

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

INFORME EJECUTIVO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

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

INFORME EJECUTIVO

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. INFORME EJECUTIVO.

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	7
2. LA FORMACIÓN DIRIGIDA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	7
3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	8
4. UN MODELO DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN DIRIGIDA A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	9
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	12
SOBRE EL MODELO PROPUESTO PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	
	13
SOBRE LA PERTINENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	13
SOBRE LA COHERENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	17
SOBRE LA COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	20
SOBRE LA COBERTURA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.....	22
SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	25
SOBRE LA EFICACIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	30
SOBRE LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	34
SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	35
SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	36

1. INTRODUCCIÓN

El Consejo de Ministros en su reunión de 12 de julio de 2013, determinó que entre 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, se encontraba la **"Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado"**.

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 y por otro su aplicación en la Administración General del Estado.

El **año a evaluar es el 2012**, no obstante, la información procedente de las encuestas tiene como referencia temporal el año 2013.

El objetivo de la evaluación es conocer la eficacia del programa y los impactos inducidos para, a partir de esta información:

- Diseñar un modelo de evaluación de la formación para el empleo de las Administraciones Públicas.
- Aplicar el modelo de evaluación de la formación para el empleo anteriormente definido a la AGE.
- Actualizar los indicadores más relevantes del Programa de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas con información correspondiente al año 2012.

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

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.

El 15 de septiembre de 1994 se extendió la formación continua 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) y Organizaciones Sindicales (OOSS). 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.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es el encargado de gestionar la financiación de los Planes de Formación de todas las Administraciones Públicas y es, así mismo, promotor de Planes de Formación para el Empleo para los empleados de las Administraciones Públicas.

3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

De acuerdo con el mandato recibido se define un modelo de evaluación de la formación para el empleo de los empleados que añada valor para la toma de decisiones.

Con objeto de no romper la serie histórica de los datos que hasta ahora se han venido recopilando, se realiza 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 dependientes, 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).

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

- **Análisis documental** de la información disponible.
- **Entrevistas semiestructuradas** con los promotores de los planes de formación.
- **Análisis estadístico descriptivo** de la evolución de las principales magnitudes de la formación para el empleo.
- **Estadística descriptiva** que aporte evidencias en relación a los distintos criterios de evaluación. Dichos análisis se han basado en dos encuestas realizadas:
 - **Encuesta a empleados públicos** participantes y no participantes en procesos de formación.
 - **Encuesta a los promotores de los planes de formación para el empleo.**
- **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 aplicado al desempeño del puesto de trabajo.
- **Estadística inferencial**, que permita mostrar las causas o elementos explicativos de la transferencia efectiva de la formación al desempeño profesional en la AGE.
- **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.

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

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.

Pueden establecerse distintos tipos de indicadores a partir de varios criterios de clasificación. 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**.

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.

Tabla 1. Datos básicos de seguimiento de la formación para el empleo en la Administración Pública según área

DATOS BÁSICOS	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, interdepartamental e 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.
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

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.

Tabla 2: 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
ÁMBITOS GEOGRÁFICOS	Actividades formativas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma
TIPOS DE PLANES	Unitarios, interadministrativos y agrupados
MODALIDAD DE CURSO	Presencial, online y semipresencial
MODALIDAD DE GESTIÓN DEL PLAN DE FORMACION	Directa o indirecta
ÁREAS CONTENIDO CURSOS	Específicos y generales y en todo caso familias de cursos

Fuente: Elaboración propia

Indicadores derivados

Los indicadores derivados de seguimiento, como se ha señalado, combinan varios datos básicos. 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 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. Sobre estas premisas la evaluación debe contemplar una serie de criterios evaluativos sobre los que obtener juicios de valor. Estos criterios fundamentales son:

Tabla 3: Criterios evaluativos aplicables a la formación para el empleo

CRITERIOS EVALUATIVOS	DEFINICIÓN	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	<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</i>

	ocasiones tampoco parten de un diagnóstico del problema.	<i>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 ser muy complicados de aplicar en el ámbito público y muy costosos	<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>
Impacto	Efectos de la intervención más allá de sus destinatarios inmediatos, en el conjunto de la sociedad	<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> <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>
Sostenibilidad	La sostenibilidad tiene una doble dimensión: -Medida en que los beneficios obtenidos continúan después de concluida la intervención. -Grado en que se garantiza la continuidad del programa o plan a lo largo del tiempo.	<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> <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>
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

5. 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 endebles 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 mejoras 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%) coadyuvaban 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 muestral 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 Decimoprimeras: Las organizaciones públicas deberían potenciar aquellos aspectos organizativos y laborales que contribuyan a mejorar la transferencia de la formación y la efectividad de ésta.

En particular, y en la medida de lo posible, deberían adoptarse medidas tendentes a la mejora de las expectativas profesionales y 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 Decimosegunda: La formación en las organizaciones públicas constituye un factor positivo en la mejora del rendimiento y el desempeño profesional, pero no es el más importante, lo que debe ser valorado adecuadamente por dichas organizaciones.

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

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 aun 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. El 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 haber sido negociados con el personal de la institución a través de sus organizaciones sindicales representativas en las instituciones.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS