



EVALUACIÓN DEL PO-FSE 2014/2020 DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS PARA EL INFORME ANUAL A PRESENTAR EN 2017

Equipo evaluador:
Fco. Javier Mato Díaz (Coordinador)
Israel Escudero Castillo
Rosario González Arias

Oviedo, junio de 2017

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS	2
INDICE DE SIGLAS UTILIZADAS	3
Agradecimientos	4
Resumen ejecutivo	5
Executive summary	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN, EFICACIA Y EFICIENCIA	13
III. EVALUACION CAUSAL DE LA FORMACION MEDIANTE MATCHING	25
III.1 Introducción	25
III.2 Evaluación de PAMT	25
III.3 Datos y fuentes.....	29
III.4 Resultados	34
IV. EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LOS PLANES LOCALES DE EMPLEO	39
IV.1 Introducción	39
IV.2 Método.....	39
IV.3 Resultados	40
IV.4 Conclusiones.....	50
V. EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO	51
V.1 Introducción	51
V.2 Resultado del análisis del PO.....	52
V.3 Resultados de la evaluación del PO.....	53
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.....	56
Conclusiones	56
Recomendaciones	59
BIBLIOGRAFÍA	62
ANEXO 1	64
ANEXO 2	76
ANEXO 3	78

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro II.1. Síntesis del PO del FSE 2014-2010 del Principado de Asturias: ejes, prioridades, objetivos específicos y acciones concretas	14
Cuadro II.2. Distribución de la inversión total prevista del PO del FSE 2014-2010 del Principado de Asturias por ejes, prioridades de inversión y objetivos específicos.....	15
Cuadro II.3. Indicadores de eficacia de cada una de las acciones concretas recogidas en el PO-FSE 2014-2020 del Principado de Asturias.....	19
Cuadro III.1. Descriptivos de los grupos de formación (Líneas 1 y 2) y de comparación	32
Cuadro III.2. Descriptivos según el sexo de la persona	33
Cuadro III.3. Porcentaje de contratos posteriores a la formación	34
Cuadro III.4. Estimación del propensity score Línea 1.....	37
Cuadro III.5. Resultado ATT	38

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico II.1. Previsiones de inversión según el PO–FSE del Principado de Asturias 2014-2020 (millones de euros).....	16
Gráfico II.2. Importe (eje derecho) y grados de ejecución del PO – FSE del Principado de Asturias 2014-2020, por Objetivos Específicos, Prioridades de Inversión y Ejes	18
Gráfico II.3. Grado de eficacia del PO–FSE 2014-2020 del Principado de Asturias, por objetivos específicos	21
Gráfico II.4. Grado de eficacia del PO–FSE del Principado de Asturias, 2014-2016, por objetivos específicos y sexos.....	22
Gráfico II.5. Grado de eficiencia del PO-FSE 2014-2010 del Principado de Asturias, por objetivos específicos	23
Gráfico III.1 Aproximación gráfica a la hipótesis de soporte común.....	28

INDICE DE SIGLAS UTILIZADAS

ATT: Average Treatment Effect (Efecto Medio del Tratamiento)

CV: Currículum Vitae

EGB: Enseñanza General Básica

ESO: Educación Secundaria Obligatoria

FP: Formación Profesional

FPE: Formación Profesional para el Empleo

FSE: Fondo Social Europeo

FUO: Fundación Universidad de Oviedo

IAM: Instituto Asturiano de la Mujer

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PAMT: Políticas Activas del Mercado de Trabajo

PG: Perspectiva de Género

PLE: Plan Local de Empleo

PLD: Parados de Larga Duración

PO: Programa Operativo

PS: Propensity Score

PYME: Pequeña y Mediana Empresa

SEPEPA: Servicio Público de Empleo de Principado de Asturias

TDR: Términos de Referencia

UE: Unión Europea

Agradecimientos

El equipo evaluador desea manifestar su agradecimiento a todas las personas que han facilitado la elaboración del trabajo. En primer lugar cabe agradecer la excelente disposición y la cooperación con las tareas de evaluación que han mostrado todas las personas del Servicio de Programas Europeos del SEPEPA durante la evaluación: las dos personas que han desempeñado la jefatura del Servicio durante la evaluación, Marta Fernández García y Eva Álvarez Torrero, y el resto de funcionarias: María Belén Secades Mochales, Beatriz Iglesias Fernández, Sonia García Mayo y María José Lombardía. Cabe agradecer la diligencia con que todas ellas proporcionaron la información y datos necesarios para la evaluación, así como la ayuda en la canalización de información entre el equipo evaluador y otras direcciones generales y servicios del Principado de Asturias involucrados en el Programa Operativo del FSE.

En segundo lugar, cabe también agradecer la colaboración de Teresa Ayesta Gallego e Isabel Menéndez Menéndez, del Observatorio de las Ocupaciones del SEPEPA, que han puesto a disposición del equipo evaluador los microdatos necesarios para realizar el análisis contrafactual sobre la formación para el empleo, y que se han prestado a responder amablemente numerosas consultas sobre las bases de datos.

En tercer lugar, se agradece a los ayuntamientos de Castrillón, Corvera y San Martín del Rey Aurelio la cesión de los espacios donde se llevaron a cabo las entrevistas en profundidad a personas beneficiarias de contratos bajo planes locales de empleo.

Por último, cabe agradecer precisamente a esas personas el hecho de que hayan acudido a realizar las entrevistas y el tiempo dedicado a responder a las preguntas que les fueron planteadas.

Resumen ejecutivo

La evaluación del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 del Principado de Asturias comprende una evaluación de la ejecución, de eficacia, de eficiencia y de impacto de las acciones recogidas en dicho Programa y llevadas a cabo hasta finales de 2016.

La evaluación de ejecución indica un déficit importante, pues el conjunto de la inversión realizada asciende al 16 por ciento de la inversión total prevista para el conjunto del período, una cifra muy inferior al 38 por ciento que se debería haber ejecutado de acuerdo con la temporalización incluida en el Programa. Las tasas de ejecución son diversas por ejes, destacando las tasas elevadas en el eje 3B. No obstante, las reducidas tasas de ejecución en los ejes con mayor inversión prevista (1B y 2B) explican el déficit de ejecución total. Las razones para la reducida ejecución son, en síntesis, de dos tipos: el hecho de que varias medidas incluidas inicialmente en el PO-FSE fueron llevadas a cabo al margen de dicho Programa; y la aparición de diversos problemas de gestión relacionados, en parte, con el arranque del Programa.

La evaluación de eficacia y eficiencia muestra que, de acuerdo con las cifras de participantes totales en las acciones, y con la salvedad de los problemas relativos a la forma de contabilización de los mismos que se señalan (véase el capítulo primero del documento), las tasas de eficacia son aceptables, pues en tres medidas ya se superan los objetivos a alcanzar al final del período, mientras que en otras cuatro acciones se está cerca de los valores meta. Además, las tasas de eficacia por sexos muestran una mejor eficacia relativa de las mujeres que de los hombres. En relación con la eficiencia, se señala la necesidad de incrementar el control de los costes unitarios de las medidas del eje 3B, especialmente en lo que toca a medidas incluidas en programas de Enseñanza Secundaria Obligatoria.

La evaluación de impacto de las medidas se ha llevado a cabo bajo el objetivo de conducir análisis contrafactuales que muestren relaciones causales entre una selección de las acciones más importantes desde el punto de vista de la inversión y sus objetivos. Finalmente, por razones de tamaño muestral solamente ha sido posible realizar este tipo de análisis a la formación para el empleo (línea 1, objetivo específico 8.1.2),

obteniendo resultados decepcionantes, pues no se puede afirmar que la formación realizada en 2014-2015 haya generado un impacto positivo (ni negativo) sobre el acceso al empleo desde entonces hasta noviembre de 2016.

Para compensar la ausencia de un análisis contrafactual se ha llevado a cabo un análisis cualitativo mediante entrevistas en profundidad realizadas a personas beneficiarias de los planes locales de empleo de 2014-2015 (objetivo específico 8.1.5). Este análisis ha permitido concluir que, por una parte, existe una satisfacción de estas personas en relación con las contrataciones, derivada de sus consecuencias económicas (salarios más derecho a prestaciones y a futuras pensiones) y de sus consecuencias psicosociales (la satisfacción derivada de estar trabajando y sentirse útil). Sin embargo, no se recoge una influencia de la participación en el programa sobre la empleabilidad observada de las personas entrevistadas que, no obstante, afirman sentirse más activadas que antes de participar en los planes de empleo.

Por último, la evaluación de la presencia en el PO del objetivo transversal de igualdad entre hombres y mujeres y de su desarrollo ha ofrecido resultados muy deficientes, derivados de la escasa visibilidad de dicho objetivo, de la mínima consecuencia presupuestaria del mismo y de la ausencia de ejecución, hasta el momento, de la medida específica del fomento del autoempleo de las mujeres (objetivo específico 8.3.1 del Programa Operativo).

Executive summary

The evaluation of the European Social Fund Operational Programme 2014-2020 of the Principality of Asturias includes an evaluation of the implementation, effectiveness, efficiency and impact of the actions included in this Programme and carried out until the end of 2016.

The implementation evaluation shows a significant deficit, since the total investment carried out adds up to 16% of the total investment planned for the whole period, a figure well below the 38% that should have been executed according to the implementation timetable included in the Programme. The rates of implementation are diverse in terms of axes, highlighting the high rates in axis 3B. However, the low implementation rates on the axes with the greatest planned investment (1B and 2B) explain the total implementation deficit. The reasons for the reduced implementation are, in summary, of two types: the fact that several measures initially included in the OP-ESF were carried out outside the Programme; And the emergence of various management problems related, in part, to the Programme being launched relatively recently and relatively late (in 2015).

The evaluation of effectiveness and efficiency shows that, according to the figures of total participants in the actions, and with the exception of the problems related to the way in which they are recorded (see the first chapter of the document), the effectiveness rates are acceptable. Three measures already exceed the targets to be achieved at the end of the period, while in other four actions, the effectiveness values at the end of 2016 were close to the target. In addition, effectiveness rates by sex show higher values for women than for men. Considering efficiency, the need to increase the control of the unit costs of axis 3B measures is stressed, especially with regard to measures included in Compulsory Secondary Education programmes.

The impact assessment of the measures has been carried out in order to conduct counterfactual analyzes that may show causal relationships between a selection of the most important actions from the point of view of the investment and its objectives. In the end, for reasons of sample size, this type of analysis could only be delivered for

employment training (Priority Axis 1B, specific objective 8.1.2). The analysis produced disappointing results, since it cannot be stated that the training carried out in 2014-2015 generated neither a positive nor a negative impact on access to employment of trainees since then until November 2016.

To compensate for the absence of a counterfactual analysis, a qualitative analysis was carried out through in-depth interviews with beneficiaries of the 2014-2015 local employment plans (specific objective 8.1.5). This analysis has led to the conclusion that, on the one hand, there is satisfaction of these people in relation to their being hired. This satisfaction comes from both the perceived economic consequences of having a job (salaries plus entitlement to benefits and future pensions) and the psychosocial consequences of being at work (the satisfaction derived from feeling useful). However, there does not seem to appear that participation in the program influences the observed employability of the interviewees, who nevertheless claim to be more active than before participating in the employment plans.

Finally, the evaluation of the presence in the OP of the transversal objective of equality between men and women and its development during the first three years has produced very poor results. These are due to the low visibility of this objective, to its minimal budgetary consequences, and to the absence of specific actions to promote self-employment among women (specific objective 8.3.1 of the Operational Programme).

I. INTRODUCCIÓN

Este informe se realiza en cumplimiento del contrato firmado por el Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias y por la Fundación Universidad de Oviedo (FUO). El mismo responde a la necesidad de llevar a cabo una evaluación de las actividades financiadas por el Fondo Social Europeo (FSE) en el Principado de Asturias, durante los primeros años del período de programación 2014-2020. Los resultados de esta evaluación tienen por objeto ser incluidos en el Informe Anual de Ejecución de 2017 de dicho Programa Operativo.

El marco de esta evaluación, en el ámbito estatal, es el Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE durante el período de programación 2014-2020. En el ámbito autonómico el trabajo se enmarca en el Plan de Evaluación Específico del Programa Operativo del FSE 2014-2020 del Principado de Asturias, elaborado con base en el modelo aprobado por el Comité Nacional de Evaluación del Fondo Social Europeo para el período de programación 2014-2020.

Estos planes exigen la realización de una evaluación del Programa Operativo 2014-2020 del FSE en Asturias antes del 30 de junio de 2017, cuyo objetivo, de acuerdo con el Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE, será valorar el impacto del FSE en el desarrollo de la implementación de los Programas Operativos. Según el mismo Plan, se trata de una evaluación de impacto apoyada en fundamentos teóricos y que podrá utilizar métodos cuantitativos y/o cualitativos. Por otra parte, según el Plan de Evaluación Específico del Programa Operativo del FSE 2014-2020 del Principado de Asturias, la evaluación debe acometerse por “personal experto funcionalmente independiente de las autoridades y organismos intermedios responsables de la ejecución del Programa Operativo”.

El trabajo responde a los objetivos establecidos en el artículo 50 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 que exigen la evaluación del progreso del PO a finales de 2016 en relación, primero, con los indicadores financieros y de productividad para los que se han establecido metas a lograr en 2023. Estos indicadores serán tanto comunes (por ejemplo: número de desempleados, incluyendo de larga duración, correspondientes a

cada una de las prioridades de inversión del PO dirigidas a este colectivo) como específicos (por ejemplo, número de empresas creadas en la prioridad 8.3 [trabajo por cuenta propia, espíritu emprendedor y creación de empresas, incluidas las microempresas y PYME innovadoras]). En segundo lugar, la evaluación permitirá valorar los progresos en las acciones del llamado “marco de rendimiento”, para las que se han establecido objetivos a alcanzar en 2018 (por ejemplo: indicadores financieros o de número de desempleados afectados, correspondientes a los diferentes ejes prioritarios del PO) Por último, el tercer objetivo general de la evaluación es valorar los avances en la consecución de los objetivos del programa.

Por lo que respecta a los datos utilizados para la evaluación, cabe señalar que la misma se ha servido de cinco fuentes de información:

- a) Información procedente de la documentación oficial del PO y de entrevistas con responsables, gestores y otros agentes relacionados con las actividades desarrolladas.
- b) Datos procedentes del Servicio de Programas Europeos del SEPEPA relativos a indicadores de productividad, de resultados y de costes.
- c) Datos estadísticos procedentes de fuentes secundarias.
- d) Microdatos de personas participantes en diversas acciones del PO, procedentes del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias.
- e) Información procedente de las entrevistas en profundidad realizadas a personas contratadas bajo los programas locales de empleo en los ayuntamientos de Castrillón, Corvera y San Martín del Rey Aurelio.

En relación con los métodos de análisis, la posible utilización de métodos de evaluación de impacto de tipo contrafactual, referidos en la Guía de Seguimiento y Evaluación, fue valorada conjuntamente por el Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias y por el equipo evaluador durante el desarrollo de la evaluación. Se precisaba, entre otras condiciones más técnicas, que existiesen acciones con un número de personas beneficiarias suficiente para lograr significatividad estadística, que pudiera construirse un grupo de beneficiarios potenciales con

características comparables a las de las personas participantes, y que hubiese transcurrido el tiempo suficiente para que los impactos se hayan puesto de manifiesto.

Inicialmente se previó que este análisis de tipo contrafactual se realizase sobre dos medidas: acciones formativas (combinación de Línea 1, Prioridad 8.1 y Línea 2, Prioridad 9.1) y planes locales de empleo (Prioridad 8.1). Durante el desarrollo de la evaluación se consideró que, por no existir tamaños muestrales suficientemente elevados, solamente la acción formativa de la Línea 1 cumplía las condiciones para llevar a cabo un estudio contrafactual.

Los contenidos y la estructura del informe son los siguientes: tras esta introducción, el segundo capítulo aborda la valoración de la lógica de intervención, de la eficacia y de la eficiencia del PO a partir de los indicadores comunes de ejecución y resultados que ofrecen los Informes de Ejecución Anual elaborados por el Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias.

Los capítulos tercero y cuarto atienden a las tareas de medición de los avances en la consecución de los objetivos del programa. El capítulo tercero aborda un análisis de la relación de causalidad de una acción concreta, la formación para el empleo (Objetivo Específico 8.1.2). El desarrollo de esta acción ha permitido obtener las condiciones necesarias para realizar un análisis contrafactual, acorde con la Guía de Seguimiento y Evaluación de la Política de Cohesión publicada por la Comisión Europea (versión de 2015).¹

El capítulo cuarto recoge, por su parte, un análisis de tipo cualitativo sobre otra acción concreta. En este caso se presentan los resultados de un conjunto de entrevistas en profundidad hechas a participantes en los planes locales de empleo (Objetivo Específico 8.1.5). Este tipo de análisis fue decidido con motivo del reducido número de participantes, que impedía llevar a cabo un análisis contrafactual –tal como se había sugerido inicialmente- por razones de significatividad estadística.

1 European Commission, [“Programming period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance document”](#). Junio de 2015.

El quinto capítulo presenta un análisis de la ejecución del PO desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres. La evaluación del principio transversal de igualdad se ha realizado teniendo en cuenta el conjunto de actividades que comprende la planificación operativa: desde la redacción del PO, hasta la composición de los colectivos de personas beneficiarias de las acciones concretas, pasando por las características de estas acciones.

Por último, el capítulo sexto recoge las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

II. EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN, EFICACIA Y EFICIENCIA

El cuadro II.1 sintetiza los diversos componentes del PO-FSE 2014-2020 del Principado de Asturias objeto de esta evaluación. En el mismo se observan los tres ejes prioritarios sobre los que pivotan las actuaciones cofinanciadas por el Programa: el fomento del empleo sostenible, de la calidad y de la movilidad laboral (eje 1B), la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza y la discriminación (eje 2B) y la inversión educación y formación profesional (eje 3B). El cuadro II.2 recoge, por su parte, la inversión total prevista para el conjunto del período 2014-2020 y su distribución por prioridades de inversión, objetivos y acciones concretas.

La lectura conjunta de ambos cuadros permite hacer un rápido repaso por los tres ejes prioritarios (dejando a un lado la asistencia técnica) y señalar, primero, que más de la mitad de la inversión prevista (el 52,9 por ciento) está destinada al eje de fomento del empleo sostenible y, dentro de este, los objetivos específicos de mejora de la empleabilidad son los más favorecidos por la planificación. Así, las acciones formativas (FPE Línea 1) suman más de una cuarta parte de la inversión total prevista en el PO, mientras que los Planes locales de empleo, dirigidos a personas con mayores dificultades relativas de acceso al mercado de trabajo, preveían una inversión total de 16 millones de euros (14,9 por ciento del PO). Dentro de este mismo eje, medidas de fomento del emprendimiento entre las mujeres, bajo la prioridad de inversión de igualdad de hombres y mujeres, preveían acoger una cantidad muy modesta, equivalente al 0,2 por ciento del PO 2014-2020.

En segundo lugar, un tercio de la inversión total se asignó a la prioridad de inversión de inclusión activa del eje 2B, lo que significa unos fondos previstos de casi 36 millones de euros. Estos fondos se prevén distribuir entre las medidas de formación para personas en riesgo de exclusión (formación Línea 2) y en itinerarios de empleo destinados al mismo colectivo.

Cuadro II.1. Síntesis del PO del FSE 2014-2010 del Principado de Asturias: ejes, prioridades, objetivos específicos y acciones concretas

EJES PRIORITARIOS	PRIORIDADES DE INVERSIÓN	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES CONCRETAS
1B Fomento del empleo sostenible y de la calidad y de la movilidad laboral.	8.1 El acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, incluidos PLD y las personas alejadas del mercado laboral, así como las iniciativas de empleo locales y el fomento de la movilidad laboral.	8.1.2 Mejorar la empleabilidad, especialmente de las personas desempleadas y/o demandantes de empleo. 8.1.5 Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas o inactivas, especialmente de aquellas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral.	8.1.2 Formación Línea 1. 8.1.5 Planes locales de empleo.
	8.3 El trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas.	8.3.1 Aumentar las competencias emprendedoras e incrementar el número de empresas e iniciativas de trabajo por cuenta propia.	8.3.1 Ayudas a la creación de empresas y ayudas a autónomos.
	8.4 La igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos laborales.	8.4.1 Aumentar la contratación de mujeres, especialmente en sectores con escasa presencia femenina.	8.4.1 Fomento del autoempleo de las mujeres (Escuela de Emprendedoras de Asturias).
2B Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.	9.1 La inclusión activa con vistas a promover la igualdad de oportunidades.	9.1.1 Mejorar la inserción socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.	9.1.1 Formación Línea 2. 9.1.1 Itinerarios
3B Invertir en educación, formación y formación profesional.	10.1 La reducción y la prevención del abandono escolar temprano y el fomento de la igualdad de acceso a una educación infantil, primaria y secundaria.	10.1.2 Reducir el abandono educativo temprano y mejorar los resultados educativos, especialmente del alumnado con necesidades educativas especiales y del alumnado con necesidades específicas.	10.1.2 Reducción y prevención del abandono escolar temprano
	10.4 La mejora de la adecuación al mercado de trabajo de los sistemas de educación y formación, facilitando la transición de la educación al empleo.	10.4.1 Aumentar la participación en la Formación Profesional de grado medio y superior mejorar la calidad de la Formación Profesional.	10.4.1 FP a distancia y Ciclo Formativo de Grado Superior en Eficiencia Energética y Energía Solar Térmica.

Fuente: elaboración propia a partir del PP-FSE 2014-2020 del Principado de Asturias.

Cuadro II.2. Distribución de la inversión total prevista del PO del FSE 2014-2010 del Principado de Asturias por ejes, prioridades de inversión y objetivos específicos

	IMPORTE TOTAL PREVISTO (EUROS)	DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN PREVISTA
TOTAL EJE 1B	57.570.000	52,9
PI 8.1 (Acceso al empleo)	44.520.000	40,9
<i>Línea 1 FPE</i>	<i>28.520.000</i>	<i>26,2</i>
<i>Programas Locales de Empleo</i>	<i>16.000.000</i>	<i>14,7</i>
PI 8.3 (Autónomos y consolidación)	12.780.000	11,8
PI 8.4 (Instituto Ast. de la Mujer)	270.000	0,2
TOTAL EJE 2B	35.930.000	33,0
PI 9.1 (Inclusión activa)	35.930.000	33,0
<i>Línea 2 FPE</i>	<i>8.044.000</i>	<i>7,4</i>
<i>Itinerarios</i>	<i>27.886.000</i>	<i>25,6</i>
TOTAL EJE 3B	12.780.000	11,8
PI 10.1 (OE 10.1.2)	10.000.000	9,2
PI 10.4 (OE 10.4.1)	2.780.000	2,6
TOTAL EJE 8B (Asistencia Técnica)	2.466.175	2,3
TOTAL PO 14-20	108.746.175	100,0

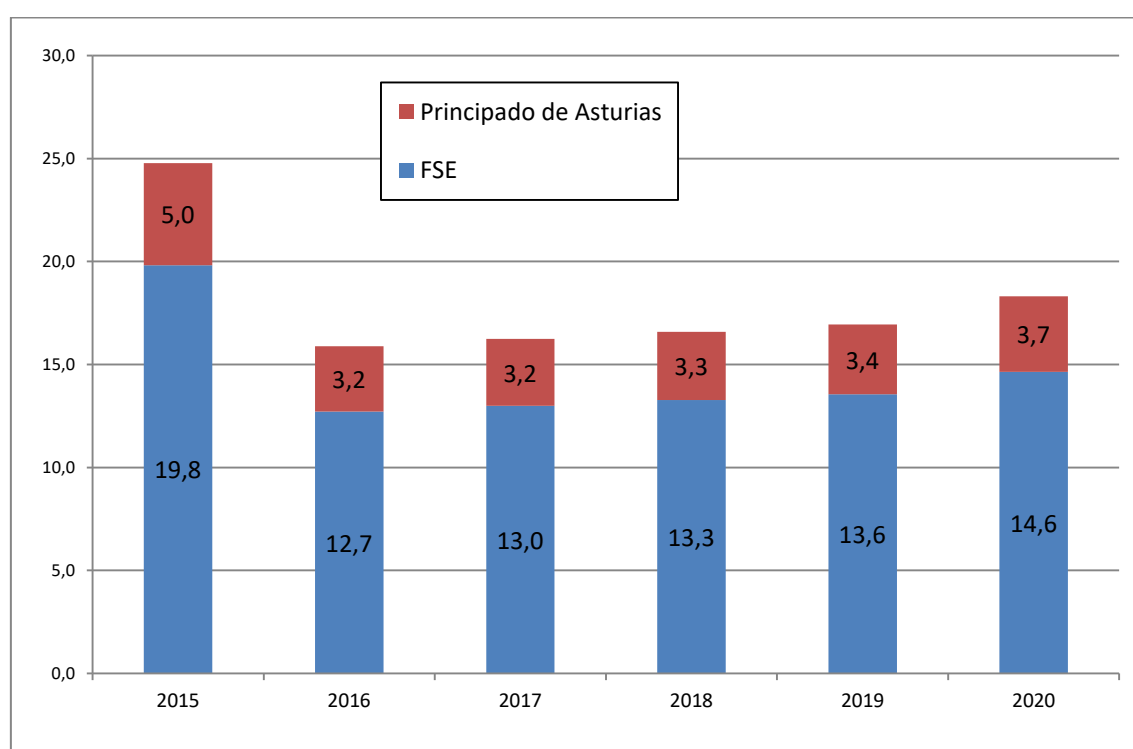
Fuente: elaboración propia a partir del PP-FSE 2014-2020 del Principado de Asturias.

En tercer lugar, una magnitud relativamente más reducida de 12,7 millones de euros y equivalente a cerca del 12 por ciento de la inversión prevista por el PO se prevé sea destinada a lo largo de los siete años de programación a medidas educativas tendentes a reducir y prevenir el abandono escolar temprano dentro de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), así como a facilitar la adecuación al mercado de trabajo y la transición educación – empleo de los jóvenes, dentro del eje 3B.

La evaluación de la ejecución de estas medidas requiere detenerse en la temporalización de la inversión prevista. Sin embargo, en el PO la temporalización aparece solamente de forma agrupada, esto es, recogándose una senda de inversión

total donde no figura la distribución de la misma por ejes y por ejercicios. El gráfico II.1 recoge la misma, mostrando que en 2015 se preveía destinar 24,8 millones de euros, la anualidad más destacada, lo que se explica por recoger también en ese año la inversión del que figura como primer año del período de programación, es decir, 2014. A partir de esa cifra de 2015, que puede considerarse anómala por la citada razón, la senda de inversión prevista es ligeramente creciente, pasando progresivamente de los 15,9 millones de euros de 2016 a los 18,3 millones de 2020.

Gráfico II.1. Previsiones de inversión según el PO–FSE del Principado de Asturias 2014-2020
(millones de euros)



Por consiguiente, ante la falta de una planificación temporalizada por ejes y medidas, las tasas de ejecución para la evaluación toman como referencia la inversión total prevista para todo el período. No obstante, es aconsejable tomar las cifras de ejecución con cautela, pues puede ocurrir que tasas de ejecución elevadas de algunas medidas durante los primeros años del período se compensen con tasas reducidas en años venideros y viceversa. Así, el gráfico 2.2 muestra las tasas de ejecución por ejes y

medidas, observándose tasas elevadas en el eje 3B (prioridades 10.1 y 10.4) y tasas relativamente reducidas en el resto de ejes y medidas. La elevada ejecución en el eje 3B, entre el 54 y el 65 por ciento, contrasta con las tasas inferiores al 20 por ciento en el resto de medidas.

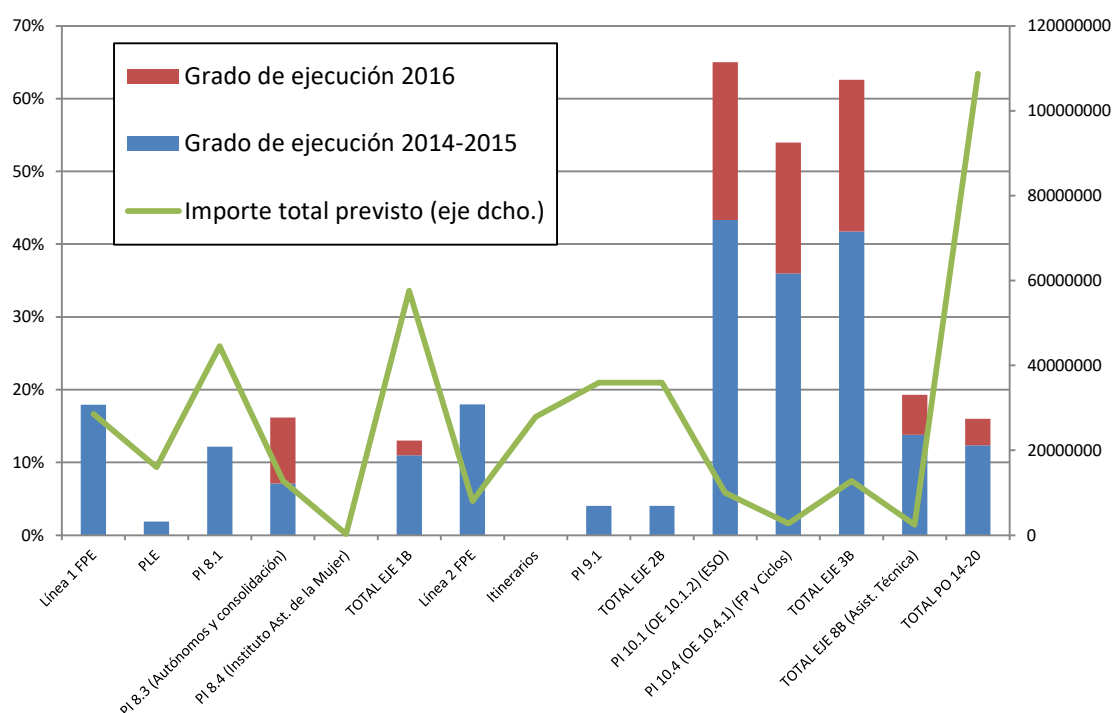
El citado gráfico II.2 también muestra, en líneas asociadas al eje derecho del gráfico, los volúmenes totales de inversión prevista por medidas, ya recogidos anteriormente en el cuadro II.2. Como se observa en la figura, las medidas citadas del eje 3B cuya ejecución es elevada significan inversiones previstas relativamente reducidas y esa es la razón de que la tasa de ejecución resultante para el conjunto del PO sea modesta, apenas del 16 por ciento de la inversión total.

La ejecución reducida de los ejes 1B y 2B se debe, principalmente, a la escasa ejecución realizada durante el ejercicio de 2016, cuya explicación y detalle figuran en el Informe Anual de Ejecución 2016 al que acompaña esta evaluación. No obstante, cabe señalar algunas medidas cuya ejecución ha sido muy escasa o nula hasta ahora. Es el caso, por ejemplo, de los Itinerarios incluidos en la P.I. 9.1 del eje 2B, que está previsto iniciar a partir de 2017 y, por tanto, no cabe presumir la existencia de problemas de ejecución porque aparezca sin inversión hasta la fecha. Otro caso es el de la P.I. 8.4, que recogía una cantidad para el fomento del emprendimiento de las mujeres y cuyas circunstancias se abordan en el último capítulo de esta evaluación, dedicado al análisis del cumplimiento de la igualdad de oportunidades.

Un caso diferente a los citados es el de la baja ejecución de los planes locales de empleo (P.I. 8.1), que se explica porque en 2015 se cofinanció esta medida para tres ayuntamientos nada más (véase la evaluación cualitativa de la misma, más adelante). No obstante, el número de ayuntamientos que llevaron a cabo planes locales de empleo fue muy superior. La razón de que solamente se hayan cofinanciado tres ayuntamientos a través del FSE estriba en que existió la posibilidad de financiar el resto de los planes con fondos recibidos a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Esta última vía presenta la ventaja, para el Principado de Asturias, de que los pagos recibidos de la Conferencia Sectorial alcanzan al cien por cien del coste y, además, se reciben en el mismo año en que se realizan las acciones. Por

consiguiente, la ejecución de la medida prevista se llevó a cabo, pero no así la cofinanciación FSE.

Gráfico II.2. Importe (eje derecho) y grados de ejecución del PO – FSE del Principado de Asturias 2014-2020, por Objetivos Específicos, Prioridades de Inversión y Ejes



Por lo que respecta a la eficacia de las acciones ejecutadas, el PO recogía ya, en su sexto anexo, los indicadores de resultado a utilizar en la evaluación. Estos indicadores aparecen reflejados en el cuadro II.3, que sintetiza las fichas metodológicas de indicadores de resultado del PO.

Cuadro II.3. Indicadores de eficacia de cada una de las acciones concretas recogidas en el PO-FSE 2014-2020 del Principado de Asturias

EJES PRIORITARIOS	ACCIONES CONCRETAS	INDICADOR DE EFICACIA
1B Fomento del empleo sostenible y de la calidad y de la movilidad laboral.	8.1.2 Formación Línea 1. 8.1.5 Planes locales de empleo.	8.1.2 Participantes que obtienen una cualificación tras su participación. 8.1.5 Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación.
	8.3.1 Ayudas a la creación de empresas y ayudas a autónomos.	8.3.1 Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación y número de empresas creadas/ mantenidas.
	8.4.1 Fomento del autoempleo de las mujeres a través de la Escuela de Emprendedoras y Empresarias de Asturias.	8.4.1 Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación.
2B Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación.	9.1.1 Formación Línea 2.	9.1.1 Participantes en situación o riesgo de exclusión que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo, incluido por cuenta propia tras su participación.
3B Invertir en educación, formación y formación profesional.	10.1.2 Reducción y prevención del abandono escolar temprano.	10.1.2 Participantes que obtienen una cualificación tras su participación.
	10.4.1 FP a distancia y Ciclo Formativo de Grado Superior en Eficiencia Energética y Energía Solar Térmica.	10.4.1 Participantes que obtienen una cualificación tras su participación.

