferencia de la formación identificados en el AFE son plenamente coherentes. El AFE es estadísticamente consistente, presenta un buen ajuste del modelo y robustez, siendo capaz de explicar el 60,04% de la varianza total (variabilidad) entre las preguntas y el 77,75% de la varianza común entre los factores. La siguiente tabla muestra los pesos o cargas que tienen los factores, según los distintos ítems, con valores superiores a 0,30.

Como puede observarse, algunos factores aparecen con cargas relevantes en distintos ítems. Incluso en algún caso, un ítem ayuda a configurar más de un factor. Esto es lógico, puesto que si en numerosas ocasiones los análisis factoriales se basan en la asunción de que los factores están incorrelados (son independientes entre sí), es más realista y acertado considerar que entre los factores existe correlación⁶⁴.

64 El recurso la independencia de los factores tiene varias causas. Una de ellas es que las soluciones ortogonales (independencia entre los factores) ofrece resultados más simples e interpretables. Por el contrario la asunción de correlación factorial (rotación oblicua) conlleva análisis factoriales más difusos y difíciles de interpretar, pero que presentan un mejor ajuste estadístico, mayor coherencia interna y son más realistas. solución por defecto en los paquetes estadísticos más conocidos, que, además, no implementan adecuadamente determinados test y índices esenciales para estos análisis.

Tabla 40: Matriz de estructura factorial. Coeficientes estructurales.

	Ítem	1	2	3	4	5	6	7
-Es importante para mi conseguir las metas y realizar los proyectos que me he propuesto	1	0,872						
-Busco las situaciones y oportunidades que me permitan dar a conocer mi preparación y valía	2	0,66						
-Para mí es muy importante estar unido y ser aceptado por los compañeros, amigos y personas en general	3	0,52						
-Me siento capacitado para asimilar fácilmente nuevos conocimientos y habilidades	4	0,782						
-Si fracaso en algo, lo intento de nuevo hasta conseguirlo	5	0,844						
-En general realicé los cursos voluntariamente	6			0,505			0,347	
-Tengo interés por ampliar los conocimientos relacionados con mi trabajo	7	0,672						
-Desearía realizar cursos de formación con cierta periodicidad para mejorar mi eficacia laboral	8						0,698	0,428
-Me hace ilusión aplicar lo aprendido a mi trabajo	9							0,367
-Podría mejorar mi rendimiento laboral actual	10						0,498	0,6
-La formación ha permitido incrementar mi rendimiento laboral	11							0,679
La formación recibida me ha ayudado a realizar mejor mi trabajo	12				0,305			0,57
-Transmito los conocimientos adquiridos a mis compañeros	13				0,563			
Tengo posibilidades de mejora y carrera profesional en mi trabajo	14				-0,641			0,837
-Las características y el funcionamiento en la organización donde trabajo impiden que pueda tener mejoras profesionales	15				0,526			-0,436
-Los cursos de formación han cumplido las expectativas que tenía antes de realizarlos	16			0,962				
-Estoy insatisfecho con los cursos de formación que realicé en 2013	17			-0,508				
-La formación recibida estaba estrechamente relacionada con las exigencias de mi trabajo	18				0,359			0,316
-El material empleado en la formación (métodos, contenidos, recursos didácticos, etc.) era muy similar a los elementos reales que utilizo en mi trabajo	19				0,356			
-Las expectativas de la formación estaban claros al principio de los cursos	20			0,688				
-La forma en que se impartieron los cursos fue adecuada para que pudiese aplicar las enseñanzas en mi trabajo	21			0,586				
-El ámbito humano de mi trabajo favorece el buen hacer e, incluso, la creatividad	22					0,713		

-Mis compañeros aprecian la utilización de mis habilidades y aptitudes aprendidas en la formación	23				0,33	0,434		
-Mis compañeros experimentados ridiculizan a quienes utilizan los conocimientos, técnicas o habilidades aprendidas en la formación	24		0,56			-0,353		
-Mis superiores se oponen a que utilice en el trabajo las técnicas y habilidades aprendidas en la formación	25		0,726					
-Mis superiores me dicen que hago un buen trabajo cuando aplico lo que he aprendido en la formación	26							0,596
-Mis jefes creen que no soy eficaz cuando utiliza lo aprendido en la formación	27		0,726					
-En mi centro de trabajo existe un buen ambiente laboral y de relaciones humanas	28					0,952		
-Me gusta el clima laboral que hay en mi lugar de trabajo	29		0,565			0,998		
-Dispongo de los recursos materiales y organizativos necesarios para aplicar lo aprendido en la formación	30						-0,303	
-No tengo tiempo para poder poner en práctica los conocimientos y técnicas aprendidas en la formación	31		0,419					
-El tipo y las características de mi trabajo impiden que pueda poner en práctica lo que he aprendido en la formación	32		0,547					
En mi trabajo no tengo la autonomía suficiente para poder aplicar los conocimientos y técnicas aprendidas	33		0,62					
-Obtengo ventajas, beneficios o recompensas en el trabajo cuando utilizo las habilidades y conocimientos adquiridos en la formación	34							0,763
-En mi institución se penaliza a los empleados que ponen en práctica lo que aprendieron en la formación	35		0,741					

Fuente: Elaboración propia. Método de estimación de factores: Minimum Rank Factor Analysis (MRFA). Determinación del número de factores: Análisis paralelo óptimo permutado con 500 muestras. Rotación oblicua con algoritmo Promin. Se han realizado diferentes análisis factoriales, utilizando distintos métodos de extracción de factores, algoritmos de rotación y determinación de soluciones factoriales. El detalle puede consultarse en el Anexo 8.

NOTA: Los estadísticos de la bondad de ajuste son elevados: KMO 0,89; Determinante de la matriz 0,00. RMSR (Root Mean Square for residuals) real similar al óptimo. Para un mayor detalle de las cuestiones estadísticas y explicación del análisis factorial véase Anexo 8.

Por tanto existen variables (preguntas) plurifactoriales, que contribuyen a configurar distintos constructos, tal y como muestra la tabla siguiente que contiene las correlaciones interfactores. Valores del orden de 0,4 pueden considerarse como indicativos de una evidente correlación entre dichos factores.

Tabla 41: Correlaciones interfactoriales

Factores	1	2	3	4	5	6	7
1	1	0,093	0,399	0,328	0,265	0,301	0,367
2	0,093	1	0,318	0,101	0,396	0,159	0,23
3	0,399	0,318	1	0,542	0,334	0,039	0,624
4	0,328	0,101	0,542	1	0,186	0,029	0,555
5	0,265	0,396	0,334	0,186	1	0,148	0,426
6	0,301	0,159	0,039	0,029	0,148	1	0,109
7	0,367	0,23	0,624	0,555	0,426	0,109	1
Correl. Media	0,292	0,216	0,376	0,290	0,293	0,131	0,385

Fuente: Elaboración propia.

Detalles del EFA.- Método de estimación de factores: Minimum Rank Factor Analysis (MRFA). Determinación del número de factores: Análisis paralelo óptimo permutado con 500 muestras. Rotación oblicua con algoritmo Promin.

Por otra parte la distancia temporal existente entre la finalización y aplicación de la formación, y la administración del cuestionario puede contribuir a que se responda o identifiquen determinados elementos previos a la aplicación, o se identifique ésta última en función de la experiencia obtenida en su puesta en práctica o con posterioridad, como el refuerzo jerárquico o institucional observado, o más aún el impacto sobre la carrera profesional, los efectos o recompensas obtenidos. Esto es, en función de otros elementos o estrictamente vinculados con el factor que se pretende medir, y que en otros trabajos configuran factores independientes y con entidad propia⁶⁵. Esto acontece con la motivación para aplicar la formación y los resultados obtenidos. O los apoyos horizontales y jerárquicos para aplicar lo aprendido.

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

El análisis factorial validado permite identificar riesgos o barreras y facilitadores de la transferencia en el ámbito de la formación impartida en la AGE en el año 2013. Es posible determinar cómo han operado los distintos constructos o factores, y si han posibilitado una adecuada transferencia al

⁶⁵ En distintos trabajos (véase en particular, los trabajos de P. Pineda, 2011 y 2012) se han identificado factores específicos referidos a: apoyo horizontal (compañeros), apoyo jerárquico (superiores jerárquicos); resultados de la formación; diseño de la formación. En nuestro caso, sin embargo, los empleados públicos "aplican" la formación no de forma independiente, sino en función de las ventajas y el apoyo que han observado en la institución como consecuencia de su experiencia personal. Y la satisfacción, vista con retrospectiva, está en cierto modo vinculada al grado de ajuste del diseño con las necesidades formativas.

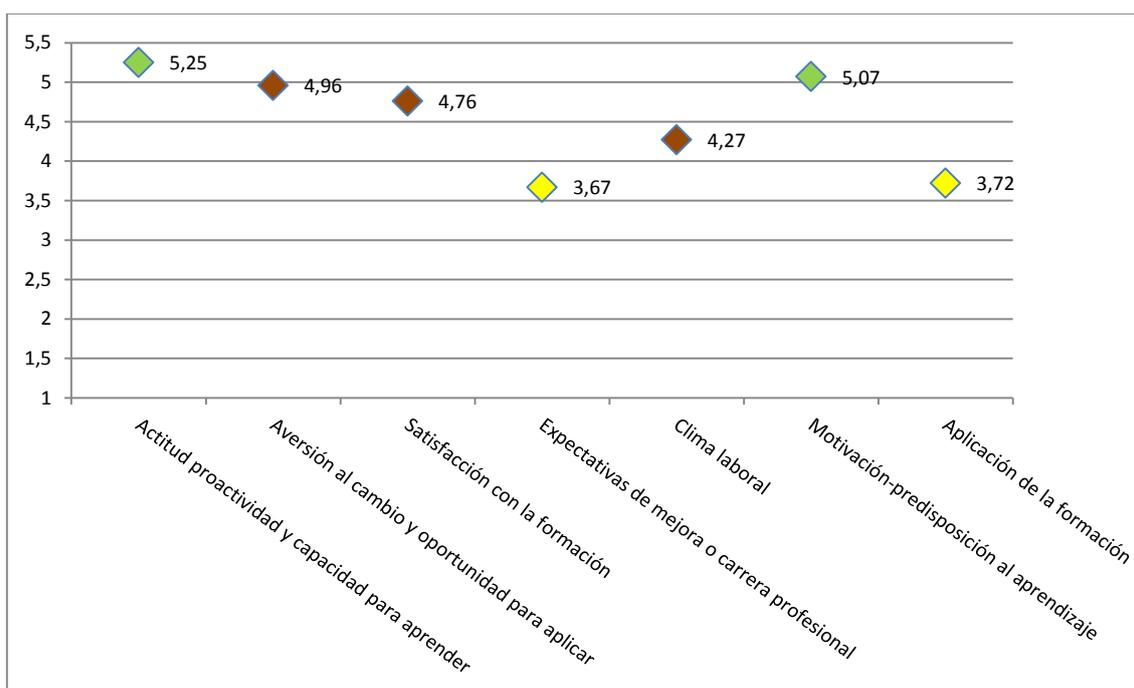
desempeño profesional. Siguiendo la literatura al uso, se considerará que un factor opera en un sentido u otro en función de las puntuaciones medias u otros estadísticos hallados en la replicación del AFE a la matriz de datos de respuesta.

Se considerará que existe un facilitador fuerte cuando las puntuaciones medias oscilen entre 5 y 6, en una escala de 1-6. 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 47: Puntuaciones medias de los factores



Fuente: Elaboración propia. NOTA: Los puntos verdes indican un facilitador fuerte, los marrones un facilitador moderado, los amarillos un riesgo o barrera.

La **actitud proactiva y capacidad para el aprendizaje**, actúa como un facilitador fuerte. Los empleados públicos, en general, afirman tener una adecuada predisposición y capacidad de aprendizaje y son proactivos. Para el 66,6% de los encuestados la proactividad y capacidad para el aprendizaje actúa como un facilitador fuerte, para un 29% como un facilitador débil y para un 4,2% de los encuestados actuaría como una barrera fuerte o riesgo de barrera a la transferencia.

La **resistencia al cambio y la oportunidad para aplicar el aprendizaje** parece actuar en cierto modo como facilitador débil⁶⁶, al menos para una parte de los empleados públicos. Para el 25% de los encuestados (percentil 25) el valor es de 4,57. La institución u organismo donde se prestan servicios es en cierto modo resistente al cambio, al igual que los compañeros y superiores jerárquicos. De hecho, los condicionantes del entorno actúan en algunas ocasiones como impedimento para aplicar los aprendizajes adquiridos en las acciones formativas desarrolladas en el año 2013. Las condiciones laborales no propician necesariamente una mayor innovación (por falta de tiempo, tipo o característica del trabajo, o grado de autonomía).

Para un 11,7% de los encuestados la resistencia al cambio y la oportunidad para aplicar el aprendizaje constituiría claramente una barrera para transferir. Para el 38,7% actúa como un facilitador débil. Para el 49,1% es, sin embargo, un facilitador fuerte, puesto que su organismo o institución propicia la innovación y la aplicación del aprendizaje.

La resistencia o aversión al cambio actúa, por tanto, como una barrera o riesgo de barrera para determinados colectivos. Si se analiza dicha barrera en función de las variables de clasificación, es posible determinar dónde se observa una mayor o menor presencia de dicha barrera.

Los resultados indican que esta dimensión actúa como una barrera si los empleados públicos están destinados en los ministerios de Empleo y Seguridad Social, Asuntos Exteriores y Cooperación y Fomento que, siempre desde la perspectiva de los encuestados, muestran mayores resistencias al cambio. Al contrario ocurre con los ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, Educación Cultura y Deportes, y en especial el Ministerio de Economía y Competitividad.

En los empleados públicos laborales, aquellas categorías equivalentes a los menores grados de formación (graduado escolar y educación primaria) presentan mayor dificultad relativa en resistencia al cambio y en aplicación del aprendizaje. Los funcionarios del grupo A2 muestran las menores dificultades relativas en este factor que emerge del AFE, con un valor positivo del 5%. En la situación opuesta se encuentran los funcionarios C2.

Por nivel de estudios, los empleados con estudios universitarios superiores tienen una menor incidencia de barreras fuertes y riesgos de aparición de

⁶⁶Aunque la puntuación es elevada, este ítem aglutina numerosos ítems en escala invertida o expresiones negativas. Esto implica que hay que transformar los valores inversamente. Pero está demostrado que por efecto de aquiescencia, no se puntúa en el mismo grado los valores elevados e inferiores de las escalas. Además, los intervalos entre puntuaciones en escalas Likert no son equidistantes, por lo que, considerando ambos extremos, debe realizarse una interpretación restrictiva de los estadísticos de este factor. En menor grado en aquellos factores con una razón elevada de ítems invertidos. Para un mayor detalle de la métrica de las escalas Likert.

impedimentos a la transferencia y por sexo, los hombres muestran una menor presencia de resistencia, mientras las mujeres señalan una ligera mayor resistencia de la institución al cambio.

Tabla 42: Incidencia de la barrera “resistencia o aversión al cambio y oportunidad para aplicar el aprendizaje” según categorías. Diferencias relativas en aquellos empleados con resistencias fuertes y riesgos de barrera para transferir

Variables de clasificación	Destacados	Dif. %
Por tipo de organismo	Ministerio	1,7
	Otros	-1,4
Por Ministerio	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	-2,5
	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	2,9
	Ministerio del Interior	-1,7
	Ministerio de Fomento	-2,3
	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	3
	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	-3,4
	Ministerio de Economía y Competitividad	3,8
Personal laboral	Graduado escolar o similar	-1,4
	Educación primaria	-1,2
Funcionarios subgrupo adscripción	A1	2,1
	A2	5
	C1	-1,1
	C2	-3,7
Por nivel de estudios	Estudios secundarios primera etapa (Bachillerato, ESO, etc.)	1,2
	Estudios secundarios de segunda etapa (BUP, etc.)	-3,5
	Universitarios medios	-1,9
	Universitarios superiores	5
Sexo	Hombre	1,1
	Mujer	-1,1

Fuente: Elaboración propia

Nota: Diferencia porcentual entre todos los valores del factorial (N=2119) y barrera a la transferencia considerada. Valores positivos indican que la aversión al riesgo actúa en menor medida que otras categorías de la variable. Valores negativos reflejan una mayor incidencia de barrera

No existen diferencias apreciables en los empleados públicos que muestran mayor presencia de barrera en función de la antigüedad y la perspectiva de carrera profesional que tienen. En cuanto a la edad, a medida que se cumple un año más, se percibe una mayor presencia de esta barrera.

La **satisfacción con la formación** y la forma en que se imparten las acciones, para poder aplicarla posteriormente, emerge como un facilitador moderado de la transferencia. Los valores medios, medianos y de distribución (cuartiles) indican una concentración de las opiniones expresadas por los encuestados en torno a 4,76 puntos.

Este factor constituye una barrera fuerte o riesgo de barrera para transferir para un 23,7% de los empleados públicos encuestados. Para el 37,6% constituye un facilitador débil, y para un 38,7% un facilitador fuerte.

Si se centra el análisis en aquellos empleados públicos para los que este factor emerge como barrera fuerte o riesgo de barrera para la transferencia, en los ministerios destaca una mayor satisfacción relativa con la formación en comparación con los OOAA y Agencias. En el caso del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las diferencias relativas son positivas aunque bajas: el factor de satisfacción con la formación actúa como una menor restricción relativa para transferir, en comparación con otros departamentos ministeriales donde el porcentaje es inferior, como es el caso del Ministerio de Economía y Competitividad o el Ministerio del Interior. Igualmente destaca el grupo A1, en el que la satisfacción actúa con menor intensidad relativa en la transferencia, en comparación con los valores medios observados. Y en una diferencia porcentual importante los organismos, instituciones o lugares de trabajo situados fuera de la capital (organismos periféricos) presentan una menor satisfacción con la formación. También se observan diferencias apreciables en las categorías por sexo: los hombres presentan una mayor barrera para transferir motivada por la satisfacción con la formación en comparación a sus valores porcentuales de la muestra. Lo contrario sucede en las mujeres. El resto de valores destacables puede observarse en la tabla siguiente.

Tabla 43: Incidencia de la barrera “satisfacción con la formación” según categorías. Diferencias relativas en aquellos que empleados con barreras fuertes y riesgo para transferir

Variabes de clasificación	Destacados	Dif. %
Por tipo de organismo	Ministerio	4,2
	OOAA o Agencia	-2,8
Por Ministerio	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	1,7
	Ministerio de Economía y Competitividad	-1,8
	Ministerio del Interior	-1,5
Funcionarios por subgrupo de adscripción	A1	3,8
	A2	-1,9
Lugar donde prestan servicios	Madrid capital	4,2
	Fuera de Madrid	-4,2
Sexo	Hombre	-5,1
	Mujer	5,1
Por nivel de estudios	Universitarios medios	-1,8

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Diferencia porcentual entre todos los valores del factorial (N=2119) y barrera a la transferencia. Valores positivos indican que la aversión al riesgo actúa en menor medida que otras categorías de la variable. Valores negativos reflejan una mayor incidencia de barrera.

La motivación o **predisposición para el aprendizaje** es un facilitador fuerte de la transferencia. El **clima laboral** actúa como facilitador moderado. Aún así, es posible identificar el porcentaje de empleados

públicos para los que representa una barrera fuerte (el 5,6%), y un riesgo de barrera para la transferencia (para el 33,6% de los empleados).

Otros factores que emergen como riesgo de barrera para transferir son las **expectativas de mejora o carrera profesional**, y la **aplicación de la formación**.

Con respecto a las expectativas de mejora o carrera profesional, cabe afirmar, con carácter previo, que en la muestra analizada se observa objetivamente un porcentaje relevante de empleados públicos que han alcanzado el nivel de complemento de destino más elevado dentro de su subgrupo. Como se observa en la tabla siguiente, un 34% de los funcionarios no tienen más recorrido profesional vertical. Este porcentaje alcanza el 49% entre los funcionarios A2, y el 38% en los C1. Por el contrario, en el grupo A1 solo el 15% no tiene más recorrido profesional. Ello no quiere decir que no dispongan de carrera profesional a través de la promoción o movilidad horizontal, que, además, también puede incorporar en algunos casos un componente de mejora salarial a través del complemento específico o la productividad.

Tabla 44: Porcentaje de funcionarios, por subgrupo de adscripción, con recorrido profesional

	A1	A2	C1	C2	TOTAL
0	15%	49%	38%	35%	34%
1	11%	5%	1%	19%	9%
2	36%	27%	11%	15%	22%
3	7%	4%	1%	18%	7%
4	19%	9%	19%	14%	15%
5	1%	0%	8%	0%	3%
6	10%	3%	12%	0%	7%
7	0%	0%	10%	0%	3%
8	2%	2%	0%	0%	1%

Fuente: Elaboración propia

Nota: La escala es de 0 a 8. Donde 8 significa que ocupan el nivel de complemento de destino menor de su subgrupo, y 0 el máximo. Esto es, en el primer caso disponen del máximo recorrido o carrera profesional. En el segundo se encuentran topados o sin margen de mejora.

Un elemento distintivo de este factor, es que el porcentaje de empleados públicos que afirman percibirlo como impedimento para transferir es particularmente elevado: para un 10,2% constituye una barrera fuerte, mientras que constituye un riesgo para el 57%. No se observan diferencias excesivamente relevantes según diferentes características de los encuestados tal como muestra la siguiente tabla.

Tabla 45: Incidencia de la barrera “expectativas de mejora o carrera profesional” según categorías. Diferencias relativas en aquellos que empleados con barreras fuertes y riesgo para transferir

VARIABLES DE CLASIFICACIÓN	DESTACADOS	DIF. %
Por tipo de organismo	OOAA o Agencia	-2,1
	Ministerio	1,6
Por Ministerio	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	1,9
Funcionarios por subgrupo de adscripción	A1	1,5
Cursos realizados	Un curso	-1,7

Fuente: Elaboración propia

Nota: Diferencia porcentual entre todos los valores del factorial (N=2119) y barrera a la transferencia. Valores positivos indican que la aversión al riesgo actúa en menor medida que otras categorías de la variable. Valores negativos reflejan una mayor incidencia de barrera.

Por lo que respecta a la aplicación de la formación, un 63% de los encuestados la identifican bien como una barrera fuerte (10,7%), bien como un riesgo para transferir (53%).

Tabla 46: Incidencia de la barrera “aplicación de la formación” según categorías. Diferencias relativas en aquellos que empleados con barreras fuertes y riesgo para transferir

VARIABLES DE CLASIFICACIÓN	DESTACADOS	DIF. %
Por tipo de organismo	Ministerio	3
	OOAA o Agencia	-2,7
Por Ministerio	Ministerio de Economía y Competitividad	-1,5
Funcionarios por subgrupo de adscripción	C2	2,1
Por nivel de estudios	Estudios secundarios de segunda etapa (BUP, etc.)	1,4
	Universitarios superiores	-1,9

Fuente: Elaboración propia

Nota: Diferencia porcentual entre todos los valores del factorial (N=2119) y barrera a la transferencia. Valores positivos indican que la aversión al riesgo actúa en menor medida que otras categorías de la variable. Valores negativos reflejan una mayor incidencia de barrera

5.6.2 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 de la encuesta, puesto que la incidencia de la transferencia se basa en lo que afirman los empleados públicos encuestados (percepción)⁶⁷.

Se ha realizado un modelo de regresión, al efecto 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.

La siguiente tabla muestra el grado de ajuste del modelo de regresión con la totalidad de los factores. El coeficiente de determinación total y corregido (R cuadrado y R cuadrado corregida) apuntan a que los factores son capaces de explicar el 36% de la transferencia efectiva de la formación⁶⁸.

Tabla 47: Ajuste del modelo de regresión

R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación	Durbin-Watson
,600 ^a	,360	,358	22,51636	1,884

Fuente: Elaboración propia.

El coeficiente Durbin-Watson refleja el cumplimiento del supuesto de linealidad en las regresiones lineales. El valor de 1,8 acredita que se cumple dicho supuesto.

El modelo es significativo. El test de ANOVA indica que efectivamente existe relación significativa entre los factores y la transferencia, que además están linealmente relacionadas. También son significativos los siete factores resultantes, que contribuyen a explicar la transferencia efectiva.

⁶⁷Se ha incluido un ítem en el cuestionario que inquiere a los empleados públicos el grado de aplicación de la formación al puesto de trabajo.

⁶⁸Si bien a priori puede considerarse un porcentaje relativamente reducido, resulta en términos más objetivos un buen ajuste. Debe considerarse que en el modelo sólo se han introducido los factores identificados, pero no otras variables individuales que podrían estar incidiendo en la transferencia. Es el caso de la edad, el sexo, los años de antigüedad en la administración, el desempeñar servicios bien fuera de Madrid y/o en organismos periféricos, etc. que pueden influir en la transferencia de la formación.

Tabla 48: Coeficientes de los factores y grado de explicación de la transferencia⁶⁹

	Coeficientes no estandarizados		Coef. tipificados	t	Sig.	Intervalo de confianza de 95,0% para B	
	B	Error típ.	Beta			Límite inferior	Límite superior
Constante	-55,133	6,005		-9,181	,000	-66,910	-43,357
Actitud proactividad y capacidad para aprender	,590	,162	,071	3,655	,000	,274	,907
Aversión al cambio y oportunidad para aplicar	,677	,092	,147	7,387	,000	,497	,857
Satisfacción con la formación	1,275	,211	,119	6,056	,000	,862	1,688
Expectativas de mejora o carrera profesional	1,804	,164	,293	11,016	,000	1,483	2,125
Clima laboral	-,436	,121	-,077	-3,610	,000	-,673	-,199
Motivación-predisposición al aprendizaje	-,708	,250	-,063	-2,831	,005	-1,198	-,217
Aplicación de la formación	1,152	,123	,274	9,336	,000	,910	1,394

Fuente: Elaboración propia

Los coeficientes tipificados o beta permiten comparar entre sí el peso relativo de los distintos aspectos que explican la transferencia. La expectativa de mejora o carrera profesional es el que mayor coeficiente presenta, 0,293. Las posibilidades de carrera profesional actúan como un claro incentivo para transferir la formación, probablemente como forma de promoción y recompensas de tipo salarial u de otro orden. Con una influencia similar actúa la aplicación de la formación. Si bien puede considerarse contradictorio que la aplicación de la formación incida en el grado de transferencia, debe recordarse que este factor incorpora elementos motivacionales de tipo personal, tales como el deseo de aplicar lo aprendido, de incrementar el rendimiento laboral y la percepción subjetiva de poder hacerlo, y apoyos de la organización a la transferencia (apoyo de los superiores).

Con un peso o incidencia bastante menor figura el factor de resistencia al cambio y las posibilidades efectivas de aplicar la formación y con valores similares la satisfacción con la formación recibida.

El resto de dimensiones consideradas también inciden, aunque con un peso relativamente menor. Es el caso de la actitud proactiva.

⁶⁹La variable dependiente ha sido elevada al cuadrado. Se han testado distintos modelos, al objeto de garantizar el cumplimiento óptimo de los principios en los que se basan las regresiones lineales. Todo ellos cumplían los supuestos paramétricos de la regresión lineal y eran significativos, optándose finalmente por mostrar los resultados de la tabla, al presentar un ligero mejor ajuste.

El clima laboral y la motivación o predisposición al aprendizaje actúan con valores negativos. Este hecho debe atribuirse a que inciden desde una óptica contraria a la transferencia: el clima laboral negativo en la institución y la falta de motivación o predisposición para aprender provocan una menor transferencia. Ambos factores estaban medidos con ítems invertidos y/o negativos, y los factores venían a reflejar fundamentalmente climas adversos.

Es posible, y tal vez conveniente, realizar una interpretación más conservadora de la relevancia de los distintos factores, basada en los intervalos de confianza de los distintos coeficientes. Aquellos en los que no existe superposición en sus intervalos reflejarían el peso indudable, mientras que con respecto a aquellos en los que existe superposición, no cabría afirmar que las variables independientes tienen mayor o menor poder explicativo.

Empleando este criterio más prudente, las expectativas de carrera profesional constituyen el principal aliciente para la transferencia, si se mantienen constantes el resto de variables. A continuación se sitúan la satisfacción y la aplicación de la formación, sin que quepa pronunciarse sobre la mayor importancia relativa de ellos. La resistencia a la innovación y la actitud proactiva incidirían en tercer lugar. Finalmente el clima laboral y la motivación o predisposición para el aprendizaje.

Considerados de forma individual, los distintos factores están relacionados con la transferencia de la formación. La siguiente tabla refleja distintas correlaciones del modelo de regresión múltiple. Las correlaciones de orden cero hacen referencia a la influencia o efecto que cada uno de los factores tiene sobre la transferencia de la formación sin considerar el resto de factores, como se hace con el modelo múltiple. Se muestran los valores de los coeficientes de correlación aislando cada una de las dimensiones extraídas del AFE.

Los constructos que más correlación tienen son, nuevamente, las expectativas de mejora o carrera profesional y la aplicación de la formación; a continuación la satisfacción con la formación, el clima laboral, la resistencia al cambio, la actitud proactiva y finalmente la motivación para el aprendizaje.

Es un supuesto poco realista, pero ilustrativo, puesto que al existir cierta relación entre los factores, unos actúan respecto a otros. Es posible conocer el efecto que tiene cada uno de los factores sobre el grado efectivo de transferencia, si se elimina la influencia que tiene tanto en la variable dependiente (transferencia efectiva) como en el factor considerado. Ello se

obtiene a través de las correlaciones parciales⁷⁰. Así, por ejemplo, si se elimina de la variable dependiente (transferencia efectiva de la formación) y de la variable independiente expectativa de carrera profesional los efectos atribuibles al resto de factores, el valor de correlación baja a 0.236.

El factor que, independientemente del resto de variables, mayor grado de asociación muestra con el grado de transferencia sigue siendo las expectativas de carrera profesional (0,54), seguido de la aplicación de la formación (0,509).

Tabla 49: Correlaciones entre los factores y el grado de transferencia de la formación

	Correlaciones		
	Orden cero	Parcial	Semiparcial
Actitud proactividad y capacidad para aprender	,238	,080	,064
Aversión al cambio y oportunidad para aplicar	,285	,160	,130
Satisfacción con la formación	,305	,132	,107
Expectativas de mejora o carrera profesional	,538	,236	,194
Clima laboral	,259	-,079	-,064
Motivación-predisposición al aprendizaje	,203	-,062	-,050
Aplicación de la formación	,509	,201	,164

Fuente: Elaboración propia

Para completar este análisis, se ha realizado una regresión lineal múltiple incorporando, junto a los factores, todas las variables que se consideran como potencialmente explicativas, tales como sexo, edad, antigüedad, lugar geográfico donde se prestan los servicios, etc. No obstante, dicha inclusión provoca que los factores no tengan capacidad explicativa sobre el grado de transferencia (la mayoría de ellos son no significativos). Esta circunstancia es lógica, puesto que los factores aglutinan ciertas características vinculadas.

5.6.3 Eficacia de la formación en el rendimiento profesional.

El *continuum* de la formación requiere, para una plena eficacia de la intervención (programa de formación), que la oferta formativa sea adecuada en función de las necesidades formativas 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.

⁷⁰El análisis relacional de las distintas correlaciones de orden cero, parcial y semiparcial permite, asimismo, identificar posible variables espurias.

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

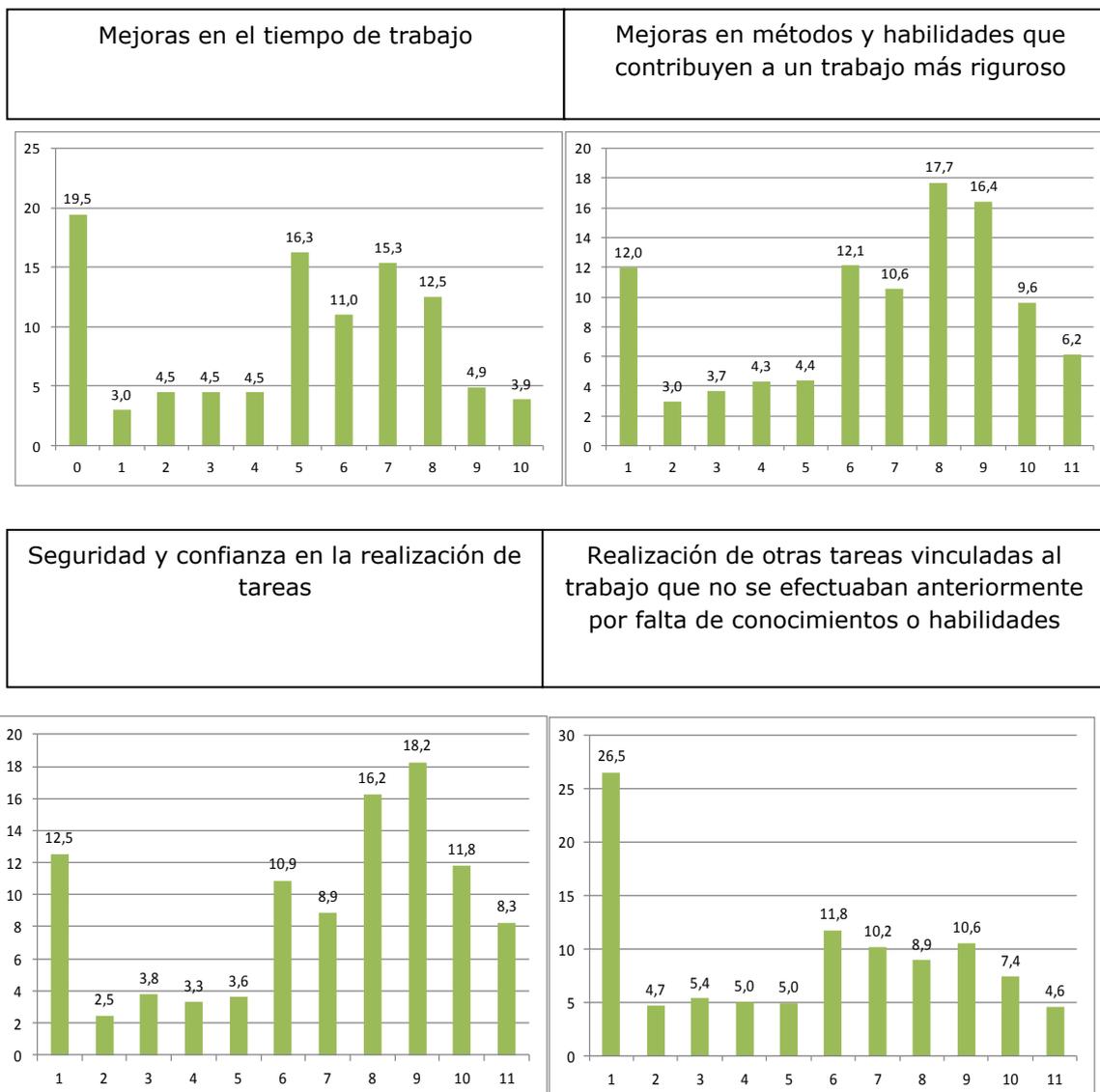
El análisis de los resultados y de la eficacia requiere, tal y como se apuntó en el modelo teórico diseñado, la instrumentación de herramientas que permitan la medición objetiva del desempeño profesional y el grado en que la formación contribuye a una hipotética mejora del rendimiento. Este hecho excede 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 el desempeño profesional durante 2013 y la primera mitad del año 2014, 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.

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 habilidades⁷¹.

⁷¹Cada 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.

Gráfico 48: Mejoras en rendimiento experimentadas por los empleados públicos. Percepciones

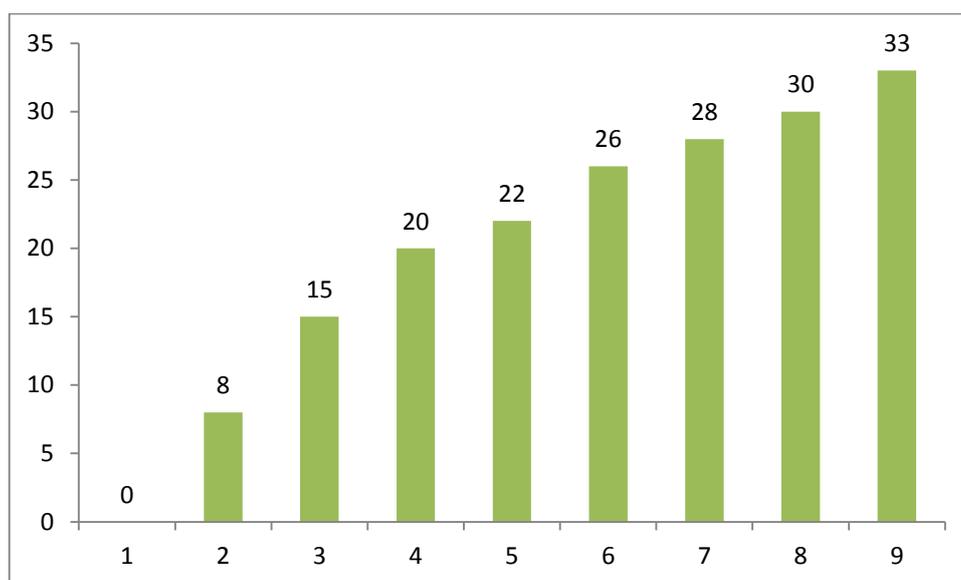


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos

La mejora del rendimiento experimentada en su conjunto fue de 20 en promedio, en una escala de 0 a 40, siempre según las opiniones de los empleados públicos, con un valor mediano de 22 puntos.

El gráfico siguiente refleja las mejoras en el rendimiento experimentadas por los empleados públicos según decilas. Un 10% del total de empleados de la AGE que constituyen la población encuestada (181.229) no experimentó ninguna mejora. El siguiente 20% afirmó haber experimentado un 20% de mejora en términos de rendimiento laboral sobre el máximo alcanzable: 8 puntos sobre 40. El 10% de empleados que mayor rendimiento experimentó (decila 9), alcanza el 82,5% de la puntuación máxima alcanzable: 33 puntos sobre 40.

Gráfico 49: Decilas de mejoras en el rendimiento expresadas por los empleados públicos. Percepciones



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos

Sea cual fuere el grado de mejora en el rendimiento experimentado, así como la cautela con que deben tratarse las afirmaciones subjetivas de los empleados públicos, pueden existir numerosos factores que incidan en esta circunstancia. Las acciones formativas pueden contribuir, como también lo pueden hacer 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 laboral.

El ajuste del modelo de regresión es adecuado, permitiendo explicar un 42,5% de la variación del rendimiento laboral⁷².

El elemento que más contribuye a explicar el rendimiento de los empleados públicos en el último año y medio es el grado de transferencia de la formación recibida, para aquellos empleados públicos que han recibido formación en el año 2013⁷³. Esto es, la existencia de factores o condicionantes que facilitan la transferencia de la formación constituyen la principal explicación de la mejora percibida por los empleados públicos. A mayor capacidad y posibilidad de transferencia, mejores resultados se observan.

⁷²El modelo es significativo. El test de ANOVA indica que el nivel de significación de p-valor es 0,000

⁷³ Los valores mostrados son los coeficientes beta estandarizados, multiplicados por 100 para una mayor claridad expositiva.

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. Por el contrario, cuando mayores son dichas expectativas mayor es la percepción de mejora en el rendimiento que afirman tener.

El tercer elemento en orden de importancia es el desarrollo profesional en organizaciones caracterizadas por resistencias al cambio y a la introducción de innovaciones, en términos genéricos, y también, de modo específico, en aquellas adquiridas en la formación, cuando esta se produce.

Otros elementos que inciden positivamente en el rendimiento, aunque con menos intensidad que el grado de transferencia y las expectativas profesionales, son la adecuación de la formación y el clima laboral. Ambos actúan como elementos que propician un mejor desempeño.

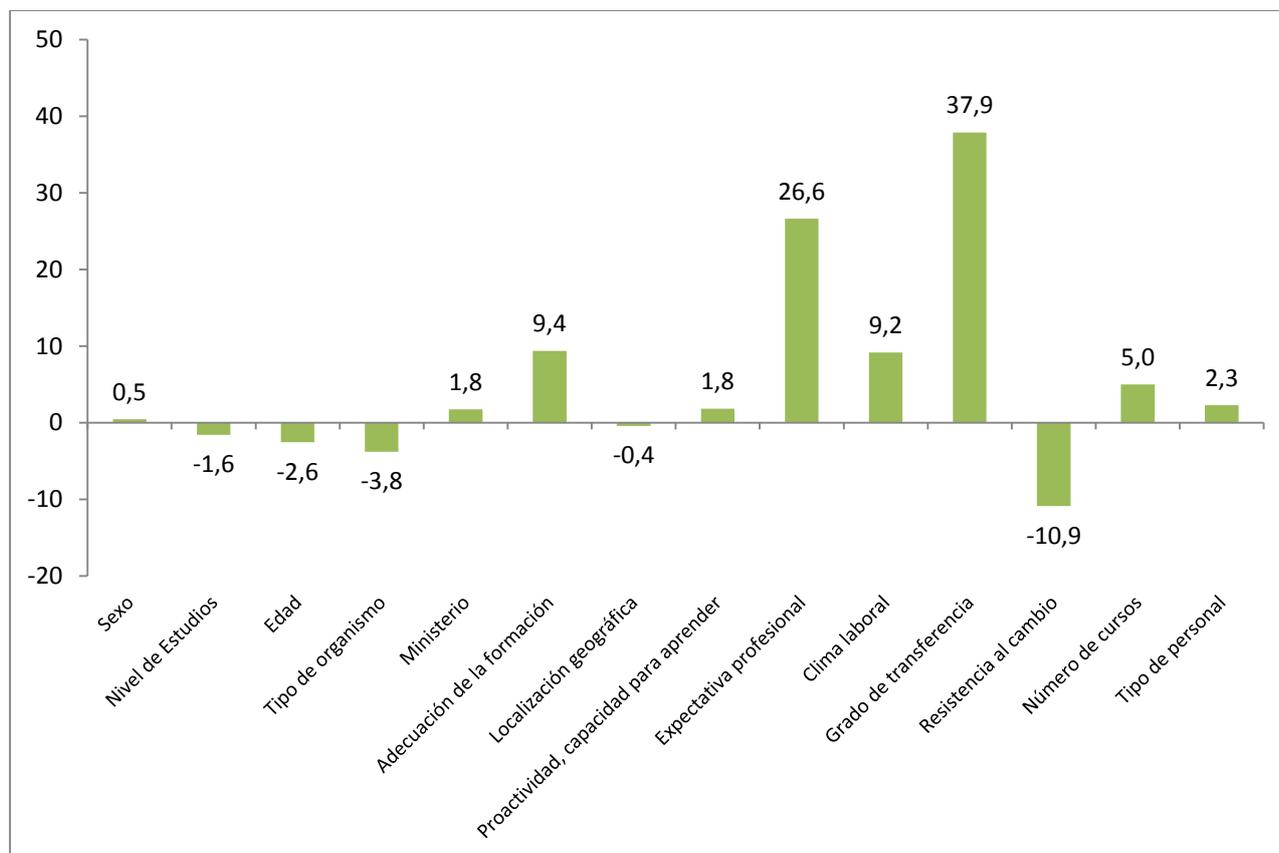
El primero de ellos desde un prisma claramente formativo, cual es que las acciones formativas deben ajustarse a las necesidades que perciben los destinatarios del programa de formación. A mayor adecuación, mayor rendimiento. Se trata de un factor que reiteradamente se muestra en los distintos análisis realizados, particularmente como facilitador de la transferencia, y también en el grado en que los conocimientos y habilidades adquiridos en la formación se transfieren efectivamente.

Por lo que se refiere al clima laboral, cuando los empleados públicos de la AGE perciben la existencia de un adecuado clima laboral, mejor es el rendimiento y desempeño profesional.

La formación recibida, medida en el modelo diseñado a través del número de acciones formativas que se realizaron en 2013, también contribuye positivamente al rendimiento. Esta variable actúa como proxy⁷⁴ de la intensidad formativa, como puede hacerlo el número de horas formativas. En todo caso ocupa una posición intermedia.

⁷⁴El término proxy equivale a aproximación. Los proxy o variables proxy son variables que se utilizan cuando no es posible efectuar una medición directa de una variable relevante. El PIB, por ejemplo, de un País puede considerarse una variable proxy de su riqueza, que es una variable no medible de manera directa.

Gráfico 50: Elementos condicionantes de la variación en el rendimiento laboral experimentado en 2013-2014. Modelo de regresión-coeficientes beta



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos

Otros factores institucionales u organizacionales, así como de índole personal, también contribuyen a la explicación, aunque en menor grado. En el plano positivo actúan el ministerio de adscripción, así como el tipo de personal (funcionario, laboral o estatutario, por ese orden) y la proactividad y capacidad para aprender. Por el contrario, el nivel de estudios contribuye negativamente al rendimiento: a mayor nivel de estudios se observan menores mejoras. Y también la edad, con un sentido decreciente conforme se incrementa la edad.

Finalmente, el tipo de organismo también contribuye a explicar el rendimiento percibido: es menor en los ministerios, y mayor en el caso de OOAA, Agencias o Empresas Públicas.

El sexo de los encuestados y el lugar geográfico donde desempeñan servicios no son significativos, y por tanto no pueden considerarse variables estadísticamente explicativas, aunque la primera de ellas en el umbral de nivel de significación (0,056).

Tabla 50: Coeficientes de las variables independientes que explican el rendimiento

	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes tipificados	Sig.	Intervalo de confianza de 95,0% para B	
	B	Error típ.	Beta		Límite inferior	Límite superior
(Constante)	-3,009	,386		,000	-3,764	-2,253
Sexo	,100	,052	,005	,056	-,002	,203
Nivel de Estudios	-,128	,019	-,016	,000	-,167	-,090
Edad	-,035	,003	-,026	,000	-,041	-,028
Tipo de organismo	-,314	,020	-,038	,000	-,353	-,276
Ministerio	,059	,008	,018	,000	,044	,075
Adecuación de la formación	1,609	,045	,094	,000	1,521	1,697
Localización geográfica	-,093	,054	-,004	,084	-,198	,013
Proactividad, capacidad para aprender	,052	,007	,018	,000	,038	,066
Expectativa profesional	,619	,007	,266	,000	,605	,633
Clima laboral	,257	,008	,092	,000	,242	,272
Grado de transferencia	1,654	,013	,379	,000	1,629	1,679
Resistencia al cambio	-,256	,006	-,109	,000	-,267	-,244
Número de cursos	,744	,036	,050	,000	,674	,815
Tipo de personal	,607	,063	,023	,000	,484	,730

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos

Las evidencias anteriores muestran que la intervención pública en materia de formación, como cualquier otra intervención pública, debe tener en cuenta el contexto en el que interviene. No es posible considerar aisladamente elementos exclusivos del programa, como son la realización de cursos,-medido en el presente caso a través del número de cursos-, la adecuación de la formación y su transferencia, así como sus aspectos positivos o su hipotética contribución a la mejora del rendimiento.

Otros aspectos condicionan de forma evidente los resultados (eficacia como rendimiento laboral), y por tanto, pueden contrarrestar, mitigar o condicionar los efectos que la formación lleva aparejada en términos de eficacia. Así parece acontecer con las expectativas profesionales, el clima laboral y la naturaleza de los organismos donde se trabaja (esto es, si son más o menos resistentes al cambio y la innovación), que tienen, cuanto menos, la misma importancia para el rendimiento que la propia formación.

En definitiva, la eficacia de la formación en términos de rendimiento está mediatizada por elementos o factores contextuales de la administración pública o de tipo organizacional que pueden condicionar, en determinados casos, y en mayor o menor grado, los efectos que la formación tiene sobre el rendimiento.