Fuente: elaboración propia a partir del anexo 6 del PP-FSE 2014-2020 del Principado de Asturias.

En relación con los indicadores de eficacia se ha observado un problema general a lo largo de la evaluación. La Comisión Europea exige recabar de las personas beneficiarias de las acciones cofinanciadas un conjunto amplio de datos que supera, con mucho, la información exigida en el período de programación anterior. El objetivo loable de disponer de dichos datos, que serán útiles para procesos de análisis y de toma de decisiones, ha chocado con la realidad de la falta de precedentes, con el hecho de que no todos los datos se han registrado y, por tanto, con la obtención de *números de personas beneficiarias para las que se dispone de todos los datos* diferentes a los *números de personas que efectivamente participaron en las medidas*.

El equipo evaluador, enfrentado a la decisión de escoger entre reflejar una información no fiel –si se ignora a participantes en medidas FSE que efectivamente las realizaron- o reflejar una información que no se adapta a las exigencias de la Comisión Europea, ha optado por reflejar las dos versiones. Así, el anexo 1 recoge las fichas correspondientes, donde numerosos cuadros aparecen por duplicado, convenientemente diferenciados. En una versión se recogen los indicadores con personas para las que se dispone de toda la información, mientras que en la otra se recogen los indicadores con la totalidad de las personas participantes.

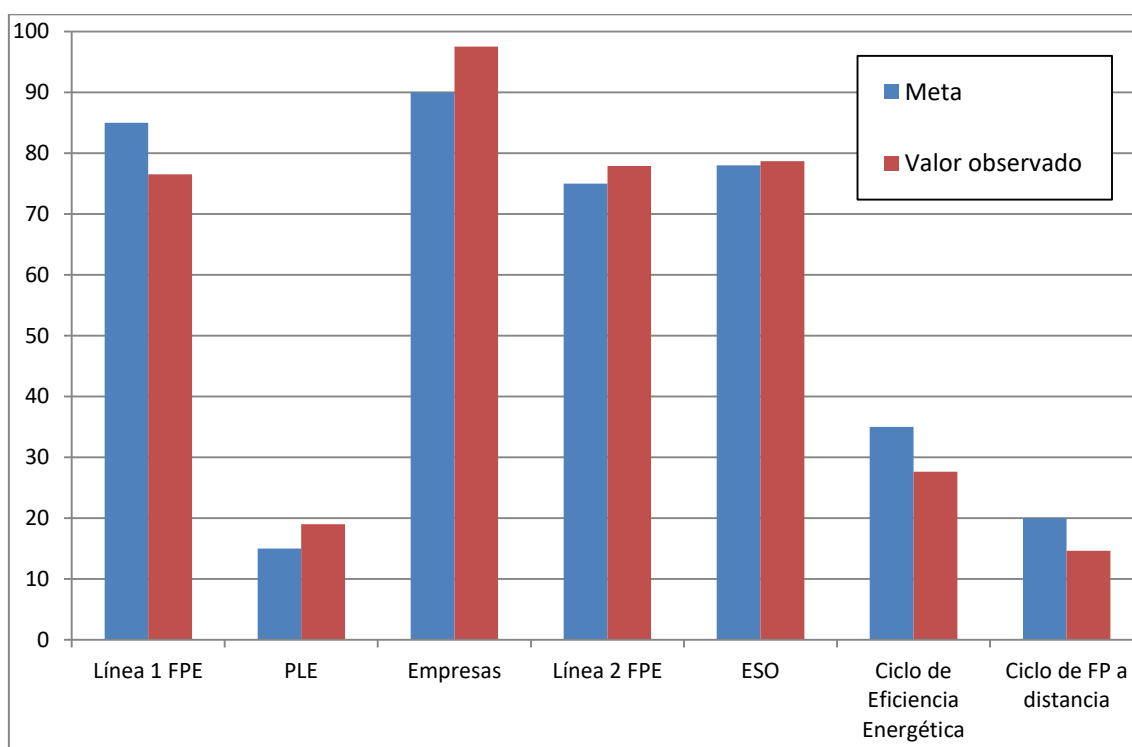
Las insuficiencias de los procedimientos de recogida de información, que resultan evidentes, seguramente son achacables a la falta de costumbre, entendida en dos sentidos. Por un lado, como queda dicho, era la primera vez que se exigía dicha información. Por otro lado, medidas similares o iguales a las ejecutadas que, sin embargo, no se cofinancian a través del PO del FSE, no requieren la recogida de datos tan amplios. El problema se ve agravado porque los gestores que llevan a cabo las diversas medidas del PO se dedican, cada uno de ellos, a gestionar una pequeña parte del Programa, mientras que pueden tener una actividad similar o igual a la cofinanciada, que no exija la producción de toda la información.

Los argumentos anteriores son especulativos, intentando explicar –pero no justificar- los problemas de recogida de información. En cualquier caso, las circunstancias de la gestión de un programa como el PO del FSE exigen disponer de una aplicación informática que evite los problemas y de la que se ha carecido hasta el momento.

Dicha aplicación debería ser común a otros programas operativos cofinanciados por el FSE en otras comunidades autónomas o a escala nacional y, por tanto, su elaboración debería hacerse más allá del Principado de Asturias.

Con las salvedades hechas anteriormente relativas al anexo 1, el gráfico 2.3 muestra los valores de los indicadores de eficacia del PO del FSE que recogen al conjunto de participantes –con independencia de que cumplan o no las condiciones de datos señaladas anteriormente-. En el mismo se observan valores razonablemente buenos en relación con las metas a alcanzar al final del período. Destacan especialmente los valores de los objetivos específicos 8.1.5 (planes locales de empleo) y 8.3.1 (consolidación de empresas) y la formación para el empleo (Línea 2, OE 9.1.1). En el caso del OE 8.3.1, se omite el indicador de eficacia de las ayudas a autónomos, pues han de transcurrir al menos tres años hasta que se evalúe la continuidad de los mismos en la actividad para la que recibieron la ayuda.

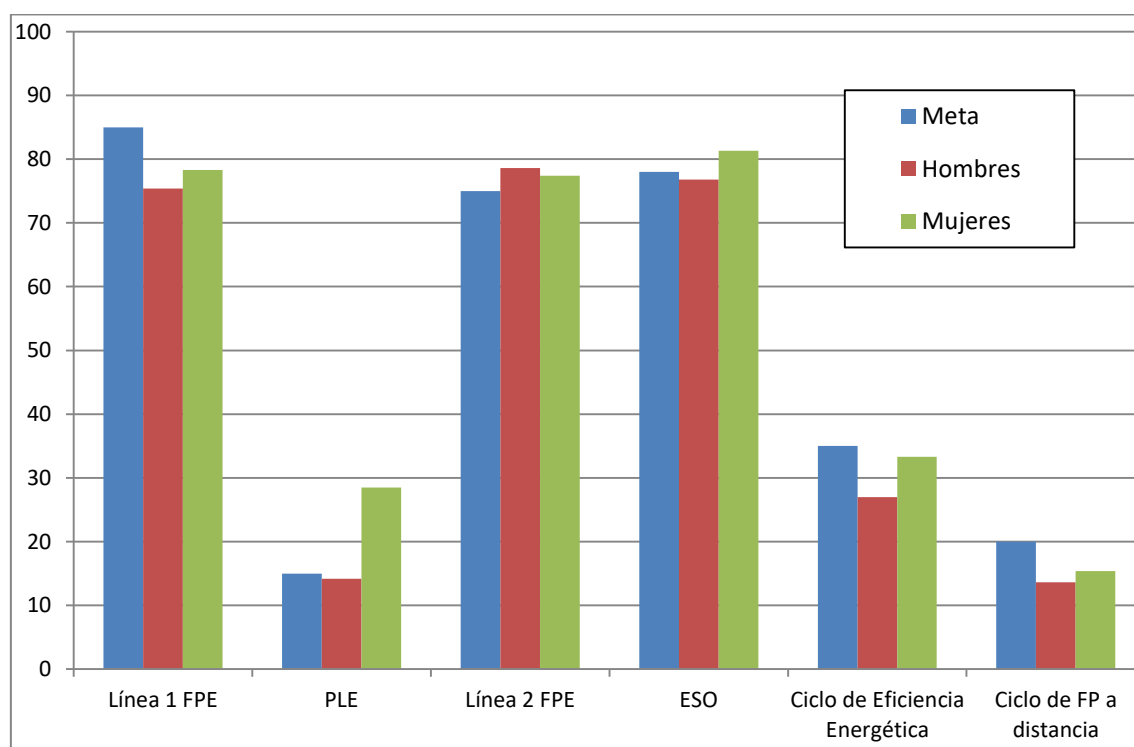
Gráfico II.3. Grado de eficacia del PO–FSE 2014-2020 del Principado de Asturias, por objetivos específicos



También cabe señalar que las medidas recogidas en el objetivo específico 10.1.2, que tratan de reducir el abandono escolar temprano, superan ya la meta establecida del 78 por ciento de participantes que están en condiciones de obtener una cualificación. No obstante, hay que hacer la salvedad de que se ha considerado positivamente a todo el alumnado que ha superado los estudios de los que se habían matriculado, con independencia de que una parte del alumnado aún no haya obtenido una cualificación –algo imposible para quienes estaban matriculados en un curso no final de la titulación en cuestión-. En cualquier caso, el dato regional de abandono escolar temprano ha mejorado durante los últimos años en el Principado de Asturias, situándose en el 16,82 por ciento en 2015, último año para el que existen datos publicados.²

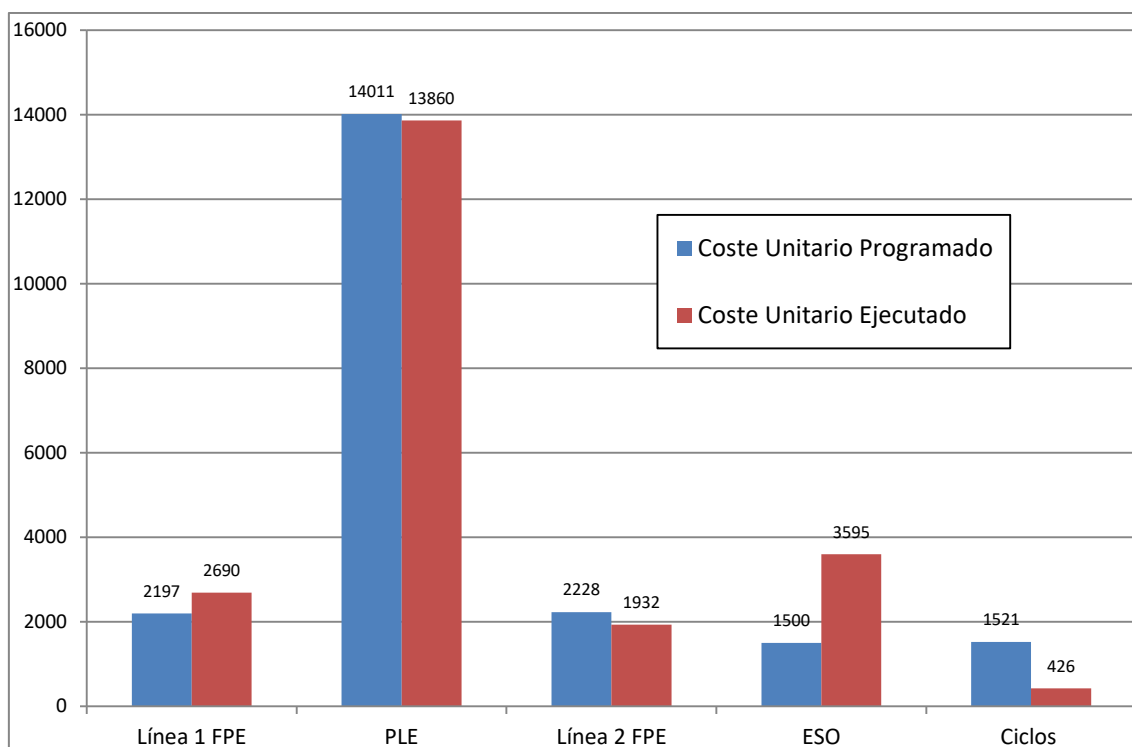
Los ciclos de FP y la formación para el empleo –en la línea 1- aún no han alcanzado los valores de eficacia establecidos como meta, lo que debe tenerse en cuenta para los ejercicios futuros.

Gráfico II.4. Grado de eficacia del PO–FSE del Principado de Asturias, 2014-2016, por objetivos específicos y sexos



² El objetivo de la Estrategia Europea 2020 es bajar del 12 por ciento. Asturias ha pasado del entorno del 19 por ciento en los años 2012 y 2013 al 16,8 en 2015. Véanse los [Indicadores de la Educación de la Estrategia Europea 2020](#).

Gráfico II.5. Grado de eficiencia del PO-FSE 2014-2010 del Principado de Asturias, por objetivos específicos



Por lo que respecta a los valores de los indicadores de eficacia por sexos, el gráfico 2.4 muestra los resultados alcanzados, destacando que en la práctica totalidad de las medidas los valores de las mujeres superan a los de los hombres. La única excepción viene dada por el OE 9.1.1, de formación para el empleo. Aunque más adelante se señalarán otros problemas relativos al principio de igualdad de género, el dato de eficacia puede considerarse como positivo desde la perspectiva de la igualdad.

Por último, el gráfico 2.5 refleja indicadores de eficiencia que recogen, de acuerdo con los criterios de la Guía de Seguimiento y Evaluación, la comparación entre costes unitarios previstos y ejecutados, por medidas concretas del PO. En el mismo se reflejan desviaciones significativas al alza en las medidas del eje 3B, especialmente en las que se dirigen a acciones en ESO, cuyos costes unitarios duplican los previstos. Parte de la causa estriba en que la programación de esta acción concreta tomó como referencia

los costes medios de la enseñanza equivalente en la modalidad a distancia ³y cuyo ajuste debe abordarse en el resto del período de programación. También convendría ajustar los costes de las acciones formativas, que muestran cómo el coste ejecutado de la línea 1 supera significativamente al coste previsto, mientras que la línea 2 muestra el caso contrario.

³ Se calculó el coste alumno/año en FP a distancia según los costes de funcionamiento y de personal divididos entre el alumnado (1.519,74 euros) y se trasladó a las acciones de la prioridad 10.1 de prevención del abandono escolar corregida ligeramente a la baja (1.500 euros) (Anexo 7 del PO).

III. EVALUACION CAUSAL DE LA FORMACION MEDIANTE MATCHING

III.1 Introducción

El PO-FSE 2014-2020 establece como marco general de actuación la *Estrategia Europa 2020*. Dicha *Estrategia Europa 2020* tiene como uno de sus postulados principales el *fomento de una economía con altas tasas de empleo que permita el desarrollo de la cohesión social territorial*. La tasa de empleo a alcanzar para España estaría en un 74%. Para lograr dicho objetivo, el PO propone dos programas de formación que se distinguirían entre sí en la población a la que van dirigidos: la Línea 1 (personas desempleadas y/o demandantes de empleo) y la Línea 2 de formación (personas en situación o riesgo de exclusión social o alejadas del mercado laboral). Dichas actuaciones se encuadrarían dentro de las denominadas políticas activas del mercado de trabajo (en adelante PAMT). Las políticas activas inciden en la mejora de la demanda del empleo o en el ajuste entre la oferta y la demanda de empleo (Ramos, Suriñach y Artís, 2010). Este tercer capítulo presenta un análisis cuasiexperimental de estas acciones formativas destinadas a personas desempleadas, desempleadas de larga duración, con necesidades específicas de formación y con dificultades de inserción implementado en el Principado de Asturias. El contenido de este capítulo es el siguiente: en un primer punto se ha incluido la lógica que sustenta la metodología implementada en la realización de dicha evaluación de impacto. A continuación, se hace un desglose de los datos que se han usado para dicha evaluación, así como la presentación de dos cuadros con estadísticos meramente descriptivos. Finalmente, en la tercera parte se incluye la evaluación de impacto propiamente dicha y las conclusiones de los resultados obtenidos.

III.2 Evaluación de PAMT

La lógica de la metodología llevada a cabo para evaluar este tipo de políticas públicas implica conocer qué hubiera sucedido con una persona que participó en el programa de formación si finalmente no hubiera participado, esto es, la ganancia real debida a su participación. El problema reside en que, por definición, es imposible conocer dicha ganancia; podemos conocer qué pasó con una persona que participó o que no participó, pero no ambas cosas a la vez en un mismo o misma participante y en un

momento determinado. El objetivo sería entonces la obtención de un grupo de comparación estadísticamente equivalente que pueda usarse como contrafactual para ser comparado con el grupo de personas que sí ha participado en el programa. Uno de los métodos más usados en la actualidad para tal fin es el cálculo del efecto medio del tratamiento sobre los tratados o ATT, por sus siglas en inglés. Dicho efecto se podría definir matemáticamente de la siguiente forma:

$$E(Y_1 - Y_0 | D=1) - E(\Delta | D=1),$$

donde la D sería la variable de tratamiento, que podría tomar los valores 1 cuando la persona participa en el programa de formación y 0 si no participa. De tal suerte, y como ya se ha dicho, es posible conocer el resultado de la participación, pero no se conoce al mismo tiempo el supuesto resultado de la no participación para esa misma persona. La comparación entre el grupo de personas tratadas y el de personas que, pudiendo haber participado en la formación, finalmente no lo ha hecho, permitiría conocer el efecto neto del tratamiento, al que habría que sumar un sesgo creado a la hora de la formación de los grupos o sesgo de selección⁴. El sesgo de selección aparece cuando los grupos de tratamiento y comparación no son formados de manera aleatoria. Cuando la asignación a los grupos de tratamiento y comparación es aleatoria, las posibles diferencias intergrupales se deberán al azar y no a sesgos en la selección de los sujetos de investigación. El problema es que, debido a cuestiones éticas (negación de beneficios, servicios o programas a la población)⁵ la aleatorización queda, a priori, descartada para este tipo de investigación. Dicha ausencia de aleatorización, es decir, de metodológica experimental, nos lleva a la necesidad de implementar una metodología cuasiexperimental. Así, una de las ventajas de usar este tipo de grupo de comparación es la reducción de un tipo especial de sesgo de selección, el sesgo de autoselección. Para Bell *et al.* (1995), las personas que se presentan voluntariamente (las personas que se *autoseleccionan*) para programas de este tipo son sistemáticamente diferentes de otras que, por la razón que sea, han sido obligadas a participar. Al conformar nuestro grupo de comparación con aquellas personas que, al igual que aquellas del grupo de tratamiento, se presentaron de

4 Una aproximación a los sesgos de selección puede consultarse en Heckman (2001).

5 Véase Baker (2010).

manera voluntaria, se reducen las diferencias en cuanto a variables no observables (motivación para hacer el curso, proactividad u otras). Se asume que tanto unas como otras parten a priori desde los mismos niveles de motivación para la formación, ya que en ambos grupos la participación es voluntaria. Así, las posibles diferencias en el resultado no pueden tener su origen en las diferencias en cuanto a dichas variables no observables. Para comparar dichos grupos ha de asumirse que ambos son equivalentes y que son exactamente idénticos en todas las variables (sean estas observables o no) salvo una, la variable de tratamiento, esto es, aquella variable de interés cuyo efecto intentamos medir. Son justamente las variables no observables las que pueden ser más problemáticas a la hora de hacer inferencias acerca del programa a evaluar; si dichas variables no observables están directa o indirectamente relacionadas con la variable de resultado, dicho resultado puede deberse, en parte, a dichas características no observables y por lo tanto no medibles. Así, podríamos estar afirmando que el impacto encontrado es efecto del tratamiento cuando en realidad es debido a otros factores ajenos a la propia naturaleza del tratamiento.

Una de las técnicas cuasiexperimentales más usadas a la hora de evaluar políticas públicas que soluciona la falta de equivalencia inicial intergrupala es el *Propensity Score Matching*.⁶ Esta técnica comprende dos fases de actuación claramente diferenciadas. En una primera fase se buscan las variables observables necesarias para poder comparar, en una segunda fase, al grupo de las personas tratadas con el grupo de las no tratadas. El problema reside en decidir qué variables usar para poder comparar a las tratadas con las no tratadas. Para tal fin se ha propuesto el cálculo de la probabilidad condicionada a haber participado en dicho programa objeto de análisis.⁷ Dicha probabilidad será obtenida a partir de un modelo estadístico de regresión. Para poder calcular dicha probabilidad será necesario el uso de un determinado número de variables explicativas. Se asume que dicha puntuación (o *propensity score*, en adelante PS) resume toda la información relevante contenida en las variables X (Rodríguez, 2012). Así, buena parte del proceso se centrará en la obtención de un número de

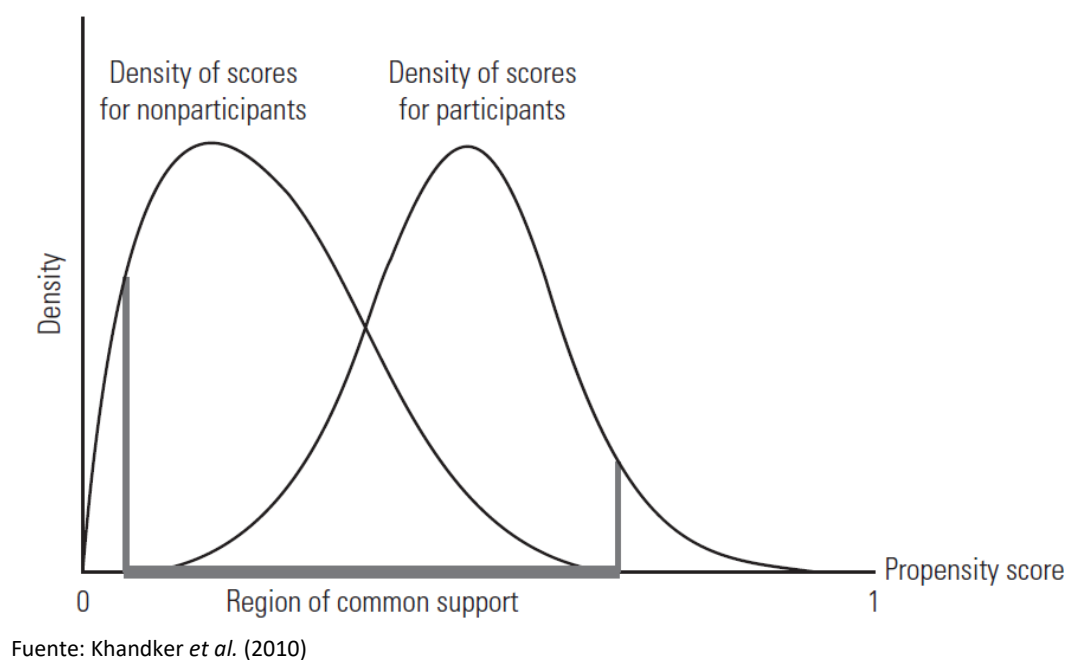
6 Un documento útil para aproximarse a este tipo de metodología puede consultarse en Rodríguez (2012).

7 Véase Rosembaum y Rubin (1983).

variables de calidad y cantidad suficiente para asegurar una buena construcción de dicho índice de propensión.

No obstante lo anterior, existen dos condiciones necesarias para asegurar la validez de los resultados obtenidos a partir del uso de esta técnica. La primera condición sería el cumplimiento de la hipótesis de independencia condicionada, esto es, que las características observables que sirven como variables explicativas a partir de las que construir el PS, han de ser independientes de los resultados obtenidos. La segunda de las condiciones necesarias para asegurar la validez de una evaluación de impacto obtenida a partir de esta técnica sería la llamada hipótesis de soporte común. Esta segunda condición exige que ha de existir una intersección entre los valores PS obtenidos para el grupo de comparación y los valores obtenidos para el grupo de tratamiento. La calidad de los resultados obtenidos dependerá de que existan valores PS comparables para participantes y no participantes. Esta condición implica que dicho análisis debe restringirse a aquellos sujetos de investigación con valores PS que queden dentro de la llamada zona de soporte común. En el gráfico III.1 se puede observar la lógica que reside detrás de la hipótesis de soporte común.

Gráfico III.1 Aproximación gráfica a la hipótesis de soporte común



Dentro del PS se han propuesto varios métodos específicos para asociar a las personas tratadas con las no tratadas.⁸ Entre ellos se ha optado por utilizar el llamado método de emparejamiento “del vecino más cercano”, el cual consiste en encontrar para cada persona tratada una persona no tratada con el valor más próximo de PS. Este método, a su vez, puede aplicarse de dos maneras: ponderando igual hacia arriba y hacia abajo o con recorrido aleatorio. En este caso se ha escogido el recorrido aleatorio; no obstante, cuando las variables usadas para la estimación del PS son continuas, no existen diferencias reales entre ambos métodos (Rodríguez, 2012).

III.3 Datos y fuentes

Todos los datos utilizados en el análisis cuantitativo han sido facilitados directamente por el SEPEPA. Como ya se ha citado, el origen de dichos datos está en el registro, tanto de las personas participantes como del grupo de reserva, de un programa de formación para personas desempleadas (Línea 1) y para personas desempleadas alejadas del mercado laboral (Línea 2). A partir de estos datos originales (divididos en tres archivos, uno para la Línea 1, otro para la Línea 2 y un tercer archivo para el grupo de reserva) se ha procedido a la obtención de las siguientes variables: fecha en la que se realizó la formación, sexo, edad, país de nacimiento, nivel formativo, municipio de residencia, la primera ocupación⁹ con la que la persona se registró en las oficinas del SEPEPA, el número total de ocupaciones registradas, el registro como persona con certificado oficial de discapacidad (variable dicotómica Sí/No), el hecho de que la persona tenga o no tenga experiencia laboral (también es una variable dicotómica), la familia profesional del curso de formación realizado, el sector económico al que pertenece el curso y un índice de exceso de demanda del curso¹⁰. Todas esas variables, usadas posteriormente como variables independientes, han tenido que ser sometidas a recodificaciones para que las distintas categorías quedasen equilibradas entre los

8 Para una revisión pormenorizada de los diferentes métodos de emparejamiento puede consultarse Rodríguez (2012) o Khandker (2010).

9 A la hora de trabajar con las ocupaciones se usó la primera de ellas. Nos encontramos con cinco personas que se habían registrado en la primera ocupación como militares. Para evitar una categoría tan pequeña y los posibles problemas de balanceado intragrupal se ha procedido a registrar a estas personas con la segunda de las ocupaciones con la que fueron registrados.

10 Dicho índice ha sido construido a partir del cociente entre el total de personas demandantes de la formación (ya sean parte del grupo de tratados o de reserva) y el número de personas participantes en la acción formativa.

grupos de estudio. Para la construcción de la variable dependiente se ha hecho uso del registro de los contratos de trabajo que han tenido lugar de manera posterior al periodo de formación (tanto para las personas que se han formado como para las que no). Otra variable de interés era la del número de días en total que las personas han trabajado auspiciadas bajo un contrato; el objetivo era usar esta variable como una segunda variable dependiente que complementase a la anterior. A partir del registro de la fecha de inicio y de fin de un contrato se calculó el total de días que cada persona había estado trabajando. El problema del cálculo de esta variable es que muchas personas encadenan numerosos contratos con fecha de inicio para cada uno de ellos, pero sin fecha de fin. Esta ausencia de fechas de fin de contrato no se debía a errores a la hora de registrar la información sino simplemente a falta de información. Así, y ante esta falta de datos, se ha creído conveniente renunciar a esta variable, por considerarla poco fiable a la hora de explicar el posible efecto del programa de acción formativa. Una posible solución podría haber sido el acceso a la vida laboral de las personas, pero debido a problemas con la política de protección de datos esto no fue finalmente posible.

Las mismas variables usadas para las personas que se han sometido a la formación, fueron facilitadas para aquellas que, pudiendo haber participado y habiendo sido preseleccionadas, al final no participaron en el proceso de formación debido a la existencia de límite de plazas. Una vez conformados ambos grupos se han fundido en una misma base de datos con cuatro grupos diferentes, dos de formación y dos de comparación. De esta forma, los grupos han quedado formados de la siguiente manera: 1.921 personas en la línea 1, 761 en la línea 2, 230 para la reserva de la línea 1 y 31 para la reserva de la línea 2; en total 2.682 personas en los grupos de tratamiento y 261 en los de comparación.

Los estadísticos generales de los grupos de formación y reserva (o comparación) aparecen reflejados en el cuadro III.1. En el mismo se observan algunas diferencias en cuanto a los porcentajes de distribución dependiendo de algunas variables. En cuanto a la discapacidad, el porcentaje de personas con el reconocimiento oficial es mayor en el grupo de comparación de la Línea 2 que en el resto de grupos. En ambos grupos de comparación, el porcentaje de personas de la categoría de mayor edad es mucho

mayor que en el resto de grupos. Piénsese que el cupo para personas jóvenes de este programa de acciones formativas era mayor que el cupo para las personas de mayor edad, hecho que podría estar explicando la diferencia en dichos porcentajes. En cuanto a la familia profesional, cabe comentar el bajo porcentaje de personas que han hecho un curso de electrónica o electricidad dentro del grupo de formación de la Línea 2. Las personas sin estudios oficiales, con estudios primarios o con estudios de ESO sin titulación (categoría *por debajo de ESO*) son mayoritarias dentro de la Línea 2 de formación y, paralelamente, el grupo de universitarios es menor dentro de la línea 2. Por último, el porcentaje de personas empadronadas en núcleos urbanos es mayor en el grupo de comparación de la Línea 2 que en el resto.

También se ha creído conveniente añadir una tabla de descriptivos por sexos (cuadro III.2). Como sucedía con los descriptivos generales, el mayor porcentaje de personas de edades comprendidas entre 30 y 60 años (la categoría de mayor edad) se encuentra dentro del grupo de reserva, tanto en hombres como en mujeres. Dentro de la familia profesional del curso realizado, la categoría *resto de familias profesionales* es de un menor porcentaje dentro del grupo de reserva en hombres y en mujeres, siendo la diferencia más acusada en mujeres. En general, en el resto de variables los grupos de reserva y tratamiento están equilibrados.

Estos estadísticos por sexo se han hecho solo con las personas procedentes de la Línea 1. De hecho, el resto de análisis incluidos a partir de aquí también son únicamente con las personas de la Línea 1, es decir, se ha considerado conveniente eliminar a las personas de la Línea 2, tanto a las del grupo de tratamiento como de reserva. Esta decisión se tomó debido al escaso número de personas dentro del grupo de comparación de la Línea 2 (31). Otra opción hubiera sido tratar a las personas de la Línea 1 y de la Línea 2 como grupo de tratados en general, sin dividirlo por líneas. El inconveniente de esto es que así estaríamos mezclando a personas con características diferentes y, siguiendo la lógica de esta metodología, se introducirían diferencias entre los grupos de tratamiento y de comparación.

Cuadro III.1. Descriptivos de los grupos de formación (Líneas 1 y 2) y de comparación

	Línea 1	Línea 2	Comparación Línea 1	Comparación Línea 2	Total
Población	1921	761	230	31	294
Distribución por sexos (%)					
Mujer	37,0	53,1	33,0	38,7	40,8
Hombre	63,0	46,9	67,0	63,3	59,2
Distribución por discapacidad (%)					
Discapacidad	3,2	16,5	3,9	22,6	6,9
Distribución dependiendo de la experiencia laboral (%)					
Experiencia laboral previa	72,7	77,1	87,8	83,9	75,1
Distribución por edad (%)					
16-23	31,1	31,2	13,9	22,6	29,7
24-26	23,9	18,2	7,8	12,9	21,1
27-29	28,5	21,4	10,9	9,7	25,1
30-60	16,4	29,2	67,4	54,8	24,1
Distribución por familia profesional de curso (%)					
Edificación y obra civil	6,8	0,0	13,0	0,0	5,5
Electricidad y electrónica	8,2	1,8	14,8	12,4	7,1
Fabricación mecánica	8,3	9,4	10,0	32,2	4,0
Servicios socioculturales y a la comunidad	9,6	20,1	13,9	12,9	12,7
Resto	67,0	68,7	48,3	4,9	65,7
Distribución por nivel formativo (%)					
Por debajo de ESO	15,7	41,5	13,0	25,8	22,3
ESO	28,2	36,8	31,3	38,7	30,8
Bachiller o FP de Grado Medio	25,5	14,7	27,0	29,0	22,8
FP de Grado Superior o Universidad	30,7	7,0	28,7	6,5	24,1
Distribución por municipios (%)					
Urbano	77,3	79,0	82,2	87,1	78,2
Rural	22,7	21,0	17,8	12,9	21,8
Distribución dependiendo de la primera ocupación registrada en el SEPEPA (%)					
Directores, gerentes y técnicos científicos	11,7	3,5	11,4	0,0	9,4
Técnicos de apoyo	13,9	4,8	13,2	6,7	11,4
Administrativos	7,1	5,1	11,0	16,7	7,0
Servicios de restauración	26,5	37,1	19,3	33,3	28,7
Artesano	21,7	19,7	19,3	30,0	21,1
Agrícola, operadores y ocup. elementales	19,2	29,8	25,9	13,3	22,4
Distribución dependiendo de que la persona se registre con, al menos, dos ocupaciones (%)					
Registrado con dos ocupaciones	86,1	91,3	92,5	90,0	88,0
Índice de exceso de demanda (Media)					
Índice de exceso de demanda (Media)	1,102	1,086	1,140	1,148	1,101