Resulta complejo incorporar un análisis específico que tenga en cuenta en estos resultados el programa objeto de evaluación. En particular porque se desconoce, para cada empleado público encuestado, el número de cursos y de horas formativas que corresponden de forma individualizada al Programa de Formación para el Empleo. Y en términos generales porque resulta difícil desentrañar en qué grado los efectos en términos de rendimiento se deben a acciones subvencionadas a través de los fondos del programa, o por el contrario a la formación en general que reciben los empleados públicos.

En todo caso se ha incluido en el modelo una variable indicativa del porcentaje de horas de formación del año 2013 que corresponde a cada agente o institución que lleva a cabo la formación (bien sea el INAP, otros centros públicos de formación –universidades, Instituto de Estudios Fiscales, Institutos Públicos de formación, etc -, empleados públicos de la propia institución u otros empleados públicos o una empresa privada (consultoras/ centros de formación de naturaleza privada).

La inclusión conjunta de dichos porcentajes en el modelo relativo a los rendimientos experimentados observados en los últimos 18 meses refleja que la contribución es disímil. La formación impartida por los centros públicos es positiva (esto es, a mayor porcentaje de horas formativas recibidas de centros públicos de formación, mayor es el rendimiento laboral). Sin embargo, cuando mayor es el porcentaje de horas formativas impartido por empleados públicos o empresas privadas, peores son los rendimientos percibidos. Los valores del INAP no son estadísticamente significativos.

Si la inclusión de estas variables se hace una a una, todos los centros formativos contribuyen a explicar el modelo. En este caso los resultados indican que, nuevamente, es la formación impartida en otros centros públicos la que mejores resultados arroja en términos de rendimiento. A continuación se sitúa el INAP, con valores positivos (esto es, a mayor porcentaje de horas formativas correspondientes al INAP, mejores resultados). El porcentaje de acciones impartidas por empleados públicos o empresas/consultoras privadas muestra resultados negativos. Esto es, contribuyen negativamente a la posible mejora del rendimiento profesional.

Tabla 51: Contribución de las acciones formativas de los distintos agentes y organismos al rendimiento. Coeficientes estandarizados

	Inclusión conjunta en el modelo	Inclusión aislada
INAP	0,2	1,5
Centros Públicos	4,3	5,5
Empleados Públicos	-2,4	-3,1
Empresas privadas	-2,5	-2,2

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a empleados públicos

Estos resultados pueden deberse a distintos factores. Así, los cursos que los empleados públicos realizan en el marco de acciones formativas organizadas por los organismos donde trabajan presumiblemente se ajustan mejor al diseño de necesidades formativas llevada a cabo por dichos organismos. Estas acciones suelen vehicularse a través de contrataciones externas, inscripciones en centros públicos específicos o llevadas a cabo directamente por empleados públicos. Por el contrario, es posible que las acciones realizadas por el INAP sean de carácter más genérico.

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 de todo orden. 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 impacto⁷⁵ para abordar este análisis. Han sido ampliamente utilizadas en la medición de los efectos de la formación en y para el empleo⁷⁶, 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 existen algunos ejemplos destacables⁷⁷.

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 2013.

En esta evaluación se aplica con carácter exploratorio la técnica de emparejamiento *Propensity Score Matching* (PSM)⁷⁸.

⁷⁵Estas técnicas son: selección aleatoria (experimentos naturales), diferencias en diferencias, regresiones discontinuas y emparejamiento. Entre estas últimas destaca el empleo del Propensity Score Matching

⁷⁶ Para una recopilación de algunos de los trabajos más relevantes publicados, y la aplicación de dichas técnicas en el análisis de la duración de la formación véase B. Cueto, L. Toharia Et. al. (2010) Los efectos de la formación ocupacional: ¿Importa la duración de las acciones? Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública. Núm. 195- 4/2010.

⁷⁷ En particular se ha utilizado el método de diferencias en diferencias, por parte de J.M Cansino y A. Sánchez Braza (2006) y los mismos autores (2004).

⁷⁸ Anexo X Propensity Score Matching

Cabe 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.

La siguiente tabla muestra los resultados del PSM cuando el grupo de tratamiento está formado por quienes realizaron acciones formativas, y el grupo de control por quienes no llevaron a cabo acciones formativas (el 35,8% de la muestra).

Los resultados son, paradójicamente, negativos, aunque no significativos, tanto para toda la muestra como para quienes no cambiaron de empleo. Esto es, no se puede afirmar que las acciones formativas utilizando este criterio 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.

Tabla 52: Propensity Score Matching. ATT. Criterio de tratamiento: Uno o más cursos. ⁷⁹.

Algoritmo	N. Tratados	N. Contraste	ATT	Ganancia (%)	Nivel significación
TODOS LOS EMPLEADOS PÚBLICOS					
Vecino más próximo. Recorrido aleatorio	2153	1053	-0,47	1,19	0,249
Matching con estratificación	2015	685	-0,40	1,02	0,217
Kernel gaussiano 0.06	2153	1201	-0,29	0,73	0,295
Kernel epanechnikov 0.01	2153	1201	-0,59	1,49	0,160
Radius Matching. 0.1	2015	688	-0,09	0,24	0,433
EMPLEADOS PÚBLICOS QUE NO HAN CAMBIADO DE TRABAJO					
Vecino más próximo. Recorrido aleatorio	1852	903	-0,38	0,94	0,317
Matching con estratificación	1728	601	0,01	0,03	0,495
Kernel gaussiano 0.06	1852	1046	0,06	0,16	0,459
Kernel epanechnikov 0.01	1852	1046	-0,15	0,37	0,420
Radius Matching. 0.1	1728	603	0,24	0,00	0,194

En la aproximación de la distribución en el muestreo del estadístico t se ha empleado bootstrapping (remuestreo), salvo en Radius-matching, donde los errores estándar se estiman de modo analítico. La reducción del radio no comporta cambios en ATT. El emparejamiento se ha llevado a cabo con reemplazamiento de los individuos del grupo de control.

Si se analizan los efectos netos del tratamiento en tratados asumiendo una mayor intensidad en la formación (el grupo de tratamiento está constituido por quienes realizaron dos o más cursos) los resultados son plenamente significativos y existe relación entre realizar cursos y los resultados obtenidos en el desempeño profesional.

Si se toma como referencia la totalidad de la muestra, el efecto neto fue positivo y la mejora del desempeño es del orden del 2%-4%, según el algoritmo de emparejamiento que se utilice.

El efecto neto es superior para aquellos empleados que permanecen en su trabajo en todos los algoritmos de emparejamiento utilizados: varía entre 2,6% y el 4,69%. Esto es, cuando no hay cambio de empleo, las acciones formativas contribuyen en mayor medida a mejorar el desempeño profesional.

⁷⁹Los intervalos de confianza pueden consultarse en el anexo relativo a la explicación de esta técnica

Tabla 53: Propensity Score Matching. ATT. Criterio de tratamiento: Dos o o más cursos.

Algoritmo	N. Tratados	N. Contraste	ATT	Ganancia (%)	Nivel significación
TODOS LOS EMPLEADOS PÚBLICOS					
Vecino más próximo. Recorrido aleatorio	1353	1269	1,29	3,2	0,026
Matching con estratificación	1303	1384	0,86	2	0,027
Kernel gaussiano 0.06	1353	2001	1,06	2,6	0,016
Kernel epanechnikov 0.01	1353	2001	0,83	2	0,023
Radius Matching. 0.1	1303	1400	1,60	4,0	0,000
EMPLEADOS PÚBLICOS QUE NO HAN CAMBIADO DE TRABAJO					
Vecino más próximo. Recorrido aleatorio	1160	1117	1,39	3,48	0,030
Matching con estratificación	1113	1218	1,19	2,99	0,000
Kernel gaussiano 0.06	1160	1738	1,32	3,29	0,009
Kernel epanechnikov 0.01	1160	1738	1,05	2,62	0,013
Radius Matching. 0.1	1113	1219	1,87	4,69	0,000

Finalmente, si se analiza el efecto neto de la formación utilizando el criterio de más intensidad (los individuos del grupo de tratamiento realizan tres o más acciones formativas), los resultados muestran que la mejora del desempeño es superior, en comparación con una menor intensidad de la formación.

Para todos los empleados públicos, el efecto neto se sitúa en torno al 5,5%. Si se toma como referencia los empleados públicos que no han cambiado de trabajo, los valores son similares.

En definitiva, cabe afirmar que a medida que se incrementa la formación, los efectos netos también aumentan, por lo que la formación contribuye a una mejora del desempeño.

Tabla 54: Propensity Score Matching. ATT. Criterio de tratamiento: Tres o más cursos.

Algoritmo	N. Tratados	N. Contraste	ATT	Ganancia (%)	Nivel significación
TODOS LOS EMPLEADOS PÚBLICOS					
Vecino más próximo. Recorrido aleatorio	668	1120	2,28	5,7	0,001
Matching con estratificación	652	2024	2,05	5,13	0,000
Kernel gaussiano 0.06	668	2686	2,34	5,85	0,000
Kernel epanechnikov 0.01	668	2686	2,16	5,39	0,000
Radius Matching. 0.1	652	2051	2,99	7,49	0,000
EMPLEADOS PÚBLICOS QUE NO HAN CAMBIADO DE TRABAJO					
Vecino más próximo. Recorrido aleatorio	560	972	1,90	4,77	0,013
Matching con estratificación	545	1758	2,20	5,51	0,000
Kernel gaussiano 0.06	560	2338	2,47	6,17	0,000
Kernel epanechnikov 0.01	560	2338	2,24	5,60	0,000
Radius Matching. 0.1	545	1787	3,08	7,70	0,000

El análisis anterior se ha circunscrito a los empleados públicos que recibieron tratamiento (formación).

Es posible estimar qué habría sucedido con los empleados que no han recibido formación si la hubiesen recibido en los mismos términos. El efecto medio del tratamiento (ATE, en sus siglas en inglés), permite cambiar el estado de un individuo que no recibe la intervención a recibirla (cambio de estado de 0 a 1). Por otro lado, también es posible estimar qué habría sucedido si se toma a un individuo que no ha recibido tratamiento y se simula que recibe formación (ATU, o efecto medio del tratamiento en no tratados).

En el primer caso, los efectos fueron en términos generales similares a los resultados en los empleados públicos que efectivamente recibieron formación salvo en el caso de aquellos que realizaron más acciones formativas y considerando toda la muestra. En este supuesto los resultados muestran un porcentaje más bajo (3,7%) en comparación a los tratados (cuyo porcentaje es del 5,7%). Igual sucede para quienes no recibieron formación, en cuyo caso el efecto neto en comparación con quienes efectivamente la recibieron es inferior cuando se considera toda la muestra de empleados públicos.

Tabla 55: Propensity Score Matching. ATE y ATU en comparación con ATT

Dos o más acciones formativas	ATT	%	ATE	%	ATU	%
Todos los empleados públicos	1,29	3,2	1,42	3,6	1,54	3,9
Empleados públicos que no han cambiado de trabajo	1,38	3,2	1,17	3,0	0,98	2,5
Tres o más cursos formativos						
Todos los empleados públicos	2,26	5,7	1,48	3,7	1,23	3,1
Empleados públicos que no han cambiado de trabajo	1,96	4,9	2,10	5,3	2,15	5,4

Los valores corresponden a la estimación realizada con `psmatch2` en Stata.

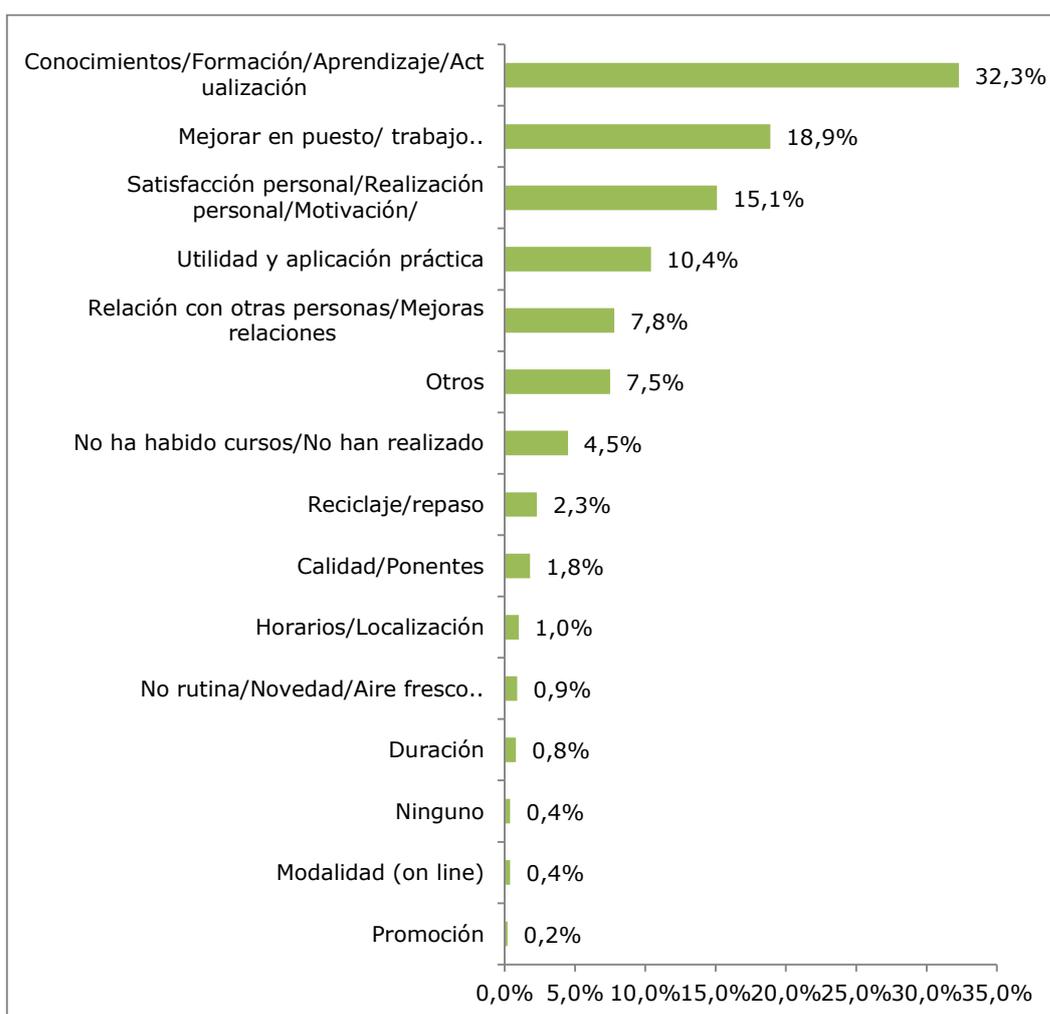
5.6.4 Eficacia de la formación desde el punto de vista de sus destinatarios.

Cuando se utiliza una pregunta abierta para que los destinatarios de la formación señalen el aspecto más positivo de los cursos realizados en 2013, la respuesta más frecuente es no sabe o no contesta, un 43,2% de los encuestados. Entre quienes sí contestan, un 26% destaca la adquisición de conocimientos, formación, el aprendizaje y la actualización. A continuación, un 7% señala la utilidad y aplicación práctica de la formación. Otros aspectos relevantes desde el punto de vista de los destinatarios para la realización de los cursos son la mejora en el puesto de trabajo y la satisfacción o realización personal, ambos señalados por el 6,2%

Si se analiza el conjunto de menciones, - es decir tanto si el aspecto se señala en primera como en segunda o tercera posición- se observa que algunas categorías de respuesta mejoran o empeoran en términos

porcentuales. La adquisición de conocimientos, el aprendizaje y actualización continúa siendo el aspecto positivo más mencionado. Sin embargo, la utilidad y aplicación práctica ocupa un 10% de las menciones, cuando era la segunda categoría de respuesta al apuntar el aspecto más positivo. La mejora en el puesto de trabajo, y la satisfacción ocupan el segundo y tercer lugar en cuanto a la frecuencia de menciones, con un 19% y un 15% respectivamente. La relación con otras personas o mejora de relaciones personales, que ocupaba un lugar anecdótico en cuanto aspecto más importante, pasa a ser la quinta categoría más mencionada.