Cuadro III.2. Descriptivos según el sexo de la persona

	MUJERES			HOMBRES		
	Tratamiento	Reserva	Total	Tratamiento	Reserva	Total
Población	710	76	786	1211	154	1365
Distribución por discapacidad (%)						
Discapacidad	2,8	2,6	2,8	3,5	4,5	3,6
Distribución dependiendo de la experiencia laboral (%)						
Experiencia laboral anterior	74,6	82,9	75,4	71,5	90,3	73,6
Distribución por edad (%)						
16-23	27,5	17,1	26,5	33,2	12,3	30,8
24-26	23,9	10,5	22,6	23,9	6,5	22,0
27-29	31,1	10,5	29,1	27,0	11,0	25,2
30-60	17,5	61,8	21,8	15,9	70,1	22,0
Distribución por familia profesional de curso (%)						
Edificación y obra civil	3,9	10,5	4,6	8,5	14,3	9,2
Electricidad y electrónica	0,8	1,3	0,9	12,6	21,4	13,6
Fabricación mecánica	0,4	0,0	0,4	13,0	14,9	13,2
Serv. socioculturales. y a la comunidad	21,3	32,9	22,4	2,8	4,5	3,0
Resto	73,5	55,3	71,8	63,2	44,8	61,1
Distribución por nivel formativo (%)						
Por debajo de ESO	12,3	13,2	12,3	17,7	13,0	17,1
ESO	23,5	19,7	23,2	31,0	37,0	31,6
Bachiller o FP de Grado Medio	23,8	28,9	24,3	26,4	26,0	26,4
FP de Grado Superior o Universidad	40,4	38,2	40,2	24,9	24,0	24,8
Distribución por primera ocupación registrada (%)						
Directores, gerentes y técnicos científicos	17,3	13,3	16,9	8,4	10,5	8,6
Técnicos de apoyo	13,0	13,3	13,0	14,4	13,1	14,3
Administrativos	12,7	22,7	13,7	3,7	5,2	3,8
Servicios de restauración	49,2	40,0	48,3	13,0	9,2	12,5
Trabajos cualificados de la industria	2,4	1,3	2,3	33,2	28,1	32,7
Agrícola, operadores y ocup. elementales	5,3	9,3	5,6	27,4	34,0	28,1
Distribución por municipio (%)						
Urbano	79,4	77,6	79,3	84,4	76,1	77,0
Rural	20,6	22,4	20,4	15,6	23,9	23,0
Distribución registro con dos ocupaciones (%)						
Dos ocupaciones	88,0	93,3	88,5	84,9	92,2	85,7
Índice de exceso de demanda del curso (Media aritmética)						
Exceso de demanda	1,080	1,116	1,084	1,114	1,152	1,119

III.4 Resultados

La hipótesis que rige la lógica de esta investigación es que el grupo de personas que se ha sometido al programa de formación tendrá una mayor probabilidad de inserción laboral de manera posterior a dicho programa que el grupo formado por quienes, habiéndose presentado voluntariamente al programa de formación, al final no consiguieron plaza¹¹. Como ya se ha comentado, debido a problemas con la calidad de los datos, solo ha sido posible desarrollar una variable dependiente, siendo ésta la existencia o no de un contrato posterior al período de formación. Como ya ha quedado explicado en párrafos anteriores, debido a la escasa muestra observada para la Línea 2 (tanto en el grupo de tratamiento como en el de comparación) se ha resuelto acotar el análisis solo para las personas de la Línea 1. En el cuadro III.3 se ha recogido el porcentaje de personas que han firmado al menos un contrato de trabajo, tomando como referencia al conjunto de personas formadas, al del grupo de reservas, y a varios subconjuntos de ambos grupos (respectivamente: hombres, mujeres y personas menores de 30 años de edad).

Cuadro III.3. Porcentaje de contratos posteriores a la formación

	Colectivo	Grupo de Tratamiento	Grupo de comparación	Diferencia
Firma de al menos un contrato (%)	Total Línea 1	47,0	44,3	2,7
	Hombres	47,1	46,8	0,3
	Mujeres	46,9	39,5	7,4
	Menores de 30	47,2	44,0	3,2

En todos los casos el resultado es mejor para las personas participantes en la política de formación. Sin embargo, dicha diferencia es muy pequeña en los cuatro grupos analizados (de los 0,3 puntos porcentuales para los hombres hasta los 7,4 para las mujeres). No obstante, a partir de las diferencias brutas en los porcentajes anteriores

11 Para un ejemplo de los efectos de la formación en un país europeo y con población objetivo similar a la del presente programa puede consultarse Zweimüller y Winter-Ebmer (1992). Card, Kluve y Weber (2010), para población de Estados Unidos, concluyen que la formación tiene efectos positivos a medio plazo.

no resulta posible obtener ninguna conclusión acerca del efecto real del programa de formación ya que, según lo comentado, las diferencias en las características entre las personas del grupo de tratamiento y las de comparación podrían estar causando parte de las diferencias en los anteriores porcentajes de acceso a la contratación laboral. Así, para obtener el valor neto del efecto de la formación, se usará el citado método de emparejamiento o *matching* para, posteriormente, calcular el efecto medio del tratamiento sobre los tratados (valor ATT).

En el cuadro III.4 se ha incluido el resultado de la probabilidad de haber participado en la formación dependiendo de las distintas variables. Dicho cálculo es el paso previo a la obtención del valor ATT. Así, los resultados indican que la edad estaría condicionando la participación en la formación, lo cual sería esperable ya que el programa de formación favorece la participación de los y las menores de 30, con lo cual, usando como grupo de referencia las edades comprendidas entre los 30 y los 60, el resto de edades se comportan con coeficientes de signo positivo y estadísticamente significativo. Para las personas menores de 30, el grupo usado como referencia es el de 27 a 29 años; en este caso los datos no son significativos. Atendiendo a la familia profesional del curso, los hombres formados en el área de servicios sociales y a la comunidad tienen una menor probabilidad de participar en la formación que las personas del grupo de referencia (resto de familias profesionales). Dentro de la misma variable, las personas menores de 30 que se apuntan a un curso de electricidad y electrónica tienen una mayor probabilidad de participar en la formación que el grupo de referencia.

Los resultados de la primera ocupación con la que la persona se registró indican que las personas registradas como administrativas o como agrícolas, operadores manuales y ocupaciones elementales (en este último caso la significatividad se obtiene en el total y en los hombres) tienen una menor probabilidad de ser seleccionadas para formarse. En el nivel formativo también se encuentran resultados significativos y positivos para personas con título de bachillerato o Formación Profesional de Grado Medio (en hombres y en menores de 30) y para Formación Profesional de Grado Superior o universidad (en el total, en hombres y en menores de 30).

Las personas que se han registrado en el SEPEPA con dos o más ocupaciones tienen una mayor probabilidad de ser aceptadas para formarse (en el total y para menores de 30). Sin embargo, este mismo resultado significativo desaparece cuando se analiza el número de ocupaciones (variable cuantitativa).

Por último, el coeficiente del índice de exceso de demanda es significativo al uno por ciento en todas las muestras analizadas. Recuérdese que este índice ponía en relación a las personas que finalmente se habían formado con las personas que se habían apuntado (formados y reserva). Los resultados indican que las personas que han solicitado cursos con alto índice de demanda relativo tendrán una menor probabilidad de participar en el proceso de formación, resultados que entran dentro de lo esperado.

Finalmente, el efecto neto de la formación aparece recogido en el cuadro III.5. Ninguno de los efectos del tratamiento obtenidos resulta estadísticamente distinto de cero. En otras palabras, no cabe afirmar que la formación se traduzca en un mayor número de contratos posteriores. Dichos datos irían en consonancia con los porcentajes de contratos posteriores; cuando se observa la distribución de los contratos entre los distintos grupos, no se recogen diferencias importantes (exceptuando, quizás, el grupo de las mujeres). Es justamente el caso de las mujeres el que más puede llamar la atención debido al contraste entre el signo negativo encontrado en el ATT y la diferencia encontrada en los datos brutos entre los contratos del grupo de tratamiento y los de comparación (cuadro III.3). En puridad, este signo negativo indicaría que las mujeres que participan en el programa de formación de la Línea 1 tendrían una menor probabilidad de inserción que las mujeres que no han participado. No obstante, el estadístico que se ha obtenido ($t=-0.792$) está lejos de ser estadísticamente significativo; en otras palabras, no es posible valorar el resultado obtenido como estadísticamente distinto de 0 y, consecuentemente, la t con signo negativo no podría valorarse como un efecto negativo del programa de formación. De hecho las t 's obtenidas para las submuestras (0,120 para hombres; -0.792 para mujeres y -0.402 para menores de 30) estarían muy lejos de conseguir significatividad estadística, muy probablemente debido a la disminución de la muestra. En contraposición, la t obtenida para el grupo general ($t=1,215$) sería mayor que las obtenidas en las submuestras, aunque sin conseguir la mencionada significatividad.

Cuadro III.4. Estimación del propensity score Línea 1

	Total		Hombres		Mujeres		Menores de 30	
	Coefic.	Err. St.	Coefic.	Err. St.	Coefic.	Err. St.	Coefic.	Err. St.
Sexo	-0,050	0,114	-	-	-	-	0,005	0,153
Discapacidad	0,105	0,214	0,126	0,258	0,095	0,399	-0,370	0,300
Experiencia laboral previa (ref: sí)	-0,111	0,129	-0,140	0,169	-0,081	0,205	-0,104	0,146
Edad (ref: 30-60)								
16-23	1,183 ***	1,130	1,291 ***	0,166	0,929 ***	0,218	0,088	0,154
24-26	1,338 ***	1,129	1,453 ***	0,166	1,178 ***	0,213	0,094	0,150
27-29	1,257 ***	0,115	1,268 ***	0,144	1,287 ***	0,204	-	-
Familia profesional (ref: resto)								
Edificación y obra civil y fabricación mecánica	0,135	0,142	0,069	0,160	0,274	0,348	0,276	0,182
Electricidad y electrónica	0,222	0,177	0,092	0,200	0,436	0,747	0,428 *	0,244
Servicios socioculturales y a la comunidad	-0,225	0,139	-0,483 *	0,274	-0,145	0,166	-0,001	0,188
Primera ocupación registrada (ref: Trabajos cualificados de la industria)								
Directores, gerentes y técnicos científicos	-0,299	0,191	-0,349	0,235	-0,099	0,620	-0,160	0,301
Técnicos de apoyo	-0,254	0,165	-0,229	0,191	-0,080	0,616	-0,200	0,231
Administrativos	-0,515 ***	0,191	-0,385	0,278	-0,455	0,606	-0,535	0,280
Servicios de restauración	-0,183	0,152	-0,222	0,193	-0,024	0,581	-0,160	0,192
Agrícola, operadores manuales y ocupaciones elementales	-0,229 *	0,129	-0,230 *	0,135	-0,159	0,634	0,004	0,183
Nivel formativo (Ref: título en ESO)								
Por debajo de ESO	0,192	0,134	0,245	0,162	0,001	0,252	0,168	0,169
Bachiller o FP de Grado Medio	0,184	0,118	0,288 **	0,143	-0,588	0,219	0,330 **	0,160
FP de Grado Superior o Universidad	0,411 ***	0,140	0,444 **	0,178	0,280	0,243	0,516 **	0,201
Registrado con, al menos, dos ocupaciones (Ref: sí)								
No	-0,310 *	0,184	-0,313	0,231	-0,375	0,325	-0,527 *	0,271
Número de ocupaciones								
	-0,012	0,030	-0,007	0,391	-0,024	0,050	-0,240	0,041
Índice de exceso de demanda								
	-5,025 ***	0,794	-4,049 ***	1,002	-7,119 ***	1,426	-4,753 ***	0,894
Municipio (Ref: urbano)								
	-0,051	0,107	-0,120	0,137	0,094	0,177	-0,163	0,144
Días en total del curso								
	-0,000	0,000	-0,000	0,000	0,000	0,001	-0,000	0,001
Constante								
	6,571 ***	0,920	5,466 ***	1,157	7,618 ***	1,084	7,618 ***	1,084

*** Nivel de significatividad: 1%; ** Nivel de significatividad: 5%; * Nivel de significatividad: 10%

Cuadro III.5. Resultado ATT

	Total		Hombres		Mujeres		Menores de 30	
	ATT	Error St	ATT	Error St	ATT	Error St	ATT	Error St
Probabilidad de haber firmado un contrato de trabajo	0,075	0,062	0,010	0,084	-0,124	0,156	-0,030	0,074

*** Nivel de significatividad: 1%; ** Nivel de significatividad: 5%; * Nivel de significatividad: 10%

IV. EVALUACIÓN CUALITATIVA DE LOS PLANES LOCALES DE EMPLEO

IV.1 Introducción

Según el Programa Operativo del FSE del Principado de Asturias 2014-2020, el objetivo que se pretende conseguir con los planes locales de empleo (OE 8.1.5) es la mejora de la *empleabilidad de las personas desempleadas o inactivas, especialmente de aquellas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral*. Lo que viene a continuación recoge un análisis cualitativo realizado a partir de entrevistas en profundidad de tipo semiestructurado. Las personas entrevistadas son participantes en un plan local de empleo de la convocatoria de 2014-2015 en alguno de los tres ayuntamientos del Principado de Asturias cuyos planes se cofinanciaron a través del PO: Castrillón, Corvera y San Martín del Rey Aurelio. La estructura del capítulo es la siguiente: en primer lugar se han analizado las opiniones generales que las personas participantes tienen acerca del PLE en el que han participado. En un segundo epígrafe se ha incluido la percepción que estas personas tienen acerca de la eficacia de dicho programa como instrumento de inserción laboral posterior. En tercer lugar se plantea un análisis de las principales estrategias de búsqueda de empleo de las personas entrevistadas. El capítulo se cierra con un epígrafe que ahonda en la percepción acerca de los posibles efectos positivos percibidos por las personas, tanto en lo que se refiere a un aumento del bienestar subjetivo¹² como a aquellos beneficios que redundarán en una mayor activación para el empleo.

IV.2 Método

Para abordar el análisis de los PLE se ha entrevistado a 18 participantes de un total de 21. En general, las personas entrevistadas tienen una edad superior a los 55 años (de hecho, algunas ya están muy cerca de la edad de jubilación legal), con estudios básicos y con cargas familiares. No obstante, la muestra cuenta con participantes de otras características sociolaborales que añadirían heterogeneidad a la muestra usada.¹³

12 A este respecto pueden consultarse los trabajos de Andersen (2008) y Sage (2014) para el Reino Unido o Ayala y Rodríguez (2013) para España.

13 Las características de las personas entrevistadas y el guion figuran en los anexos 2 y 3, respectivamente.

Para contactar con las personas primeramente se las llamó por teléfono para tratar de concertar la entrevista. Las entrevistas se realizaron en ambientes neutros (el ayuntamiento o la casa de cultura del ayuntamiento) salvo una ocasión en la que, por cuestiones laborales del entrevistado, el equipo se trasladó al lugar de trabajo del mismo. En cuanto a la recogida de datos, se llevó a cabo mediante grabaciones íntegras de la entrevista (con el pertinente permiso de la persona) y su posterior transcripción.

Por último, en cuanto a la metodología usada, se ha optado por entrevistas en profundidad semiestructuradas para dar oportunidad a la persona entrevistada y al propio equipo de investigación de dar cuantos matices sean necesarios a su respuesta, facilitando la manifestación de aquella información que no está directamente relacionada con el proceso de participación en los planes locales de empleo (aspectos psicológicos de las personas, por ejemplo), pero que podrían tener importancia para esta evaluación.

IV.3 Resultados

IV.3.1 Valoración general del PLE

La finalidad de este primer apartado es observar la opinión que emerge del discurso de las personas que habían participado en algún PLE. Dicho discurso refleja una satisfacción con la experiencia:

“Y aprendí... bueno, muchísimo. Porque además me tuve que buscar la vida sola...” (E1)

“Bien. No, yo... bien. Aquí tuve compañeros, amigos de escuela trabajando con ellos y... muy bien todo, muy bien. No, no con ellos perfectamente. Perfectamente” (E13)

“Pues para mí, en este caso, fueron positivas porque... estuve muy a gusto, conocí gente... fueron positivas cien por cien” (E15)

En ocasiones, dicha valoración positiva se relaciona con una mejora de los ingresos económicos, tanto a corto plazo (percepción del ingreso salarial), a medio (acceso a prestaciones futuras) y a largo (incremento de la cotización de cara a la jubilación):

“(...) después, un año más de cotización y luego las prestaciones que puedes tener después. O sea que estás cubierto ese año, también, te pasa algo y, bueno, estás cubierto por todo...” (E1)

“La verdad es que pagaban bastante bien. Pagaban bastante bien y fue muy... muy positivo” (E15)

“(...) De cobrar 425 a cobrar 600 y pico... paez que no, pero... Luego que cotizas un año por la Seguridad Social. Son cosas que oye...” (E7)

No obstante, la satisfacción con el programa también se ha supeditado a la autorrealización o a la existencia de relaciones mantenidas durante el trabajo, aunque sin desdeñar, lógicamente, las cuestiones económicas:

“(Supuso) una oportunidad, estar cerca de casa, trabajar en algo que te gusta, poder ayudar a la gente y... ¡dar un poco de vidilla a las bibliotecas de (lugar)!” (E5)

“Conocer a mi compañero y a las señoras. Estar con las señoras más que nada. Que las hay muy majas (...)” (E8)

Salvo una persona, todas las demás volverían a repetir la experiencia. Haciendo un balance de todas las consecuencias del PLE, las personas valoran muy positivamente el programa de Planes locales de empleo. En el discurso de las personas aparece una cierta preferencia por las cuestiones económicas por encima del resto a la hora de valorar la participación. Sin embargo, esta preferencia no parece incompatible con la existencia de otro tipo de valoraciones de índole más personal.