Gráfico 51: Aspectos más positivos de la formación. Suma de menciones

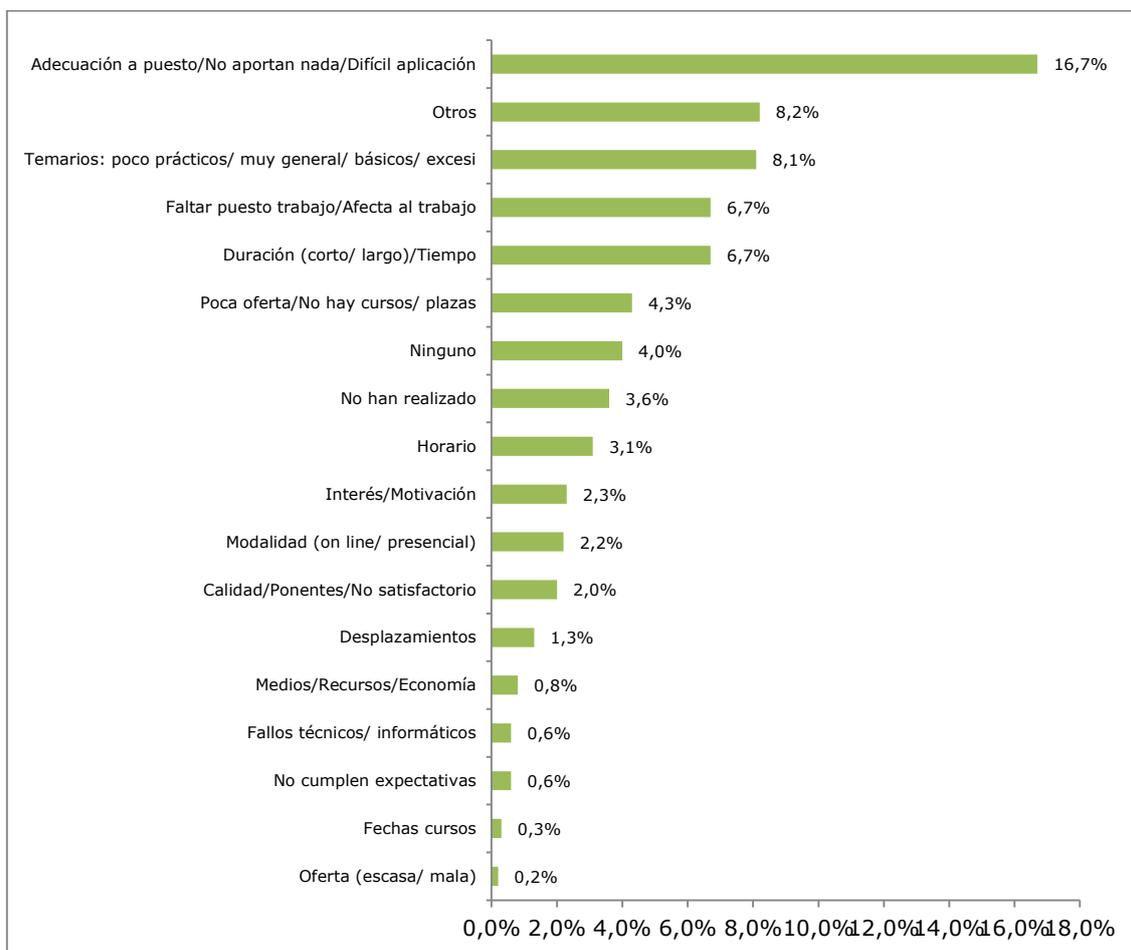


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a alumnos

En cuanto al aspecto más negativo, de entre aquellos que han respondido, -en este caso no sabe o no responde un 53,5%-, la falta de adecuación al puesto de la formación impartida en 2013 es señalada por el 15% de los empleados públicos. Otros aspectos destacados fueron la ausencia del lugar de trabajo durante los cursos, así como el efecto de esta ausencia sobre el trabajo; los temarios poco prácticos, básicos o muy generales; y la duración y el tiempo de la formación.

Cuando se considera el conjunto de menciones, se repite un patrón similar.

Gráfico 52: Aspectos más negativos de la formación. Total menciones



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a alumnos

Desde el punto de vista de quienes tienen personas a su cargo, existe una clara división de opiniones respecto de la eficacia de la formación: un 43,2% cree, que los cursos realizados no han mejorado las habilidades, competencias y/o conocimientos de éstos mientras que un 47,9% sí considera que las acciones formativas han contribuido a mejorar el desempeño profesional.

Si se relaciona esta respuesta con la valoración que estos encuestados hacen del grado de adecuación de la oferta formativa a las necesidades de la organización, entre aquellos que consideraron muy o bastante adecuada la oferta de formación, un 24% señala que el posterior desempeño no mejoro sustancialmente. En el 67% de los casos coincide la valoración entre adecuación de la formación y mejora del desempeño.

Tabla 56: 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	67%	24%	9%
Adecuación de la formación. Mucho o bastante	24%	71%	6%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta a alumnos

El grado en que la realización de acciones formativas contribuye a la mejora en el trabajo, según la opinión de quienes tienen personas a las que dirigen, se sitúa en un valor de 5,6 en una escala de 0 a 10.

5.7. 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 cinco 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 acciones formativas⁸⁰.

⁸⁰Un ejemplo más de los problemas derivados de la falta de normalización de los datos que se suministran por los promotores

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 pero no impiden que 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.

Coste de las acciones formativas.

Una precisión previa es que un incremento del coste de las acciones 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. Los costes medios obtenidos son los siguientes:

Gráfico 53: Coste de las acciones formativas



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INAP

En el periodo considerado los costes se mantiene con ligeros incrementos hasta 2005. En los años 2007-2011 se produce un aumento de los costes,

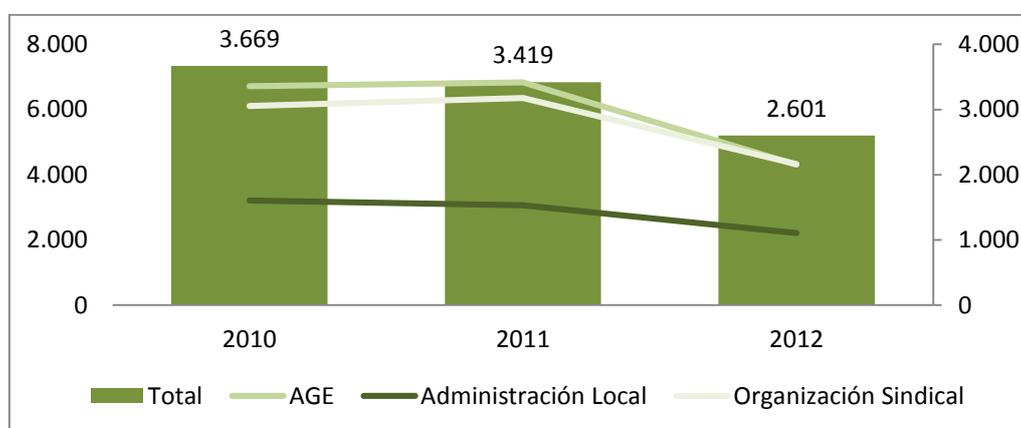
que puede deberse tanto al mayor coste de los cursos online, como a una reducción derivada de la eliminación de los cursos de costes más bajos.

En el periodo 2010-2012, el coste medio por acción formativa alcanzó 3.260 euros, aunque el coste mediano ascendió a 5.844 euros. Este valor fue muy superior en la AGE, en torno al 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

Las EELL presentan el menor coste por acción, mientras que las acciones llevadas a cabo por las organizaciones sindicales tuvieron un coste inferior al que presenta la AGE y superior tanto al coste de la administración local como del conjunto de promotores.

En el año 2012 el coste por acción se redujo un 30% en comparación con el año 2010. Esta disminución fue algo más elevada en la AGE (un 36%), mientras que en el caso de las EELL y las organizaciones sindicales esta minoración se situó en niveles similares a la reducción total (30%).

Gráfico 54: Coste por acción formativa. Medianas. Período 2010-2012



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

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 acciones formativas. La AGE destinó a las acciones formativas un porcentaje superior, el 98%.

Tabla 57: Desglose porcentual de las partidas del presupuesto de acciones formativas. Organizaciones sindicales y EELL. 2011-2012

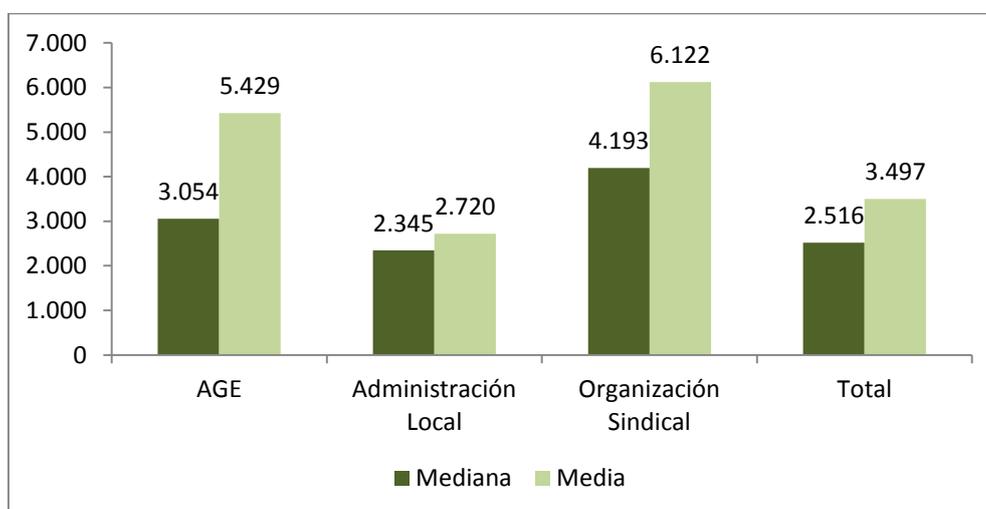
	Organizaciones sindicales		Administración Local		AGE	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Alquileres	0,6%	1,0%	0,5%	0,6%	0,0%	0,0%
Seguros	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,0%	0,0%
Publicidad y difusión	2,7%	1,6%	2,0%	0,8%	0,2%	0,0%
Gastos de evaluación y control	2,0%	2,6%	1,0%	0,6%	0,1%	0,1%
Otros gastos indirectos	3,9%	3,5%	2,1%	1,8%	0,3%	0,6%
Presupuesto total de Acciones Formativas	82,5%	84,1%	85,3%	87,8%	98,1%	98,3%
Presupuesto total de Acciones Complementarias	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gastos de apoyo a la gestión	7,0%	6,7%	8,7%	7,9%	1,3%	1,0%

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Coste por edición

Este indicador, que es más ajustado, alcanza 2.516 euros en promedio para el conjunto del periodo. Es un 66% superior en el caso de las organizaciones sindicales respecto a la AGE mientras que en las EELL es un 7% menor que el coste medio por edición del conjunto de promotores.

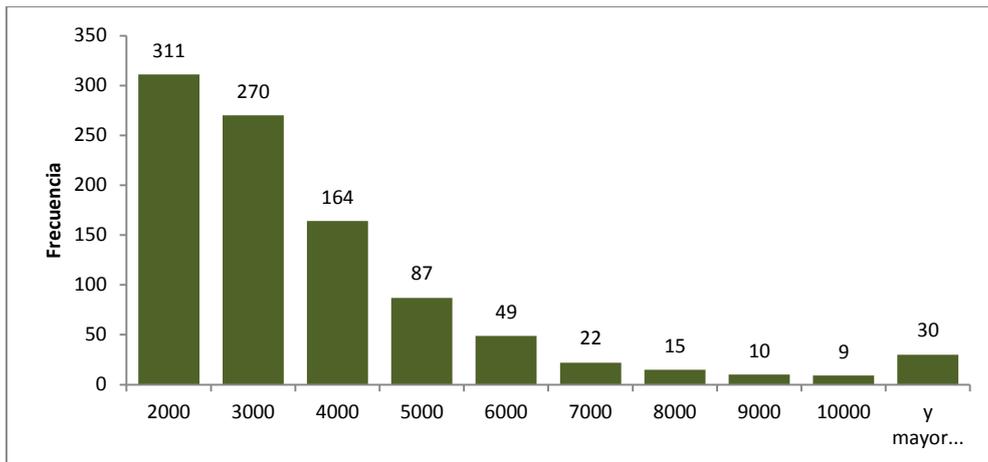
Gráfico 55: Coste medio y mediano por edición formativa. Total período



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Como refleja el siguiente gráfico, un porcentaje elevado de los planes de formación se concentra en los valores más bajos de la distribución. Un tercio de ellos se sitúan en valores iguales o inferiores a 2.000 euros y un 44% adicional entre 2.000 y 4.000. Tan sólo un 9% de los planes de formación muestran un coste por edición superior a ese importe.

Gráfico 56: Coste por edición formativa. Histograma. Total período



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

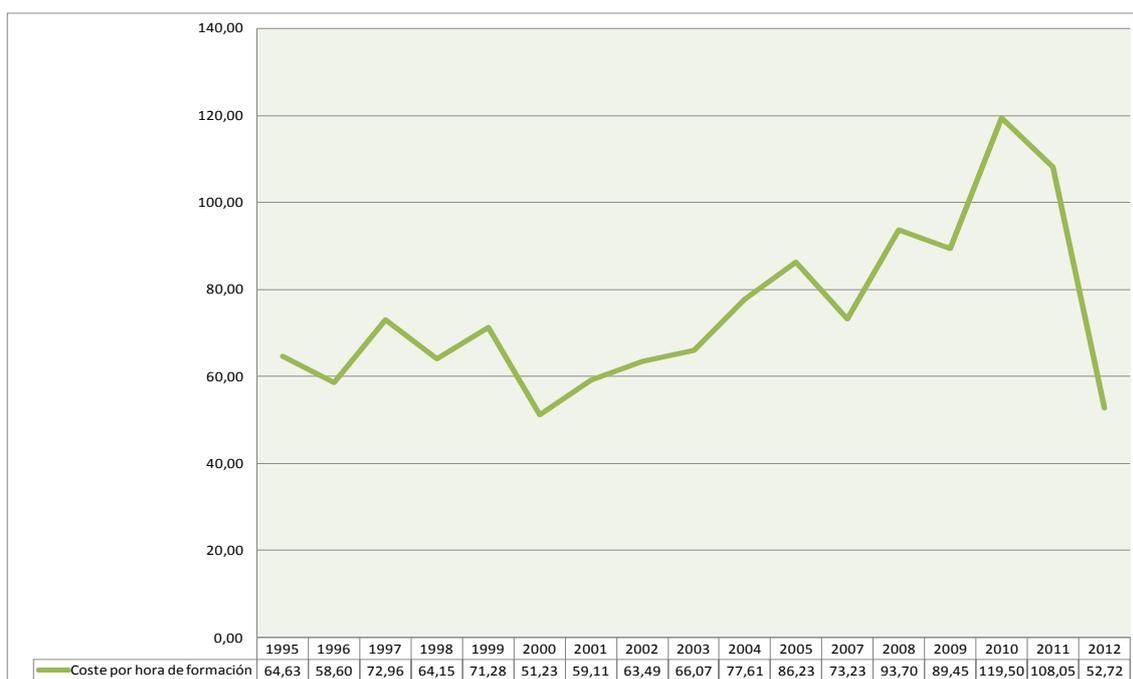
Nuevamente en 2012 se produce una disminución del coste por edición: un 33% inferior que en los años anteriores. Esta minoración fue del 28% en el caso de la AGE y de entre el 19 y el 22% en el resto de promotores.

Coste por hora de formación

Al igual que el coste por acción formativa, el aumento del coste por hora de formación puede deberse tanto a una mejora de calidad de la acción 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. Durante los últimos dos años considerados 2011 y 2012 los costes disminuyen paralelamente a la minoración de la subvención aunque en menor medida.