IV.3.2 Percepción del PLE como vehículo de inserción laboral posterior y la percepción de la edad como barrera a esa inserción

Dados los objetivos incluidos en el PO del F.S.E se ha creído conveniente una aproximación a la posible relación entre dicha participación y una inserción laboral posterior. Sin embargo, para las personas entrevistadas, dicho proceso de inserción no se ha visto reflejado en sus trayectorias laborales posteriores a la participación; en otras palabras, las personas entrevistadas no perciben que su participación las haya empoderado de manera significativa para obtener un empleo posterior. Así, se ha preguntado sobre la hipotética situación de estas personas de no haber participado en este programa:

*“Creo que **sigo igual**. Bueno, con el agravante de que voy cumpliendo años y que ya no sirves para... ya no te queremos porque ya vienen... lo que decía antes... gente joven, muy preparada, con formación, entonces... luego les hacen contratos en prácticas que son... basura y entonces claro, sale... gratis” (E1).*

*“Creo que (mi situación si no hubiese participado en el PLE) **sería la misma**” (E5)*

*“Más bien **la misma**, empeorando, puesto que la vida sube... el piso tendría que estar pagándolo todavía... entonces... peor sería, claro” (E14)*

*“(La situación actual está) **como estaba**. No varía mucho después” (E16)*

La razón que mantienen las personas para explicar esta falta de mejora de sus perspectivas de inserción es la edad; muchas personas creen que el mayor problema a la hora de encontrar un empleo es la falta de oportunidades que se les da a los trabajadores maduros, lo cual estaría en consonancia con las afirmaciones de que este tipo de programas beneficiarían a las personas más jóvenes en detrimento de aquellas de mayor edad.

*“Dificultades para encontrar trabajo... no sé yo creo que más la **edad**, porque yo por trabajar, igual me da trabajar en una cosa que otra!” (E2)*

*“(...) nosotros estamos en una **edad muy crítica**...” (E3)*

*“Nada. Nada por una cosa muy sencilla porque... nada más... las entrevistas que fui... “bueno, ya te avisaremos”, ¡todavía sigo esperando! Y después a lo mejor “oye mira, no... no encajas en lo que queremos”, y así todo seguido. **Supongo que sería por la edad**, no lo sé” (E4)*

*“Tampoco voy a llevar un... **con la edad que tengo ya, no voy a llevar un CV a ningún sitio porque seguro que no lo van a admitir**...” (E15)*

*“Lo veo un poco negro (mi futuro laboral), lo veo un poco negro. Porque si anduve siempre trabajo temporal y cosas de esas... y **ahora con la edad que tengo, que ye muy difícil que te cojan** (...)” (E12)*

Algunas personas entrevistadas afirman que este tipo de planes son útiles para las personas jóvenes o sin experiencia, pero no para las personas de edades medianas o cerca de la jubilación con un gran número de años cotizados:

*“No... la verdad... a ver, vuelvo a repetir... yo tengo un hijo con 21 años en casa que no tiene **experiencia**, no tiene nada y esto que salió ahora... ye para mayores de 45... tampoco se puede presentar... Pero bueno para un chavalín sí... pero para un padre de familia cobrar 630 euros...” (E9)*

*“Hombre **los que lo hacen por primera vez**, yo creo que sí (puede servir). Porque cogen experiencia. En lo que solicitan, en lo que vayan a hacer. **Pero los que ya llevamos más tiempo**, que ya hicimos otras cosas así por los ayuntamientos pues...” (E16)*

Por último, ha habido alguna persona que sí cree que su partición la ha empoderado a la hora de aumentar sus probabilidades de inserción laboral:

“Sí, sobre ese tema (la mejora de sus expectativas) sí. ¡Claro que han mejorado!” (E2)

“Formativas sí, porque te formas. ¿Experiencia? Pues también. Porque coges de aquí y de allí y ves cómo trabajan en diferentes sitios. A mí, yo hablo de mí personalmente. A mí sí me sirvió” (E17)

En general, las personas participantes muestran un gran escepticismo a la hora de ver su participación como una herramienta para adquirir experiencia y aumentar las posibilidades de encontrar un trabajo en el futuro. Los perfiles que se han encontrado son, por un lado, personas de más de 55 años y, por otro, personas jóvenes con títulos universitarios. En el primero de los casos, parece ser que la experiencia de un año de contrato no añadiría nada nuevo a su bagaje laboral y en el caso de las personas con titulación universitaria, la experiencia laboral adquirida a raíz de la participación en el PLE no les permitiría optar a un puesto de trabajo acorde con su formación universitaria.

IV.3.3 Estrategias de búsqueda de empleo y su relación con la participación en el PLE

En este punto se ha querido analizar los métodos de búsqueda de empleo que tienen las personas participantes y ver si habían cambiado después del programa de empleo. Las personas entrevistadas respondían negativamente a la pregunta. Tanto antes como después del año de contrato, la forma escogida por las personas entrevistadas suele ser la autocandidatura (echar currículos):

*“Pues... **iba a las empresas a llevar los CV** y... **ye lo que hay**” (E3)*

*“Yendo por las empresas, **dejando el CV**. Algún amigo te llama: <<oye que en tal sitio andan buscando gente>>” (E7)*

*“Sí, sí, CVs... ¡mi madre! **¡Tengo echados la de Dios!** De hecho, ahora, como ye todo modernizado y por Internet, ¡ya no quieren ni que vayas a echarlos! Ya por Internet todo. Todo por Internet. (E11)*

“Sí, sí. Empecé a echar CV, eché CV en (empresa), en (empresa)... ¡uf!, ¡ni se sabe!” (E13)

Las personas jóvenes afirman usar medios electrónicos para ponerse en contacto con las empresas mientras que algunas personas de más edad dejan esta responsabilidad en manos de alguno de sus hijos o hijas:

*“Yo eso de internet no lo entiendo (...). Te lees el temario como el que me dieron a mí **que sacó** (...) (**mi hija**) de internet u otro parecido...” (E7)*

*“No (busco empleo por internet). No, porque no tengo. Lo primero que yo a mí esto... **mi hija**, yo... a ver si me entiendes...” (E13)*

IV.3.4 Efectos positivos indirectos de los PLE: aumento el bienestar subjetivo y activación para el empleo

Consecuencias positivas en el bienestar subjetivo de las personas participantes

Ya se ha dicho que no es una novedad el hecho de poner en relación las PAMT con una mejora de la salud¹⁴ de los participantes en dichas políticas. La novedad residiría en la metodología usada para su análisis. Dicha elección metodológica estaría explicada en primer lugar por la ausencia de una base de datos que recoja información acerca del bienestar de los sujetos en un momento anterior y posterior de la participación. No obstante, y viendo la evaluación como un todo, la complementariedad de la metodología cuantitativa con la cualitativa se antoja como la idónea a la hora de abordar de manera holística las consecuencias de la participación en alguna PAMT. Así, la metodología escogida no estaría solo forzada por la existencia o ausencia de datos cuantitativos, es también una elección *ad hoc* que, en opinión del equipo evaluador, aumentará la validez de las conclusiones generales de esta evaluación.

La cuestión de la relación entre la participación en el PLE y la mejora de la salud ha estado presente a lo largo de todas las entrevistas. Algunas personas entrevistadas han asumido la participación en el PLE como parte de un proceso que les permitía mantener una actividad laboral; mantener una rutina de trabajo es visto por las personas como algo positivo, independientemente de la posible repercusión en cuanto a inserción laboral posterior. Además, esas rutinas en cuanto a horarios de trabajo se extienden al resto de actividades cotidianas de la persona:

*“Vamos a ver, si estás todo el día en casa **te estás comiendo la cabeza**. Si estás fuera, estás entretenido (...) Vamos a ver que no... charlar un poco con los compañeros. Además, me tocó con unos compañeros bastante buenos. Contento”. (E7)*

*“Me valió por el tema de que estuve entretenido y que **mientras estaba haciendo cosas no estaba la cabeza dando vueltas**. Porque... el estar con necesidades, **¡la cabeza te vuelve loco!** (...) Durante... mientras duraba, sí. **Estabas con una cierta alegría, ¿no?** Oye, ya tengo algo que hacer todos los*

14 En este sentido se usará el concepto de salud tal y como es definido por la O.M.S en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Así, se define salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

días (...) Te quita problemas, porque tengo que trabajar y tal, tal, tal... y estás pensando en lo que tienes que hacer mañana, lo que sea y no sé cuánto y... incluso llega el fin de semana y dices <<oye, me merezco un descanso>>” (E11)

“Es que cuando uno está activo, **jel mero hecho de levantarte a las 8 para tener que ir a trabajar ya ye un aliciente joer!** Y estás ocho horas, o siete, seis, vas a comer el pincho, hablas con el compañero... ves a uno... Cuando estás al paro lo mismo te levantas a las 10, que a las 11, que te echas a las 2, que comes a las 5, que no comes. ¿Me entiendes?” (E10)

“Sí, tú estás desempeñando un puesto de trabajo, ¿no? En este caso eres un profesional en un puesto pues... si desempeñas tu profesión en ese momento, bien, la gente está contenta, ves que las cosas fluyen... **te sientes mejor**”. (E17)

“Llevaba tiempo ya sin ir a trabajar y... acostumbreme a levantarme a mis horas, a comer a mis horas, **volví a entrar como quien dice... jotra vez a la vida!** (...) Sentíame más... **hacia mí propio yo...** sentíame más... más hecho, más... **más realizado** que ahora. **Porque ahora paez como si faltara algo que no encaja.** Sin embargo, al estar trabajando... empiezas a levantarte a las horas, empiezas a conocer otra gente, a lo mejor uno ye de aquí, otro ye de Sama... ¡ye distinto!” (E12)

En otras ocasiones, la sensación de sentirse útil en un puesto de trabajo es vista como otra importante consecuencia positiva de participar en el PLE:

“(...) porque estás en casa sin hacer nada y dices “madre, es que no me sale nada”... << ¡no soy nada!>> **Te sientes inútil...** cuando no frustrado o frustrada. Yo... creo. Porque yo sí... te sientes así a veces. Yo creo que todo el mundo llega un momento en que se siente así, que dices, que vamos a ver, ¡por Dios!” (E17)

“Te levantas y ¿qué haces? Yo no soy tampoco de esos de hacer las camas y ponerme a barrer, ¿no?... Estás trabajando y cambian las cosas, claro, levántaste por la mañana y **paez que te sientes útil en una palabra**” (E9)

En este mismo sentido, para otra persona lo mejor de su experiencia ha sido sentirse útil ayudando a sus vecinos:

“Pues una oportunidad, estar cerca de casa, trabajar en algo que te gusta, **poder ayudar** a la gente y... ¡dar un poco de vidilla a (lugar)” (E5)

Esta situación de mejora del estado de ánimo también puede verse reflejada en la relación con familiares o amistades. Una de las personas entrevistadas refiere que la relación con su círculo social mejoró a raíz de la participación en este programa:

“Sí, dicen que sí (estaba de mejor humor). Dice mi hija que reñía menos. Sí, sí”. (E1)

Esta asociación entre bienestar y trabajo es de tal magnitud, que algunos participantes afirman que preferirían estar trabajando a quedarse en casa con una prestación de importe similar al salario que recibirían por ese hipotético trabajo:

*“Pues eso que... a ver yo no trabajo gratis tampoco, ¿eh? Tampoco quiero engañar... como todo el mundo... pero creo que... que **es más positivo estar haciendo algo**, ser útil, para ti mismo también porque... bueno...” (E1)*

*“No, no, en casa... ¿qué hace uno? ¡Qué va! **Vale más estar trabajando**, más entretenido, estar con los compañeros... con todo... Eso de cobrar en casa ya... ¡cuando llegue la hora!” (E2)*

*“No, yo prefiero tener los 631 euros con trabajo. (...) **El trabajo para mí es el todo**” (E13)*

“Yo lo que sí es que a mí me dicen ahora tienes un trabajo de un dinero determinado, 1.000 euros, por poner un ejemplo, hasta que me retire, que me falta año y medio, o lo tienes en cajas sin hacer nada... prefiero el trabajo. Eso fijo” (E15)

“Estás haciendo un trabajo que es necesario y de la otra manera... Sí, ¡sería una ganga! Por supuesto que estar en casa tumbado en la cama o viendo la televisión y todo lo que quieras, pero... ¡no me iba a reportar mucho, tampoco! Porque quedarías... ¡estarías aburrido!” (E16)

Pareciera que, a raíz de los muchos años de trabajo, la esencia de cada persona se hubiera ligado indefectiblemente con su actividad laboral. En este sentido, una persona (también) es aquello en lo que trabaja. Siguiendo a Agulló (1997), en la sociedad moderna, el trabajo (asalariado) se convierte en *deber moral, en obligación social y en requisito fundamental para el logro de la autonomía, identidad, ciudadanía y respeto social*. La cuestión clave entonces sería preguntarse qué le ocurre a la persona cuando le falta el empleo. Para Buendía (2010), la persona que ha perdido su empleo sufre una suerte de *mutilación* que podría estar explicando algunos trastornos afectivos o psicofisiológicos. Desde este punto de vista, la ausencia de actividad laboral podría estar creando una predisposición a padecer estados depresivos. En primer lugar, sería de suponer que, si la participación en un programa como el que aquí se está evaluando mejorase el estado de ánimo de las personas, así como sus relaciones sociales, por extensión, tenga un efecto positivo en la disminución de la depresión. De manera análoga, no sería de extrañar que la ausencia del mismo fuese fuente de problemas. En este sentido, las entrevistas llevadas a cabo con personas que en un momento de sus vidas han sufrido algún episodio depresivo cobran una especial

relevancia. Algunas de estas personas afirman haber pasado por períodos de depresión justo en el momento en el que se quedaron en paro o empezaron a tener problemas laborales:

*“Cuando quedé al paro, no lo asimilaba. La verdad ye que vamos, ¡llevaba incluso seis meses y era imposible! Era una persona que yo, por ejemplo, levantábame a las 7 y media, entrábamos a las 9, llegaba allí a las 8:30... y trabajaba, salía a las 6, a las 7, a las 8, depende de cómo sea. Entonces, de momento, quitarte eso... ¿qué hacías? Pues bueno... la verdad que sí, yo... ¡lo mío era el sofá! Y el sofá y darle vueltas a la cabeza y esto y por qué pasó y tal, y tal. (...) **Estuve hablando con una persona, una persona, un psicólogo o psiquiatra** o lo que sea (...) Y me dice, mira hay una cosa que ye muy sencilla, tienes tres soluciones: **salir tú solo, tomar pastillas o la tercera la que tú quieras.**” (E4)*

*“Porque de la que quedé **despedido** del restaurante (nombre del restaurante) estuve **tres meses con una depresión**” (E13)*

Otra de las personas entrevistadas tuvo que recurrir a antidepresivos a raíz de renunciar a presentarse a una oposición ante la falta de expectativas de éxito:

“En ese momento estaba en (lugar) y estaba pocas horas y veía como que no iba a ningún lado. Y lo dejé también porque me entró un poco de depresión. (...) Fue una situación que no veía el futuro... ¿sabes? Que veía ahí gente con 40 años, que todavía no había sacado nada y llevaba años estudiando” (E8)

Si los estados depresivos pueden aparecer ante la pérdida de empleo también podríamos encontrar a alguien que haya recorrido el mismo camino, aunque en dirección opuesta, es decir, alguien que haya mejorado en su estado depresivo a raíz de haber obtenido un contrato laboral. En efecto, algunas de las personas a las que se les había diagnosticado depresión, relataron cómo la participación en este programa favoreció su recuperación debido a la mejora de las relaciones sociales (compañeros y compañeras de trabajo) y a la aparición de un sentimiento de pertenecería colectivo:

*“Hombre pues... mismamente **la depresión que tenía se me mitigó mucho** (cuando entré en el PLE). Me valió mucho el trabajar para **hacerme a la sociedad**, estaba también muy apartado... ¡para muchas cosas me valió! (...) Participar en un programa ye siempre... porque encima aprendes mucho, **te metes con gente de las túas edades...** y entonces... te das cuenta de que **no estás tú solo**, que son muchos los que estamos en ello. Lo principal eso, que ya te metes en la sociedad y trabajas con gente de la tu edad, porque son planes de empleo para mayores de 45, entonces... estamos todos en la misma y... te llevas bien, andas con unos, con otros... ¡y estás mucho mejor!, está uno mucho más...” (E12)*

En la actualidad, el excesivo uso del concepto *depresión*, hace que cuando una persona hable de él pueda referirse simplemente a estados puntuales de apatía. Para intentar delimitar el concepto médico de depresión y eliminar otro tipo de acepciones ajenas a la clínica, en las entrevistas se han introducido preguntas acerca del consumo de medicación antidepresiva. Además, una forma eficaz de validar la mejoría es contabilizar la cantidad de medicación antidepresiva que le ha sido recetada a la persona. Así, cuando este número disminuye podemos asumir que el paciente o la paciente ha mejorado y, por ello, el personal médico habrá bajado la dosis. Una de las personas relacionó la disminución de antidepresivos recetados con su participación en este programa:

*“Sí, claro. Por ejemplo, **de tomar dos, tomaba una, nada más, para acostarme y... estaba mucho más relajado todo el día**” (...) ¡Y es por eso! No es por otra cosa, ¡es por el trabajo! **Yo estoy trabajando y suspendo las pastillas**. ¿Qué te parece?” (E13)*

Para Jahoda (1982), el bienestar producido por el empleo vendría dado por la satisfacción de cinco necesidades: (1) estructura de tiempo, (2) contactos sociales, (3) participación en actividades colectivas, (4) estatus e identidad y (5) actividad regular. Por el contrario, Fryer (1986) en una revisión crítica del trabajo anterior afirmaba que dicho aumento del bienestar vendría dado a partir de la sensación de control sobre la propia vida de la persona. Véase que las cinco necesidades que Jahoda marcaba como esenciales a la hora de explicar el aumento del bienestar desaparecerían una vez terminada la participación en el PLE, no así la sensación de control expuesta por Fryer, la cual se podría mantener, pudiendo estar explicando el efecto a medio plazo de la participación en el mercado de trabajo. Pues bien, tanto la satisfacción de las cinco necesidades como la sensación de control sobre la vida de la persona han emergido de forma explícita en las entrevistas mantenidas con los y las participantes. Así, dicho aumento en el bienestar percibido por estas personas vendría explicado por el cumplimiento de las seis (cinco más una) necesidades anteriores.