Gráfico 57: Coste de la hora de formación



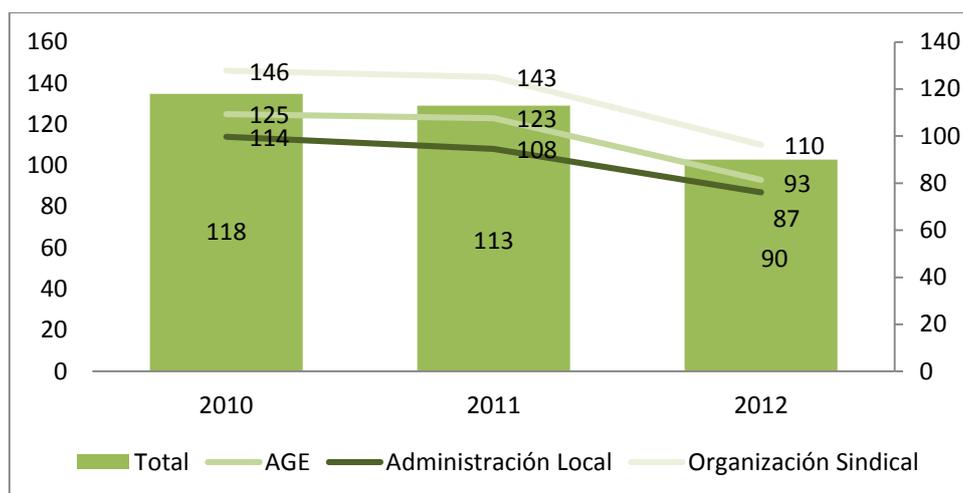
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INAP

El coste medio por hora de formación en el periodo 2010-2012 ascendió a 108 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.

La evolución del coste mediano por hora muestra la misma pauta que los indicadores de coste mencionados anteriormente: una reducción del orden del 24% en 2012 en comparación con los años anteriores.

Las organizaciones sindicales tuvieron un coste mediano por hora superior al resto de promotores y el total. Así, en 2010 fue un 17% superior al coste/hora en la AGE y un 28% superior al de las EELL. En 2012 los porcentajes fueron del 18% y del 26% respectivamente.

Gráfico 58: Coste por hora de formación. Medianas. Período 2010-2012



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.

El coste mediano por hora es superior cuando los planes formativos se gestionan indirectamente (un 5% más cara). Esta diferencia es atribuible en su totalidad a la formación implementada por las organizaciones sindicales, ya que la diferencia de coste según la gestión del plan se efectúe de manera directa o indirecta es del 22%. Por el contrario, en la AGE y las ELL el coste fue muy similar.

El coste mediano por hora en los planes gestionados de forma directa se ha reducido entre 2010 y 2012 en torno a un 24% para todos los promotores. Por el contrario, en aquellos cuya gestión ha sido indirecta, el porcentaje mediano de reducción ha sido del 11%.

Otro dato destacable es el coste mediano por hora con gestión mixta, que fue superior incluso a la gestión indirecta en el caso de la AGE.

Tabla 58: Coste por hora según tipo de gestión. Medianas. Período 2010-2012

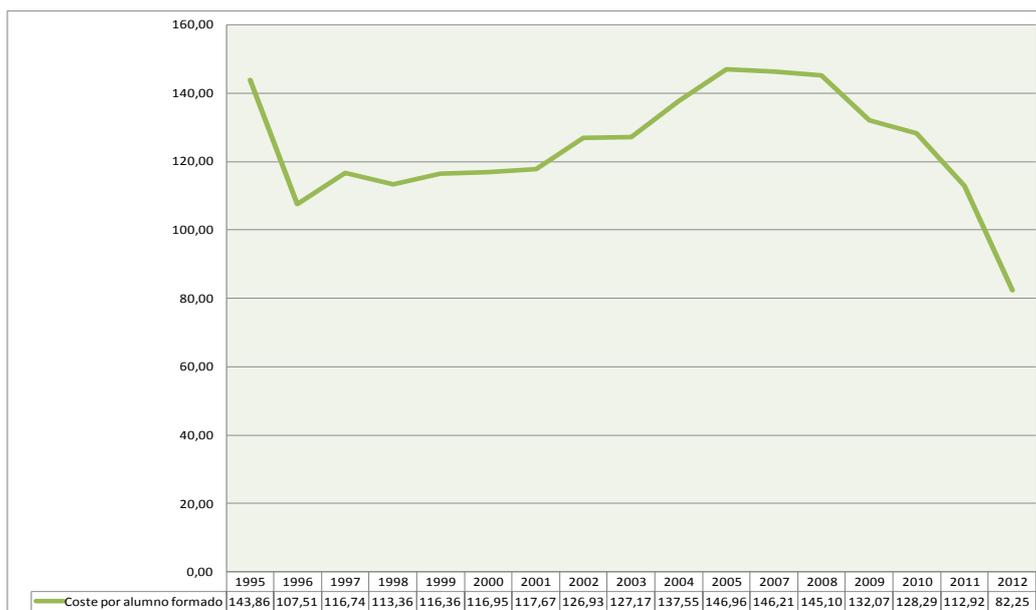
	Directa	Indirecta	Mixta	% Diferencia de coste entre gestión directa e indirecta
AGE	118	115	134	-2,61
Administración Local	105	102	107	-2,94
Organización Sindical	116,1	149	136	22,08
Total	107	113	115	5,31

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Coste por participante

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.

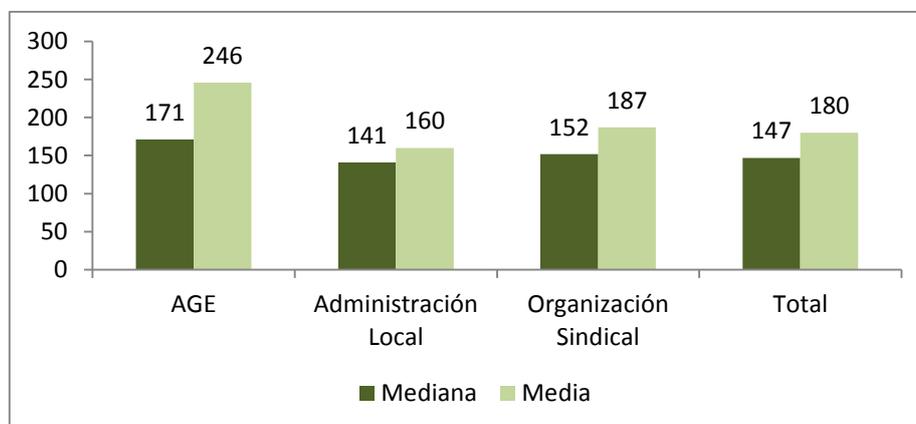
Gráfico 59: Coste medio por participante



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INAP

En el periodo 2010-2012 el coste medio por participante fue de 147 euros. Coste que se incrementó hasta los 171 euros en la AGE. Las organizaciones sindicales tuvieron un coste medio ligeramente superior al total, y, una vez más, las EELL un coste inferior.

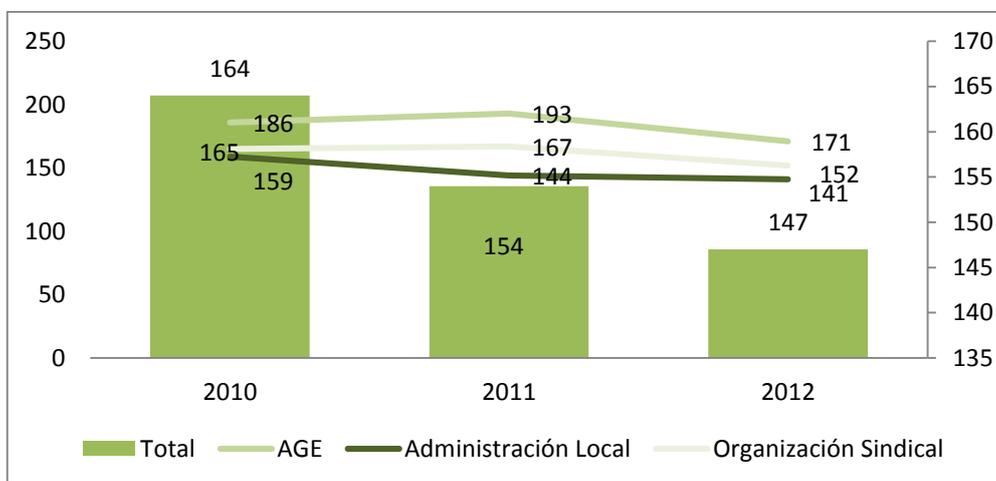
Gráfico 60: Coste medio y mediano por participante. Total período



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

El coste mediano por participante ha disminuido un 11% en 2012 con respecto a 2010. Los distintos promotores presentaron reducciones porcentuales similares. En el caso de la AGE la disminución fue del 8%.

Gráfico 61: Coste por participante. Medianas. Período 2010-2012

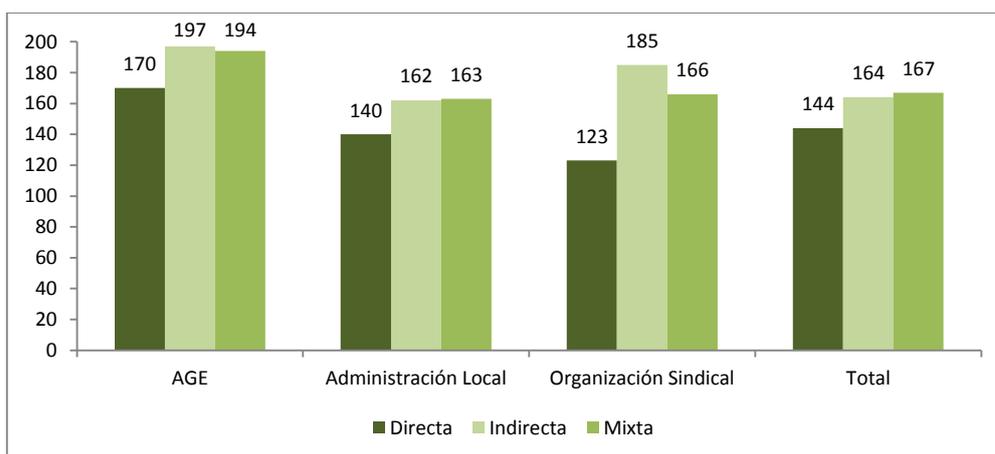


Nota: La escala de la derecha refleja los totales. La escala de la izquierda representa los datos desagregados según tipo de promotor.

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

También en este caso, la modalidad de gestión del plan incide en el coste mediano por participante: el coste por participante en las acciones formativas de planes gestionados indirectamente fue un 12% superior al coste por participante cuando la gestión fue directa.

Gráfico 62: Coste por participante según modalidad de gestión. Total período



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

Este hecho se observa para todos los promotores, aunque es especialmente significativo en el caso de los planes promovidos por las organizaciones sindicales, cuyos coste por participante en el supuesto de gestión indirecta del plan fue un 44% más elevado que cuando la gestión fue directa. En la AGE dicha diferencia ascendió a un 14%.

5.8. Sostenibilidad del programa

Es la medida en que los beneficios obtenidos continúan después de concluida la intervención.

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.

La financiación de la 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 Acuerdos⁸¹.

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%.

⁸¹El acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 22 de marzo de 2010 fue modificado en 2013

Tabla 59: Recaudación por cuotas de formación profesional procedentes de empleados públicos

	2010	2011	2012
Órganos de la AGE y de las CCAA	88.833.248	87.922.661	83.207.540
Organismos Públicos	151.871.667	150.584.034	143.216.144
Corporaciones Locales	97.568.217	99.059.706	93.329.466
TOTAL	338.273.133	337.566.402	319.753.152

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 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 – 2012 los porcentajes asignados sobre lo recaudado por cuota de formación han sido los siguientes.

Tabla 60: Distribución de los fondos de la formación para el empleo entre el total de ocupados y los empleados en las AAPP

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

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

Progresivamente ha ido disminuyendo la participación de las subvenciones a la formación para el empleo de los empleados públicos respecto de las subvenciones totales a trabajadores empleados.

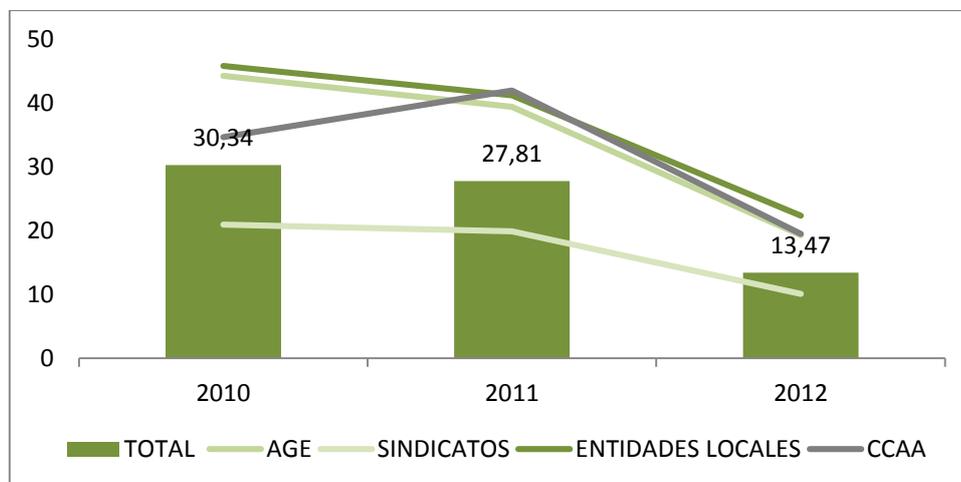
La financiación contemplada en los acuerdos se ha visto reducida entre 2010 y 2012 considerablemente, de acuerdo con el reparto de fondos recogido en la renovación anual de los acuerdos de formación para el empleo en las AAPP. Esta reducción ha afectado por igual a todos los sectores y actores, aunque se aprecia un menor impacto en los fondos asignados a la formación para el empleo en las CCAA.

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 tres años. Esta minoración deriva de una menor recaudación por cuotas de formación pero también de la progresiva disminución de la participación de las subvenciones en la recaudación. Aunque este hecho afecta también a los empleados del sector privado (su participación se ha reducido un 17% entre 2010 y 2014) afecta en mayor medida a los empleados públicos cuya participación se ha visto reducida en un 42,6% en el mismo periodo de tiempo

Subvención media por persona potencialmente formable

La subvención media del programa por persona potencialmente formable se situó en 2010 en 30 euros, en 2011 en 28 y descendió notablemente en 2012 a 13 euros, como consecuencia de la reducción de los fondos destinados a la formación para el empleo.

Gráfico 63: Subvención media por persona potencialmente formable. Período 2010-2012



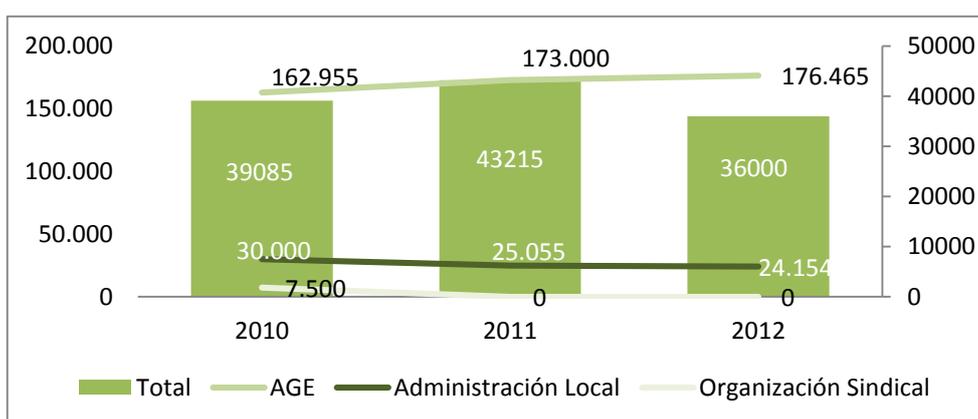
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del FEDAP, memorias de actividades del INAP y boletines estadísticos del personal al servicio de las AAPP

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 en torno a 20 euros por persona potencialmente formable en 2010 y 2011 y 10 euros en 2012, lo que se explica porque su actividad formativa se extiende a todos los empleados públicos.

Dependencia financiera de los promotores respecto del programa.

En el periodo 2010-2012, los tres tipos de promotores analizados, destinaron 315.562.328 euros de recursos propios para llevar a cabo actividades de formación.