Consecuencias positivas en la activación para el empleo

Las mismas razones que podrían estar explicando un aumento en el bienestar también podrían estar explicando una mayor activación laboral. En este sentido, uno de los

efectos que se han encontrado en los participantes es un mayor interés hacia las convocatorias de nuevos planes y programas de empleo:

“Sí, de hecho, creo que sale hoy o mañana aquí en (lugar)... y creo que es para... que llevan tres años me parece. Pero bueno, yo presentarme me voy a presentar, a ver si cuela. Y después también estoy en la bolsa de (lugar) y en la de (lugar). En la de (lugar) llevo dos años y tengo el número ciento y no sé qué...” (E7)

En otras ocasiones las personas justifican su preferencia por los planes de empleo protegido debido a las cláusulas que favorecen la presencia de colectivos especiales o de difícil inserción:

*“Yo ahora... la mayoría de las veces lo que busco... ye los empleos, los... los PLE, porque son... como ya dije antes, **son donde hay para mayores de 45, entonces ye lo que más busco**, en planes de empleo, cosas, y estatal...” (E12)*

Ambas personas argumentan que este aumento en el interés por los PLE se debe a su anterior participación.

En otros casos, la persona comienza a manejar de manera más efectiva los plazos y formalismos necesarios para poder inscribirse en algún otro plan de empleo o programa de empleo protegido:

*“Sí que les dio tranquilidad a ellos (a mis padres) ver que **a raíz de entrar en ese plan de empleo yo empecé a moverme mucho más a nivel de papeleo** en cuanto a... <<¡venga, salió, tengo que ir a por esto!>> <<No lo voy a dejar para el último día...>>” (E6)*

Ha habido algún caso en el que esta preferencia hacia programas de empleo protegido ha llevado a la persona a dar por hecho que su inserción laboral futura pasará necesariamente por otro PLE. Ante la pregunta de las posibles mejoras a raíz de la participación en el PLE, la persona responde:

*“Hombre a mí eso la verdad que no... **para otros planes no influye**. Porque como las dificultades que yo me encuentro es que el inglés no tengo certificación no... aparte es que le cogí mucha manía y soy incapaz de retomarlo” (E18)*

También hay personas que han puesto de manifiesto la oportunidad que supone poder compaginar la participación en el PLE con el estudio de unas opciones:

“Poder trabajar de algo que a su vez te da tiempo para estudiar, pues a nivel económico te da un alivio... te da una tranquilidad porque evidentemente el

sueldo no es alto, pero viviendo con tus padres es suficiente como para ir ahorrando, tus gastos... entonces es una tranquilidad” (E6)

IV.4 Conclusiones

La satisfacción percibida por las personas participantes de los PLE es independiente de la baja probabilidad de inserción laboral que la persona percibe como consecuencia de dicha participación; aunque las personas se muestran escépticas en cuanto a la obtención de trabajos debido a la experiencia adquirida, dicen sentirse muy satisfechas de haber participado en este PLE y afirman que volverían a presentarse si tuviesen una nueva oportunidad. Dicha satisfacción parece estar relacionada con el ingreso económico (tanto en forma de salario como de futuras prestaciones) así como con un sentimiento de utilidad derivado del cumplimiento del trabajo.

Desde esta óptica, sería conveniente no valorar la participación en los PLE exclusivamente como un instrumento que facilite la inserción laboral de la persona. Las tres razones clásicas por las que la administración pública interviene en cuestiones económicas y laborales son la eficiencia (facilitar la inserción laboral haciendo más atractiva a la persona trabajadora y facilitando su contratación), la estabilidad (suavizar el ciclo económico actual disminuyendo las tasas de desempleo) y la equidad (apoyar a los grupos sociales con más dificultades de inserción). Así, este aumento del bienestar que ha emergido en las entrevistas (y la ya mencionada disminución de los síntomas depresivos en la persona) podría contemplarse desde la óptica de equidad, valorando este tipo de programas no solo como una política de empleo sino también como una política social que proteja a los sectores más vulnerables de la población desde una óptica más amplia.

V. EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

V.1 Introducción

El presente apartado contiene la evaluación de género del Programa Operativo (en adelante PO) del Fondo Social Europeo del Principado de Asturias 2014-2020 (en adelante FSE), la cual ha sido realizada siguiendo la *“Guía de recomendaciones para incorporar el enfoque de género en los planes de evaluación, TDR e informes de evaluación 2014-2020”*, elaborada por Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación con enfoque de género 2014-2020 (2017).

Como el propio PO recoge en el apartado 11.3, relativo a Igualdad entre Hombres y Mujeres (pág. 186), la incorporación de la perspectiva de género (en adelante PG) deviene una cuestión de obligado cumplimiento para todas las administraciones a partir del marco jurídico vigente, tanto a nivel comunitario como estatal y autonómico. Concretamente resultan de aplicación: el Reglamento (UE) Nº 1303/2013; la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; y la Ley del Principado de Asturias 2/2011, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género. En el caso de las políticas de empleo en Asturias, la necesidad de transversalizar el género resulta además una cuestión imprescindible a la vista de los datos sobre el contexto socio-económico asturiano recogidos en el diagnóstico del propio PO (pág. 10-20), y en los cuales la brecha de género constituye una realidad.

De acuerdo con la Guía (2017) citada más arriba, algunas de las principales dificultades que pueden darse al evaluar un PO incorporando la PG serían las siguientes (pág. 14):

- Los objetivos y resultados del PO no se formulan desde su diseño con enfoque de género o lo incorporan de una manera ambigua o general.
- La valoración de resultados e impactos se limita a presentar datos desagregados por sexo, siendo una mera contabilización sin una mirada cualitativa –indispensable para medir cambios de igualdad–.

- El insuficiente compromiso con la igualdad de género y/o conocimiento técnico sobre la aplicación del enfoque en los organismos responsables de la gestión, ejecución y evaluación del PO.
- No siempre se utilizan métodos mixtos (cualitativos y cuantitativos), procesos participativos y valoración de la experiencia de las personas participantes procurando una participación equilibrada.
- La focalización, erróneamente y de modo único, sobre la participación femenina y la mejora de situación de las mujeres sin atender a brechas de género.

A fin de conjurar tales riesgos, la Guía propone una serie de recomendaciones (pág. 14-19) que se han tratado de seguir en el desarrollo de la evaluación. Para ello el análisis relativo a la incorporación del enfoque de género se realiza por una persona experta en temas de género, con formación en el tema y experiencia en el análisis de políticas públicas. Así mismo en la evaluación se recurre al uso de lenguaje incluyente y no sexista. Por último, y muy importante, se analizan los efectos e impactos del PO en la situación de mujeres y hombres, para identificar la existencia de brechas de género y las posibles causas que las generan, proponiendo alternativas para su corrección. En este sentido los datos generados se presentan desagregados por sexo, las preguntas de evaluación incorporan la PG en los indicadores de productividad, de resultados y de impacto, y las metodologías de trabajo han tratado de ser participativas, cuidando incorporar un porcentaje similar de mujeres y hombres.

V.2 Resultado del análisis del PO

A la vista de lo identificado en el apartado anterior, parece inevitable que su traslación a la práctica implique también dificultades en la parte relativa a su ejecución. Al respecto, junto con la escasez del presupuesto, llama la atención que durante los tres primeros años de vigencia del PO no se haya ejecutado nada de la partida destinada para el *“Fomento del autoempleo de las mujeres a través de la Escuela de Emprendedoras y Empresarias”* (pág. 49), lo que deja el coste cofinanciado de las políticas de igualdad de oportunidades reducido a cero, a pesar de constituir un eje horizontal del PO. Dado que desde enero del año en curso la citada Escuela permanece

cerrada y sin funcionamiento, el problema no parece tener una solución inminente, lo que complica aún más si cabe el panorama a futuro.

En definitiva, como ha ocurrido también en otras medidas del eje 1B ya comentadas, parte de la actividad prevista en relación con esta Escuela de Emprendedoras si se ha realizado antes de 2017, pero no se ha cofinanciado con cargo al FSE y de ahí que la ejecución aparezca como nula. Desde el año en curso los problemas parecen ser de mayor calado y, comprendiendo las dificultades que implica la gestión de recursos públicos, cabe señalar que la Administración del Principado debería contar con capacidad técnica suficiente para superarlas con éxito, como sucede en otras áreas y servicios. Sería lamentable que la ejecución del PO se cerrara finalmente sin inversión alguna en temas de género y teniendo que reintegrar las partidas programadas para tal fin, a pesar de las importantes necesidades y carencias identificadas en este apartado para el caso asturiano.

Uno de los principales riesgos que se identifican a menudo en numerosas intervenciones públicas es la incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres como un principio rector que sin embargo no pasa del plano formal o enunciativo, bien por quedar reducido a una simple declaración de intenciones, bien por estar limitado sólo a algunos ámbitos del problema sin vertebrar todo el quehacer institucional. El problema en estos casos es que la ausencia de un compromiso activo con la igualdad se traduce en la práctica en una escasa capacidad para detonar cambios sociales positivos, lo que resta eficacia a iniciativas como la que nos ocupa. De ahí la conveniencia de promover iniciativas, incluidas acciones afirmativas, que ayudasen a hacer compatibles el empleo y la formación con la vida personal y familiar, favoreciendo la conciliación.

V.3 Resultados de la evaluación del PO

El análisis efectuado al programa de acción formativa dirigido a personas desempleadas de larga duración, Línea 1, nos arroja datos relevantes desde la perspectiva de género principalmente en la parte cuantitativa de la evaluación.

La primera cuestión que cabe identificar es una mayor participación masculina, 1.211 varones frente a 710 mujeres (cuadro III.2.), situación que sería conveniente corregir en futuras intervenciones para garantizar que la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación se plasme en igualdad de acceso efectivo a la misma. Lo llamativo de este dato es que se ha podido comprobar (cuadro III.3) que las mujeres que no accedieron participar en el proceso formativo tuvieron más dificultades para la obtención de un contrato con posterioridad a dicha formación (39.5% frente a 46.9). En sentido contrario, no se ha identificado apenas diferencia en el acceso al empleo entre los varones que participaron en la actividad formativa y los que no pudieron hacerlo por falta de plazas (47.1% frente a 46.8%). Estos datos ponen de relieve la importancia de invertir en la formación para las mujeres, y la necesidad de fomentar activamente su participación en tales procesos dado que parece presentar un mayor nivel de eficacia.

En lo relativo a las familias profesionales, la evaluación ha revelado diferencias notorias en la participación por sexos, pues mientras en servicios socioculturales y a la comunidad la presencia mayoritaria de mujeres es una realidad (21,3% frente al 2,8 % de hombres), en sectores típicamente masculinizados las mujeres aparecen infrarrepresentadas, como es el caso de electricidad y electrónica (0,8% frente a 12,6% de varones) o fabricación mecánica (0,4% frente a 13%) y en menor medida también en edificación y obra civil (3,9% frente a 8,5%). Ello es reflejo de los estereotipos sociales de género a partir de los cuales se reserva actividades propias del cuidado y el “ser para los otros” para las mujeres, y actividades más productivas y técnicas a los varones. Dado que esta segregación horizontal en el ámbito formativo se reproduce posteriormente en el mercado laboral generando nichos de trabajo en función del sexo, conviene atender tales sesgos desde la fase de formación a través de estrategias que fomenten el equilibrio en la participación en las acciones desarrolladas, como un paso previo para corregir ulteriores rezagos en el acceso al empleo.

Esta mayor participación masculina es aún más evidente en el acceso al curso de Formación Profesional de Grado Superior de Eficiencia Energética y Energía Solar Térmica. Así, en el curso 2014-2015, mientras 15 hombres habían accedido a esta formación, no la había hecho ninguna mujer. Ese mismo año, en el segundo curso,

había matriculadas dos mujeres y 16 hombres. Esta misma situación se repite en el curso 2015-2016: en el primer curso había matriculadas 3 mujeres y 12 hombres y durante el 2º curso se matricularon 9 hombres y una sola mujer. En resumen, del total de personas matriculadas en este curso de Formación Profesional, la participación femenina solo es del 10%. Otra diferencia que se ha podido apreciar a partir de la evaluación tiene que ver con el diferente grado de estudios de las personas participantes. Así, las mujeres que han participado en la acción formativa cuentan con un mayor nivel académico que los hombres dado que el 40,4 por ciento cuenta con formación profesional de grado superior o universidad, mientras que en el caso de ellos sólo un 24,9 por ciento tiene esta titulación. Dado que estamos hablando de personas desempleadas de larga duración, los datos revelan que hay un alto porcentaje de mujeres sobrecualificadas sin empleo, o lo que es lo mismo, que a mayor formación la brecha laboral se incrementa. Consideramos que éste es sin duda un dato que también conviene atender en futuras intervenciones institucionales a fin de garantizar una efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Como no podría ser de otra forma, los porcentajes de distribución por primera ocupación registrada avalan esta interpretación, pues como se pone de manifiesto en el cuadro III.3., hay más mujeres que hombres con ocupaciones que exigen mayor titulación, concretamente 17,3 por ciento frente a 8,4 por ciento para el caso de directores, gerentes y técnicos científicos (*sic*). Aunque sin duda el dato más relevante es el relativo a los servicios de restauración, primera ocupación registrada por el 49,2 por ciento de mujeres frente a 13 por ciento de varones, lo que de nuevo confirma la existencia de mujeres con formación superior que sin embargo se han iniciado en el mercado laboral en trabajos de hostelería para los que están sobrecualificadas. Así mismo la presencia de 2,4 por ciento de mujeres en trabajos cualificados de la industria contrasta con el 33,2 por ciento de varones, lo que da cuenta de la segregación horizontal en función de las familias profesionales que comentábamos más arriba, algo que también está presente en el apartado agrícola, operadores y ocupaciones elementales, con 5,3 por ciento de mujeres frente al 27,4 de hombres.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Conclusiones

- La calidad de los datos que registran la actividad del PO es muy diversa y ha permitido detectar lagunas importantes de los procesos de recogida de información. Estas lagunas afectan negativamente a la evaluación en la medida que impiden completar satisfactoriamente los indicadores de eficacia y de eficiencia bajo los criterios del FSE. Para compensar este problema, se han utilizado los datos de beneficiarios totales de las acciones, a la vez que, para cumplir con las condiciones establecidas en la Guía de Evaluación, se han recogido asimismo los valores estimados con los datos reglamentarios. Existe un déficit importante en los procedimientos de recogida de información sobre beneficiarios y falta una aplicación informática que facilite dicha recogida.
- A finales de 2016, se observa un reducido grado de ejecución financiera, que asciende al 16 por ciento del total de la financiación del PO-FSE 2014-2020, menos de la mitad de la ejecución prevista en la temporalización de la inversión recogida en el Programa. La ejecución es relativamente menor en los ejes y líneas con mayor importe total previsto para el conjunto del PO. A las razones recogidas en el Informe Anual de Ejecución 2016 para la falta de ejecución en algunas medidas en dicho año se le suma, a la hora de explicar la reducida ejecución 2014-2016, el hecho de que diversas acciones previstas inicialmente en el PO han sido realizadas, pero no han sido cofinanciadas con cargo a este Programa, como ocurre, entre otras, con los planes locales de empleo.
- Cabe subrayar la escasa ejecución en las líneas de formación para el empleo, derivada de que las convocatorias de 2015-2016 se financiasen a través de mecanismos diferentes al FSE –a pesar de encontrarse incluidos en el PO- y de que el retraso sufrido por las convocatorias de 2016-2017 llevasen a su desistimiento.
- En relación con la evaluación de eficacia, realizada con base en la totalidad de las personas participantes en las acciones cofinanciadas, los resultados pueden considerarse bastante satisfactorios. En varias medidas se habrían alcanzado y superado los valores establecidos como meta para el final del período de

programación y, en el resto, la eficacia al final del tercer año se acerca a dichos valores meta. Adicionalmente, los indicadores por sexos muestran una mayor eficacia de las medidas para el colectivo de mujeres que para el de hombres.