Gráfico 64: Importe presupuestado por el promotor para la formación. Período 2010-2012



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

Tomando como año base 2010 (índice base 100), en 2011 los fondos propios para formación alcanzaron 122, pero se redujeron de forma ostensible en 2012, en el que pasaron a representar 77,5 con respecto al año base.

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 total⁸².

Tabla 61: Esfuerzo de los promotores

Recursos propios/Presupuesto total	Promotores
0%	16,5%
Entre 0,1% y 25%	15,5%
Entre 25,1% y 50%	19,7%
Entre 50,1%-75%	29,2%
Entre 75,1%-100%	19,1%

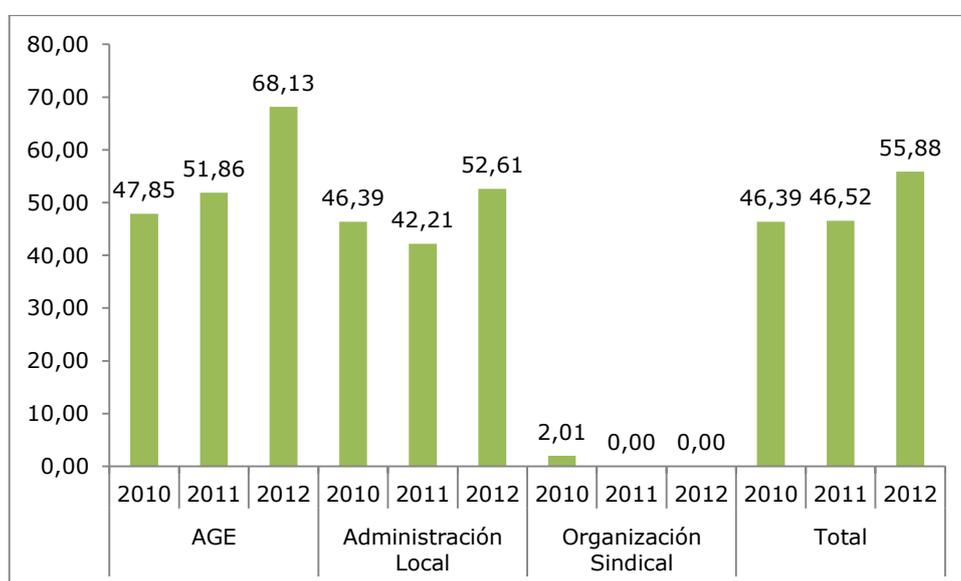
Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP. El presupuesto total es la suma de la subvención más los recursos propios presupuestados por el promotor

⁸²En este caso se ha considerado como presupuesto total la suma de la subvención y de los fondos propios aportados por el promotor

Tal y como se desprende de la tabla anterior, un 16,5% de los planes de formación no destinaron recursos propios para financiar la formación. Un 15,5% destinaron un porcentaje reducido, hasta una cuarta parte del importe de la subvención. Un 51,7% de los promotores, aportaron una cantidad equivalente o inferior al 50% del presupuesto.

Desde una perspectiva temporal, sin embargo, se aprecia cómo el porcentaje mediano⁸³ de recursos propios destinados a la formación se ha incrementado en 2012, probablemente para hacer frente a la reducción de los fondos de la subvención a través del programa.

Gráfico 65: Recursos propios destinados a la formación en relación a la subvención concedida. Porcentajes medianos. Período 2010-2012



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FEDAP

La única excepción son las organizaciones sindicales, cuyo porcentaje mediano de aportación ha disminuido. El mayor incremento corresponde a la AGE cuya aportación se ha incrementado en más de 20 puntos porcentuales en el periodo.

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.

⁸³ La distribución es fuertemente asimétrica, por esa razón es más apropiado utilizar la mediana en vez de la media.

5.9. Participación

La participación en el diseño del programa

La participación se produce en distintos momentos o hitos. En primer lugar cuando se extendió la formación a los empleados públicos mediante el Acuerdo Administración – Sindicatos de Formación Continua en las Administraciones Públicas en 1994.

Dicho Acuerdo preveía la promoción de Planes de Formación por la Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, Entidades locales (EELL) y Organizaciones sindicales. Se crearon dos comisiones, a través de las que se hacía efectivo el principio de participación y representatividad de los actores:

- 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.
- Las Comisiones de Formación Continua de ámbito estatal, autonómico, local⁸⁴ 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 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.

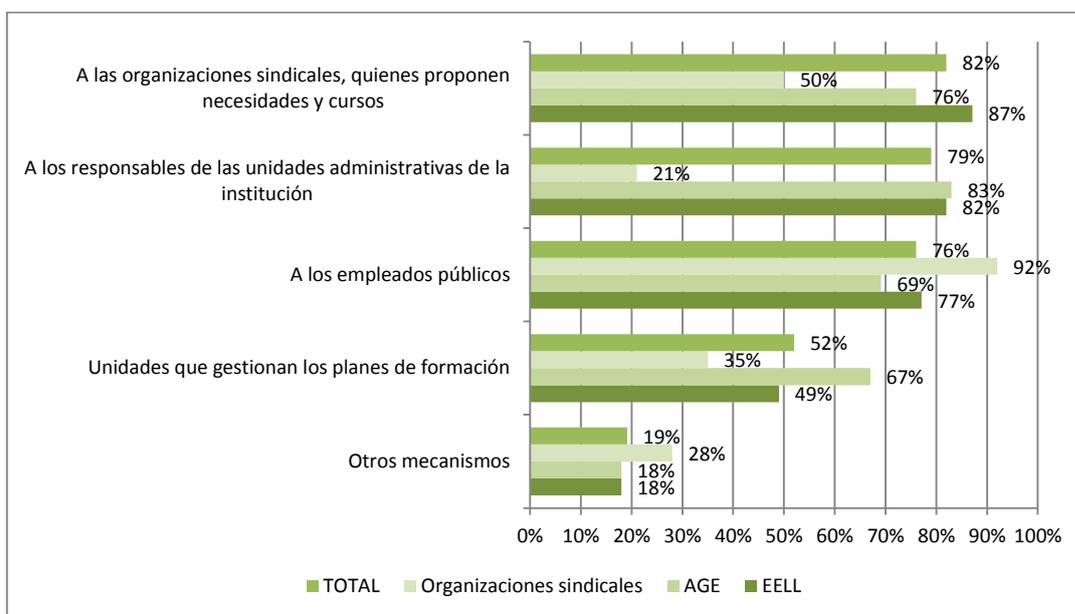
En el proceso de detección de necesidades formativas participan tanto los responsables de las unidades administrativas, como las organizaciones sindicales y los propios empleados públicos.

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, existen diferencias según el promotor de la formación. Predominan las consultas a las organizaciones sindicales puesto que estas

⁸⁴La 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.

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.

Gráfico 66: 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

Dentro del concepto otros mecanismos para recabar las necesidades de formación de las organizaciones se encuentran diferentes colectivos a los que se consulta. Destacan las comisiones de formación, la utilización de los cuestionarios de evaluación, que es otra forma de consultar a los alumnos de las acciones formativas, y la consulta a alcaldes y otros cargos públicos. En un 34% de los casos no se detalla quienes conforman estos otros colectivos consultados.

Descendiendo este análisis a las familias de promotores y en el caso de la AGE, y a partir de la información suministrada por las unidades, no parece existir un criterio unificado sobre a quién consultar si bien lo más habitual es la consulta, mediante cuestionarios, a los empleados públicos ya los responsables de unidades. En algún caso, se realiza un proceso más exhaustivo de detección para la elaboración de planes cada dos años.

Una vez elaborado el plan de formación, éste es presentado al programa. Corresponde al INAP refrendar y asignar los fondos para financiarlos mediante un sistema plenamente objetivado. El programa permite, incluso, modificar los planes de formación hasta el 30 de noviembre de cada año, para adaptarlos a los problemas que surgen en su aplicación o a las nuevas necesidades detectadas.

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 (75%) y la consulta abierta a todos los empleados públicos de la institución (54,1%).
- 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.

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,

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 acciones 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.).

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir del análisis realizado del Programa de Formación para el empleo de los empleados públicos, se han extraído un conjunto de conclusiones y desde estas, una serie de recomendaciones cuyo objetivo es contribuir a la mejora del Programa. En ocasiones, especialmente respecto de la eficacia del programa, estas recomendaciones se han redactado de manera un tanto genérica, ya que sus destinatarios son el conjunto de promotores o las propias organizaciones públicas.

Sobre el modelo propuesto para el seguimiento y la evaluación de la formación para el empleo de los empleados públicos

Respondiendo al encargo efectuado a la AEVAL se ha diseñado un modelo de seguimiento y un modelo de evaluación de la formación para el empleo en las administraciones públicas. Ambos modelos actúan como un referente teórico que puede ser aplicado tanto al programa en su conjunto como a los planes de formación que impulsan los diferentes promotores.

A día de hoy la aplicación de este modelo teórico de seguimiento y evaluación se ve limitado por la escasez y falta de consistencia de los datos a utilizar. Por ello el modelo planteado es un ideal al que se pretende llegar en paralelo a la mejora del sistema de obtención de información del programa de formación para el empleo en las Administraciones Públicas

Pero el hecho de que actualmente existan limitaciones en su aplicación no debe ser un obstáculo para su aplicación en aquellos ámbitos en los que sea factible. Por ejemplo, el sistema de seguimiento podría ser aplicado en la Administración General del Estado y en las organizaciones sindicales, en las que la recopilación de los datos básicos de seguimiento propuestos no debería generar ningún tipo de dificultad.

De la misma manera, el hecho de que en la actualidad no sea posible la evaluación del impacto de la formación por las razones señaladas en el informe, no debería implicar la no aplicación del modelo de evaluación al programa o a los planes de los distintos promotores.

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. En este caso concreto 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 propios empleados públicos y en las organizaciones públicas en las que trabajan.

Aunque este es el objetivo último del programa, no es menos cierto que opera en un contexto institucional, competencial y de estructuras administrativas que pueden imponer limitaciones en cuanto a su capacidad para abordar el problema o necesidad que está en su origen.

Son precisamente estas limitaciones, como se verá a continuación, las que han centrado la evaluación de la pertinencia del programa en dos cuestiones: si garantiza el desarrollo de los planes de formación aportando financiación y si las instituciones en las que se aplica el programa han identificado sus necesidades de formación y en consecuencia, han orientado 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.

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, 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, recientemente el Tribunal Constitucional ha afirmado 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 acciones 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 del programa 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, el programa podría potenciar 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 acciones 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.

La encuesta realizada a promotores con motivo de esta evaluación, evidencia que en promedio los recursos dedicados a la totalidad de la formación (sujeta o no al programa) se sitúan en torno a 245.000 euros

por promotor. De ellos los promotores aportan unos 122.000 euros de fondos propios, también en promedio, aunque un 50% de ellos dedica menos de 10.000 euros y un 30% no aporta ningún recurso propio para financiar la formación que imparte. Estas cifras varían según la familia de promotor. Así, en el caso de las organizaciones sindicales, la mitad de sus promotores financia la formación que imparten exclusivamente con los fondos que aporta el programa, mientras que en la AGE, la mitad de los promotores aportan un 59% del presupuesto total de formación.

Si se toman como base los datos contenidos en el portal FEDAP, un 40% de los planes de formación presentados aporta a la formación 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. Pero una proporción idéntica de promotores, no aporta recursos propios, o su porcentaje con respecto a la subvención concedida es escaso (como mucho un 25%). Para estos planes y entidades, la importancia del 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.

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

La opinión de los directivos de la AGE encuestados es desigual. Un 52,5% considera que se da mucha o bastante importancia a la formación en la definición estratégica y la planificación. Pero un 44% opina que se le da poca o ninguna importancia.

En el caso de los promotores, un 45% 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, que solo utiliza el 30% de los promotores de EELL y el 27% de los de organizaciones sindicales.

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 41% de los cargos directivos de la AGE encuestados considera que sí existe un adecuado diagnóstico. Por el contrario, un 45% consideran que no existe. Igualmente de las entrevistas realizadas con motivo de esta evaluación parece desprenderse una opinión más o menos generalizada de que la formación para el empleo es, en la mayoría de los casos, un mero apéndice de los departamentos de recursos humanos y no un elemento integrante de la política de recursos humanos.

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 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%) y la consulta abierta a todos los empleados públicos de la institución (54,1%). Esta respuesta satisface el objetivo de coadyuvar a la ampliación de conocimientos y el 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, se relacionan más directamente con las necesidades formativas de las organizaciones y presentan una frecuencia de utilización sensiblemente 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 para la 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.

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

La evaluación del criterio de coherencia se centra en el análisis del grado en que las actividades, medidas y planes de formación están alineados con los objetivos del programa.

5. 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 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 2013, se han territorializado las cantidades asignadas en el Acuerdo anual de gestión de fondos para las distintas CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla en función de su número de efectivos. Lo mismo ocurre con las cantidades correspondientes a las Entidades locales en función del ámbito territorial de las CCAA.

Por otra parte, las Órdenes que aprueban las bases reguladoras de las subvenciones, los Acuerdos anuales de gestión de los fondos de formación y las Resoluciones del INAP por las que se convocan las subvenciones,

establecen como principio criterio de asignación el número de efectivos de la entidad promotora y la distribución territorial de los mismos.

El reparto de las subvenciones en 2012, 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 y la financiación de la Comisión de Formación Continua en la Administración Local (CFCAL), las organizaciones sindicales han recibido un 21% de los fondos; las CCAA aproximadamente un 50%; la Administración General del Estado un 25%; Y la Administración Local otro 25%.

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.

Debe sopesarse adecuadamente la consideración de la adecuación de los planes a las necesidades formativas en el reparto de fondos. El marco competencial y las sentencias restringen sobremanera las posibilidades del programa. Y 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, como por ejemplo, pequeños ayuntamientos. En todo caso, estas organizaciones o entidades deben contar con apoyos adecuados tal y como se destaca en la recomendación primera.

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 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 este caso, 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 acciones formativas.

7. 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 tanto de un tipo como de otro incurra en solapamientos o no procure que sus acciones formativas sean complementarias. 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 acciones formativas que integran el plan se presentan a la subvención del INAP y cuáles no.

8. 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 acciones 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. Cuando coexisten con planes unitarios de las instituciones participantes en el plan agrupado, estas desarrollan programas formativos más adaptados a las necesidades formativas de la institución.

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 acciones formativas.

Los datos obtenidos a través de la encuesta realizada a promotores indican que mayoritariamente, en un 66% de los casos, se tienen en cuenta las acciones formativas impartidas por otras instituciones u organismos. No obstante una cuarta parte 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 70,1% cree que existe poca o ninguna coordinación.

9. 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 acciones 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 acciones formativas no representa, en principio, un aspecto negativo del programa puesto que el número ideal de alumnos de las acciones puede estar limitado por razones metodológicas. En este caso las acciones suelen dividirse en ediciones. Y la identidad de acciones formativas según contenido del curso puede implicar una mayor cobertura de los alumnos que reciben formación de 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 acciones contenidas en ellos, lo que desborda el alcance definido para esta evaluación. 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 acciones formativas.

Si nos atenemos a los contenidos de los cursos realizados, predominaron ampliamente las acciones destinadas a mejorar las habilidades y el desempeño en materias específicas para determinados colectivos en el conjunto del periodo 2010 - 2012. A continuación, y a bastante distancia, se situaron los cursos relativos a las TICs y a materias jurídico-procedimentales. Pero estas dos últimas materias, tomadas de manera conjunta, prácticamente igualan en volumen de acciones a la primera, por lo que, dados sus contenidos, puede presumirse la existencia de solapamientos o duplicidades en las acciones formativas desde el punto de vista de las materias que contemplan.

Una segunda aproximación es analizar la distribución de las acciones 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 acciones 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 39% del total.

Un problema adicional derivado de la proliferación de una determinada acción 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 acción,-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 participación activa del INAP 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. En este caso y dado que el sistema de seguimiento recoge múltiples indicadores de cobertura, se ha optado por incidir especialmente en el análisis de los perfiles de los empleados públicos de la AGE que recibieron formación en 2013 y en una estimación de la posibilidad de recibir formación en función de un conjunto de factores de carácter personal o institucional.

10. 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 acciones 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 asumiendo que el número de participantes fuese igual al de empleados públicos formados, la tasa de cobertura fue del 18% en 2010 y 2011 y descendió en 2012 al 13,3%.

La tasa de cobertura varía según la familia de promotor (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).

11. Al analizar el perfil de los empleados públicos de la AGE que realizaron cursos en el año 2013 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: 3 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 empleados que prestan servicios en la ciudad de Madrid y los adscritos al Ministerio de Defensa. En cualquier caso, la subrepresentación de estas características no presenta valores elevados.

12. La falta de tiempo o motivos laborales fue la principal causa por la que no realizaron actividades formativas en 2013 los empleados públicos de la AGE.

Junto a esta causa, otros motivos mencionados para la no realización de acciones formativas fueron la falta de adecuación de la formación al puesto de trabajo, el hecho de que se considerasen poco útiles o que no aportaban ventajas. Esta respuesta es indicativa de la falta de adecuación de la formación que se refleja en distintos análisis del informe. Además, tanto la falta de interés (13% de respuestas), como el tratarse de cursos ya realizados o que "siempre son los mismos" (un 8,9%) coadyuvan a destacar la falta de adecuación de la formación.

13. La adecuación de la formación, el Ministerio de adscripción y la edad son los factores que en mayor medida determinan la posibilidad de los empleados públicos de la AGE de realizar cursos.

La adecuación de la formación es una de las variables fundamentales para explicar numerosos aspectos de la formación, como la transferencia de la formación o el grado en que se aplica efectivamente la formación en el puesto de trabajo.

Cuanto menos se ajusta la formación a las necesidades percibidas por los empleados públicos, menor es su posibilidad de participación en los cursos realizados en 2013: un 22,2% menos cuando no se adecúa nada a las necesidades y un 20,4% menos cuando se adecúa poco tomando siempre como referencia el máximo grado de adecuación de la formación

Por lo que atañe al ministerio de adscripción, se observa una menor participación en cursos de formación en la práctica totalidad de ministerios, en comparación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que actúa como categoría de referencia para analizar la influencia de esta variable. La única excepción es el Ministerio de Justicia, donde la prevalencia en cuanto a realizar cursos es un 17,2% superior en relación con el MAEC.

La edad es otro factor esencial en la explicación de la realización de acciones formativas. En general, a mayor edad, mayor prevalencia o posibilidad de realizar cursos de formación.

Además de estos tres factores y aunque en menor medida influye en la posibilidad o no de acceder a la formación el hecho de ser funcionario o estatutario, de prestar servicios fuera de Madrid, el nivel formativo alcanzado, la inexistencia de obstáculos por parte de los superiores para acceder a la formación, el clima laboral, la expectativa de carrera profesional tanto en el mismo lugar de trabajo como respecto del tope del subgrupo de titulación.

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 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.

14. 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 la cuantía 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, (6 puntos en una escala 0-10).

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

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

15. El sistema de seguimiento del programa presenta déficits que impiden efectuar un correcto seguimiento de su gestión y una evaluación de sus resultados, especialmente en el ámbito de las CCAA.

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

Por lo que se refiere a la información remitida por las Comunidades Autónomas, se ha constatado que la información no es completa, porque no todas remiten la información solicitada. También existen limitaciones vinculadas a la comparabilidad y homogeneidad de la información, ya que los dos documentos remitidos por las CCAA no son homogéneos en cuanto al contenido de la información.

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, la administración local 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 a fondo del sistema de seguimiento actual.

La presente evaluación propone un conjunto de datos básicos y de indicadores derivados que posibilitarían un seguimiento del programa.

Pero si se quieren evitar en el futuro los problemas que actualmente y desde el punto de vista de la validez, tienen los datos que se recogen tanto a través del portal FEDAP como los que remiten las CCAA, 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.

De la misma manera 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.

Una posibilidad que podría explorar el INAP, es ampliar las actuales funcionalidades del portal FEDAP, convirtiéndolo en la herramienta de recopilación de la información necesaria para el seguimiento del programa.

También existen problemas en relación con la explotación de la información ya que los análisis que se realizan 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.

Recomendación Octava: Debería utilizarse la acción formativa como unidad de referencia para la recopilación y análisis de formación.

El uso de la acción formativa como unidad de referencia es conceptualmente más adecuada ya que los planes de formación se descomponen en última instancia en acciones formativas y ediciones.

Además lo más lógico es tomar como unidad de referencia aquella que 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 de variables 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.

El análisis de las evaluaciones realizadas en los años 2009, 2010 y 2011 ha evidenciado la existencia de limitaciones estadísticas en relación con los actuales indicadores de seguimiento del programa. Estas limitaciones se dan tanto cuando los datos se obtienen directamente del portal FEDAP como cuando son suministrados por las CCAA o a través de encuesta.

En el caso de los datos suministrados por el portal FEDAP los problemas derivan básicamente de la cobertura de la información (a partir de 2014 solo recopila información de la AGE y organizaciones sindicales) y de la falta de normalización de los datos básicos, lo que puede conllevar que cada promotor interprete de manera diferente un mismo dato.

Respecto de la encuesta que se venía realizando a alumnos, profesores y responsables de unidades administrativas, los principales problemas derivan de los déficits en el diseño de los estudios (básicamente la falta de un diseño muestra lo adecuado). A ello se añade el hecho de que en la encuesta a docentes a partir del cuestionario utilizado cabe esperar respuestas con altas valoraciones. En el caso de la encuesta dirigida a unidades administrativas, cabe destacar la falta de adecuación del cuestionario para captar los resultados e impactos de la formación para el empleo en las unidades administrativas.

En el caso de las CCAA, los problemas derivan del hecho de que no todas ellas remiten datos, de la coexistencia de dos documentos cuyo contenido

no coincide y que pueden ser enviados indistintamente por las CCAA y finalmente, como en el caso del portal FEDAP, de la heterogeneidad de la información remitida. Este último hecho dificulta en la práctica efectuar un seguimiento del programa en las CCAA.

Recomendación Novena: Deberían revisarse los procedimientos de remisión de la información por parte de las CCAA.

Esto implica la unificación de la información a remitir por las CCAA. Esta información debería incluir los datos básicos de seguimiento del programa definidos en el modelo de seguimiento que propone el capítulo IV de este informe.

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 AALL de su ámbito territorial.

Sería recomendable que la información se proporcionase en soporte informático.

En el supuesto de que este acuerdo no fuese posible, una alternativa sería establecer un solo documento para la remisión de información. Los datos contenidos en este documento unificado deberían estar normalizados para garantizar que todas las CCAA efectúan la misma interpretación del significado de cada dato concreto.

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

Un 65% de los promotores aplica instrumentos para conocer el aprendizaje y conocimientos adquiridos y un 15% 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.

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.

Como se ha indicado 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.

17. La subvención total adjudicada por el programa para financiar planes de formación se ha reducido en un 56% entre 2010 y 2012. Lo que a su vez ha provocado una evolución negativa en las actividades vinculadas al programa

Esta reducción ha afectado a todos los promotores por igual. Donde sí se observan diferencias es en la subvención adjudicada a cada plan, mayor en el caso de la AGE y las organizaciones sindicales.

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, con una caída en 2012, las acciones formativas se han reducido en un 36% entre 2011 y 2012. Esta minoración puede explicarse en parte por el incremento de las acciones online.

También las ediciones por acción formativa se redujeron a la mitad en promedio. El 90% de las acciones formativas contó con una sola edición en 2012. Como en el caso anterior, esta minoración se explica parcialmente por el auge de la formación online.

No solo las acciones formativas y las ediciones han sufrido una caída entre 2010 y 2012. Las horas medianas de formación por plan han disminuido un 52% en la AGE, un 79% en el caso de las organizaciones sindicales y un 44% en las EELL. En el conjunto de los planes de formación la reducción fue del 38%.

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 acción formativa se observa, por el contrario, una tendencia al alza. Si en 2010 este ratio alcanzaba un valor de 138 alumnos potencialmente formables por edición,

aumenta en 2012 hasta los 240, 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 y por otra parte, en 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.

18. 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.

Uno de ellos es la actitud proactiva (la búsqueda del logro personal y la superación personal) y la capacidad para aprender. Otro factor de índole personal es la motivación personal para participar en el aprendizaje, orientado a mejorar la eficacia o el desempeño profesional.

En cuanto a las características de la formación, un factor destacable es la satisfacción con la formación recibida, vinculada a cómo se han diseñado y llevado a cabo las acciones formativas.

Otros factores están más vinculados con el entorno organizacional y las condiciones laborales: así, el grado en que una organización sea más o menos resistente al cambio o a la innovación, o de oportunidades reales a sus empleados para aplicar el aprendizaje, condiciona la transferencia de la formación. También el clima laboral, o la existencia de expectativas de mejora o carrera profesional. Finalmente, el último factor identificado es la aplicación de la formación o grado en que los conocimientos y habilidades adquiridos y su puesta en práctica contribuyen a realizar mejor el trabajo o a incrementar el rendimiento.

En el caso de la AGE, y en términos generales, tanto la actitud proactiva-capacidad para aprender, como la motivación o predisposición al aprendizaje pueden considerarse como facilitadores fuertes. La aversión al cambio-oportunidad para aplicar la formación, la satisfacción con la formación recibida y el clima laboral actúan como facilitadores moderados. Por el contrario, las expectativas de mejora o carrera profesional y la aplicación de la formación constituyen riesgos o barreras a la transferencia.

Es posible identificar el porcentaje de empleados públicos para los que cada factor actúa bien como un facilitador, bien como una barrera para la transferencia. Y cómo las características institucionales (tipo de organismo, ministerio de adscripción, etc.) o personales motivan que el factor actúe en un sentido u otro.

En el caso del factor de organizaciones con mayor o menor aversión al cambio o la innovación, los empleados públicos laborales en las categorías inferiores, las mujeres y quienes tienen estudios secundarios de segunda etapa o universitarios medios, presentan un mayor riesgo de barrera, en contraste con los funcionarios del grupo A2, los empleados públicos con estudios universitarios superiores o los hombres.

En el caso del factor de expectativas profesionales, los empleados destinados en OOAA o Agencias tienen un mayor riesgo de barrera en contraposición a quienes desempeñan sus servicios en Ministerios, o cuyo subgrupo de adscripción es A1.

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, las expectativas de carrera profesional, la satisfacción con la formación y la aplicación efectiva son los aspectos que en mayor medida contribuyen a aplicar efectivamente la formación. La resistencia a la innovación y la actitud proactiva ocuparían un lugar intermedio. Y finalmente el clima laboral y la motivación o predisposición para el aprendizaje serían los factores que en menor medida explicarían la transferencia efectiva de la formación.

Recomendación Decimoprimera: 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 a posibilitar que los empleados públicos puedan aplicar la formación en sus organizaciones, aspectos identificados como riesgos o potenciales barreras a la transferencia.

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

No se disponen para esta evaluación 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 explicarla. 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.

El grado en que se transfiere la formación recibida, para aquellos empleados públicos que han recibido formación en el año 2013, constituye la principal explicación de la mejora en el rendimiento percibida por los empleados públicos de la AGE. Por tanto, los factores facilitadores o que dificultan transferir las habilidades y conocimientos adquiridos son relevantes en la mejora del desempeño profesional.

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 - o lo contrario-, y que consecuentemente, posibilita a los empleados públicos la aplicación efectiva de las novedades adquiridas en el proceso formativo.

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

La formación recibida, medida a través del número de acciones formativas que se realizaron en 2013, 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 interviene.

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 lleva aparejada en términos de eficacia.

Recomendación Decimo segunda: 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.

20. 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 a los participantes en el programa de formación en el supuesto de no haber participado. 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 dos o más acciones formativas, la mejora estimada del desempeño es de un 2%-3%. Y cuando se considera una mayor intensidad formativa (tres y más cursos) la mejora es del orden del 5-6%. Resultados que son significativos, esto es, cabe atribuir las mejoras a la formación.

Cabe afirmar, por tanto, que a medida que se incrementa la formación,- a partir de dos o más acciones formativas-, los efectos netos también se incrementan, por lo que la formación contribuye, aunque de forma modesta, a una 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 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). Además requiere 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 aún así con grandes limitaciones derivadas de la falta de homogeneidad en el dato relativo a los presupuestos, que no siempre recoge todos los costes, directos e indirectos, en el caso de las organizaciones públicas promotoras o de la ausencia de datos en otras ocasiones.

21. Es coste de las acciones formativas se ha reducido entre 2010 y 2012.

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 definir cuál de ambas causas y en qué medida se explica esta minoración de los costes, aunque parece razonable que la reducción de los recursos económicos para la formación haya influido de manera determinante en esta evolución.

El coste de las acciones formativas ha experimentado un crecimiento sostenido desde 1995. Entre 2007 y 2011 se produce un notable incremento, de 2.500 a 4.000 euros, mientras que en 2012 se reduce un 28% en relación con los valores de 2010. El 85% del presupuesto se dedicó a la financiación directa de las acciones formativas, si bien en el caso de la AGE dicho porcentaje fue del 98%. Entre 2011 y 2012 aumenta el peso del presupuesto dedicado a la financiación directa de las acciones. El coste por edición se ha reducido en un tercio en el mismo periodo de tiempo. La disminución fue más acusada en la AGE, un 26% en términos medianos, que en el resto de promotores.

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.

Durante los últimos dos años considerados (2011 y 2012) los costes disminuyen paralelamente a la minoración de la subvención aunque en menor medida. La evolución del coste mediano por hora muestra la misma pauta que los indicadores de coste mencionados anteriormente: una reducción del orden del 23% en 2012 en comparación con los años anteriores. Una reducción de esta misma magnitud se ha producido, en el mismo periodo de tiempo, en el caso de la formación gestionada de manera directa por sus promotores o en el caso de gestión indirecta.

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 2010-2012 esta minoración fue del 28% 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 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.

22. 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 tres años. 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 2014) 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 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 de un 6,33%.

Esta pérdida de recaudación se ha visto agravada, desde el punto de vista de los recursos disponibles para la financiación del programa, por la disminución en paralelo de la participación de las subvenciones a la formación para el empleo de los empleados públicos respecto de las subvenciones totales a trabajadores empleados. Entre 2011 y 2012 esta minoración es de 3,9 puntos porcentuales.

Esto ha supuesto que la subvención media del programa por persona potencialmente formable haya pasado de 51 a 23€ en 2012.

23. 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, en 2011 los fondos aportados por los promotores para formación alcanzaron 122, pero se redujeron de forma ostensible en 2012, en el que pasaron a representar 77,5 con respecto al año base.

Pero si se considera el peso de recursos aportados sobre la subvención concedida, la evolución es justo la contraria. En 2012 este porcentaje se incrementa en más de 9 puntos porcentuales sobre 2011, probablemente para hacer frente a la reducción de los fondos de la subvención a través del programa.

Para casi un tercio de los promotores la subvención financia el 75% o más del coste de la formación que imparten, en el 16,5% de los casos la subvención supone el 100% del coste. La excepción es la AGE cuya aportación se ha incrementado en más de 20 puntos porcentuales en el periodo 2010-2012.

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

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

Dadas las funciones que tienen asignadas tanto la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas como las Comisiones estatales, autonómicas, locales y para Ceuta y Melilla, garantizan la participación de las distintas familias de promotores.

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. Esto es, cada entidad u organismo diseña un plan adecuado a sus 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 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.

25. 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 75% de los promotores utiliza encuestas y un 54% 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.

7. BIBLIOGRAFÍA

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

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

AFEDAP. UGT (2013): "Manual de procedimiento de gestión para AFEDAP". www.fspmadridunt.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 acciones?". 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.

Kirpatrick, J. (2010) Los cuatro niveles de Kirkpatrick en el nuevo entorno. Kirpatrick 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'état". 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". *Educar* 27, 2000. Págs. 119-133

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

Puigdomènech Girbau, A. (2012). *Avaluació de la transferència*. 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. Biometricas*, 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 transferència 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 Management. (2011). "Training Evaluation Field Guide. Demonstrating the value of training at every level". 2011.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