- Por lo que respecta a la evaluación de eficiencia, realizada con datos de todas las personas participantes, cabe señalar un importante desajuste de costes unitarios en las medidas de ESO, que se plasma en desviaciones al alza en el conjunto del eje 3B y que se debería corregir en ejercicios futuros.
- La evaluación específica de efectos causales de la formación para el empleo, que se llevó a cabo con base en un método contrafactual basado en datos de registro, no permite afirmar que la formación produzca impactos positivos ni negativos sobre la inserción, entendida esta última como el acceso a algún contrato de trabajo desde el momento de la formación. Cabe destacar la falta de significatividad estadística de esta relación causal, a pesar de que la hipótesis de efectos positivos de la formación no solamente se apoyaba en los objetivos de la medida 8.1.2, sino también en fundamentos teóricos y empíricos, pues existen evaluaciones anteriores donde la formación mostró una incidencia positiva sobre el empleo de las personas participantes. En cualquier caso, la ausencia de efectos queda reiterada en los análisis desagregados por sexos y por edades.
- Una posible explicación de esta falta de evidencia sobre el efecto de la formación para el empleo podría encontrarse en los cambios experimentados por el mercado de trabajo en España durante los años de la crisis, que han supuesto el aumento de las diferencias por niveles educativos en el acceso al empleo. La escasez relativa de empleo ha incrementado la función selectiva de los estudios reglados, y ello ha podido reducir el rol de la formación para el empleo. Otra conjetura, contrapuesta a la anterior, vendría dada porque la orientación de la mayor parte de la formación hacia la obtención de certificados de profesionalidad haya producido un efecto de bloqueo en la búsqueda de empleo de las personas participantes. Por último, cabe la posibilidad de que la adecuación de la formación a las características de sus destinatarios no haya sido óptima.

- La medida de 8.1.5, dirigida a mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas o inactivas y, de forma especial, la de aquellas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, se ha evaluado mediante entrevistas en profundidad. Se observa una elevada satisfacción de las personas participantes en los planes locales de empleo que, en los discursos de estas personas, aparece relacionada con las consecuencias económicas del contrato de trabajo, así como con efectos positivos de índole psicosocial derivados de estar trabajando.
- Las entrevistas hechas a personas beneficiarias de contratos de planes locales de empleo también permiten concluir que este grupo ha experimentado una mejora en su activación laboral, si bien no se observan cambios significativos en las formas de búsqueda de empleo del colectivo ni, sobre todo, en su empleabilidad: la situación laboral predominante entre las personas entrevistadas es la de desempleo.
- Al abordar las diferencias entre hombres y mujeres dentro del PO, es especialmente destacada la escasa participación relativa de las mujeres en las líneas de formación para el empleo, las elevadas diferencias en dicha participación según las familias profesionales de la formación, así como la relativamente menor tasa de empleo posterior de las mujeres formadas. Dicha diferencia en la participación es aún más preocupante en el curso de Formación Profesional de Eficiencia Energética.
- Las consideraciones anteriores, unidas al cierre de la Escuela de Emprendedoras y Empresarias desde enero de 2017, y a que la partida destinada al fomento del autoempleo de las mujeres no se haya ejecutado a través del PO, permiten concluir que la evaluación desde la perspectiva de género resulta deficiente, a pesar de los buenos indicadores de eficacia de las mujeres.

Recomendaciones

- Mejorar sustancialmente los procesos de recogida de información sobre personas participantes en las diversas acciones del PO, de forma que sea posible cumplir plenamente con los requisitos establecidos por el FSE.
- Considerar la posibilidad de llevar a cabo una reprogramación que facilite una mejor ejecución del PO a lo largo de los años que restan del mismo, de forma que se puedan aprovechar las buenas tasas de ejecución observadas en el eje 3B y se atenúen los problemas de baja ejecución advertidos en los ejes 1B y 2B.
- Extremar el cuidado sobre las convocatorias de acciones de formación, especialmente en lo relativo a su temporalización, de forma que se evite la repetición de los problemas advertidos en la convocatoria del ejercicio 2016-2017.
- Intentar que la temporalización de la formación para el empleo permita mantener una oferta formativa suficientemente diversa a lo largo del año, evitando en lo posible la concentración temporal de la oferta en algunos meses y la ausencia de oferta en otros.
- Introducir mecanismos de evaluación de las medidas dirigidas a mejorar la empleabilidad de las personas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral que incluyan una valoración comparada, ex ante-ex post, de las actitudes ante el trabajo, de las formas de búsqueda activa de empleo, así como de la situación psicosocial de las personas beneficiarias.
- En relación con los objetivos del eje 2B, concentrar esfuerzos en el desarrollo de la medida de Itinerarios Personalizados, sin ejecución bajo el PO del FSE durante 2014-2016, pero cuya inclusión en dicho programa debería mejorar los resultados de los planes locales de empleo en términos de inserción laboral. Dados los resultados de los PLE, se recomienda intensificar el componente orientador en los Itinerarios.
- Valorar la oportunidad y posibilidades de destinar una parte de la inversión del PO a mejorar las actividades de orientación, que permitan mejorar la adecuación de la formación para el empleo, entre otras medidas, a las

características de las personas destinatarias de las acciones del eje 1B, así como optimizar las actuaciones dirigidas a los objetivos del eje 2B.

- Utilizar, en lo sucesivo, lenguaje no sexista en toda la documentación del PO, transversalizar la PG y desagregar todos los datos por sexo, dando con ello cumplimiento, respectivamente, a los artículos 14.11, 15 y 20 de la *LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombre* en el ámbito administrativo y a los artículos 5.1, 3 y 7 de la *Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género* para el ámbito autonómico.
- La mejora de la ejecución de las acciones destinadas para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y, en su caso, el incremento del presupuesto, devienen una necesidad si se quiere superar el plano meramente declarativo y apostar por un compromiso activo que detone procesos e incida en cambios efectivos.
- Plantear evaluaciones laborales en cuestiones de género, que impulsen avances en esta materia y permitan medir los logros alcanzados.
- Fomentar activamente mediante incentivos u otras acciones afirmativas el acceso de las mujeres a las oportunidades formativas ofertadas, a fin de superar las barreras, psicosociales o de otro tipo, existentes en ámbitos formativos masculinizados, como los relacionados con la construcción, la electricidad o la mecánica.

BIBLIOGRAFÍA

Agulló, E. (1997): *Jóvenes, trabajo e identidad*. Universidad de Oviedo. Servicio de publicaciones.

Andersen, S.H. (2008): "The Short- and Long-Term Effects of Government Training on Subjective Well-being", *European Sociological Review*, vol. 24 Nº 4, págs. 451–462.

Ayala, L. y Rodríguez, M. (2013): "Health-related Effects of Welfare-to-Work Policies: Evidence from Spain", *Social Science & Medicine*, vol. 93, págs. 103-112.

Baker, J.L. (2000): *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BANCO MUNDIAL.

Bell, S.H., Orr, L.L. y J.D. Blomquist (1995): "Methods Used to Evaluate Employment and Training Programs in the Past", *W.E. Upjohn Institute for Employment Research*, págs.1-19.

Buendía, J. (2010): *El impacto psicológico del trabajo*. Universidad de Murcia. Servicio de Publicaciones.

Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2010): "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", *NBER Working Paper*, nº 16173.

Fryer, D. M. (1986): "Employment deprivation and personal agency during unemployment: A critical discussion of Jahoda's explanation of the psychological effects of unemployment", *Social Behaviour*, nº1, págs. 3-23.

Heckman, J.J. (2001): "Micro Data, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy: Nobel Lecture", *Journal of Political Economy*, vol. 109, nº. 4, págs. 673-748.

Jahoda, M. (1982). *Employment and unemployment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Khandker, S.R., Koolwal, G.B. y Samad, H.A. (2010): *Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Ramos, R., Suriñach, J. y Artís, M. (2010): "¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión", *Papeles de Economía Española*, vol. 124, págs. 281-300.

Red de políticas de igualdad entre mujeres y hombres en los Fondos Comunitarios (2017): “Guía de recomendaciones para incorporar el enfoque de género en los planes de evaluación, TDR e informes de evaluación 2014-2020”. Unión Europea y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Documento de trabajo.

Rodríguez, M. (2012): “Técnicas de evaluación de impacto: propensity score matching y aplicaciones prácticas con Stata”. Instituto de Estudios Fiscales, doc. nº 2/2012.

Rosenbaum, P.R. y D.B. Rubin (1983): “The central role of the propensity score in observational studies for causal effects”, *Biometrika*, vol. 70, n.º 1, págs. 41-55.

Sage, D. (2015): “Do Active Labour Market Policies Promote the Well-Being, Health and Social Capital of the Unemployed? Evidence from the UK”, *Social Indicators Research*, nº 124, págs. 319-337.

Zweimüller, J. y Winter-Ebmer, R. (1992): “Manpower Training Programs and Employment Stability”, *IRLE Working Paper* nº 41-92.

ANEXO 1

FICHAS DE EVALUACIÓN DE EFICACIA Y EFICIENCIA

EJE PRIORITARIO 1

Nombre completo de la evaluación	Evaluación de objetivos/resultados de las Prioridades del PO para el informe anual de 2017
Responsable de la evaluación	Principado de Asturias
Ámbito territorial	Regional
Período	2014-2020
Fondos	FSE
Programa Operativo	PO FSE 2014-2020 del Principado de Asturias

Cálculo de la eficacia en recursos financieros

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Gasto ejecutado (%)	Gasto Certificado	Grado de ejecución
57.570.000,00	7.709.596,82	13,4	---	---

Objetivo Específico 8.1.2. Formación Línea 1

Cálculo de la eficacia¹⁵ en productos y resultados (I)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%) ¹⁶			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
82,0	82,0	82,0	85,0	85,0	85,0	81,9	71,4	78,0	96,3	84,0	91,7	-3,6	-16,0	-7,8

Cálculo de la eficacia en productos y resultados (II)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%)			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
82,0	82,0	82,0	85,0	85,0	85,0	75,4	78,3	76,5	88,7	92,1	90,0	-11,3	-7,9	-10,0

¹⁵ El valor usado para medir la eficacia es el porcentaje de personas que obtienen una cualificación tras su participación en el programa.

¹⁶ Según el Documento Guía de la Comisión Europea (Enero 2013), el valor observado solo ha de contemplar a aquellos sujetos de los que hay constancia de todas las variables, incluidas las características del hogar en el que vive la persona. No obstante, se ha considerado conveniente introducir dos cuadros para el cálculo de eficacia, dos de valoración de la eficacia y dos para eficiencia, uno para los resultados encontrados con estos sujetos de los que tenemos toda la información (I) y otro que contemple el mismo análisis pero con todas las personas participantes, se tenga o no se tenga toda la información de sus características (II). Lógicamente el valor de referencia y la meta serán las mismas para ambas filas. En la Línea 1, el total de participantes es de 1902 y el número de ellos con evaluación positiva es de 1455.

Valoración de la eficacia (I)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	96,3	Eficacia alta
Mujeres	84,0	Eficacia alta
Total	91,7	Eficacia alta

Valoración de la eficacia (II)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	88,7	Eficacia alta
Mujeres	92,1	Eficacia alta
Total	90,0	Eficacia alta

Cálculo de la eficiencia (I)

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Meta del indicador (número total de personas desempleadas formadas)			Valor observado (número total de personas desempleadas formadas)			Coste unitario programado (€)	Coste unitario ejecutado (€)
28.520.000,00	5.117.269,30	H	M	T	H	M	T	2.197,22	44.888,32
		6.750	6.230	12.980	72	42	114		

Cálculo de la eficiencia (II)

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Meta del indicador (número total de personas desempleadas formadas)			Valor observado (número total de personas desempleadas formadas)			Coste unitario programado (€)	Coste unitario ejecutado (€)
28.520.000,00	5.117.269,30	H	M	T	H	M	T	2.197,22	2.690,46
		6.750	6.230	12.980	1.197	705	1.902		

Objetivo Específico 8.1.5. Plan Local de Empleo

Cálculo de la eficacia¹⁷ en productos y resultados

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%)			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
10,6	10,6	10,6	15,0	15,0	15,0	14,2	28,5	19,0	94,6	190,0	126,0	-5,3	90,0	26,6

Valoración de la eficacia

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	94,6	Eficacia alta
Mujeres	190,0	Eficacia alta
Total	126,0	Eficacia alta

Cálculo de la eficiencia

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Meta del indicador (número de personas participantes)			Valor observado (número de personas participantes) ¹⁸			Coste unitario programado (€)	Coste unitario ejecutado (€)
16.000.000,00	526.680,00	H	M	T	H	M	T	14.010,50	13.860,00
		571	571	1.142	28	10	38		

¹⁷ En los planes locales de empleo el valor para medir la eficacia es la proporción de participantes que obtienen un empleo, incluyendo a los que obtienen un empleo por cuenta propia, tras su participación.

¹⁸ Aunque el gasto ejecutado del OE 8.1.5 se corresponda con las 38 personas que aparecen en el cuadro, los participantes finales han sido 21 (7 mujeres y 14 hombres). Las 17 personas que faltan no han participado por motivos de índole personal.

Objetivo Específico 8.3.1A Autónomos

Cálculo de la eficacia¹⁹ en productos y resultados

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%) ²⁰			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
89,7	89,7	89,7	92,0	92,0	92,0	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Valoración de la eficacia

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	---	---
Mujeres	---	---
Total	---	---

Cálculo de la eficiencia

Gasto Programado ²¹ (€)	Gasto ejecutado (€)	Meta del indicador (número de personas beneficiarias)			Valor observado (número de personas beneficiarias)			Coste unitario ejecutado (€)
12.780.000,00	716.000,00	H	M	T	H	M	T	4.045,19
		1.052	1.048	2.100	100	77	177	

¹⁹ Eficacia medida a partir del porcentaje de participantes que obtienen un empleo, incluidos empleos por cuenta propia, tras su participación.

²⁰ Los resultados de ejecución del *ticket* de autónomos se realizan cada 3 años. Con lo cual la evaluación del período que comienza en el año 2014 aún no está disponible. De ahí que no se puede agregar ni el valor observado ni todos los índices derivados del valor observado.

²¹ Este gasto programado se corresponde con todo el OE 8.3.1, es decir, no tenemos el importe total previsto para cada una de las dos modalidades

Objetivo Específico 8.3.1B. Consolidación de empresasCálculo de la eficacia²² en productos y resultados

Valor de referencia (%)	Meta (%)	Valor observado (%)	Grado de cumplimiento (%)	Desviación (%)
85,0	90,0	97,5	108,3	8,3

Valoración de la eficacia

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Total	108,3	Alta

Cálculo de la eficiencia

Gasto Programado ²³ (€)	Gasto ejecutado (€)	Meta del indicador (número de empresas participantes)	Valor observado (número de empresas participantes)	Coste unitario ejecutado (€)
12.780.000,00	1.349.647,52	874	453	2.979,35

²² Porcentaje de empresas consolidadas. Datos de ejecución del año 2014.

²³ Este gasto programa se corresponde con todo el OE 8.3.1, es decir, no tenemos el importe total previsto para cada una de las dos modalidades

EJE PRIORITARIO 2

Nombre completo de la evaluación	Evaluación de objetivos/resultados de las Prioridades del PO para el informe anual de 2017
Responsable de la evaluación	Principado de Asturias
Ámbito territorial	Regional
Período	2014-2020
Fondos	FSE
Programa Operativo	PO FSE 2014-2020 del Principado de Asturias

Cálculo de la eficacia en recursos financieros

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Gasto ejecutado (%)	Gasto Certificado (€)	Grado de ejecución (€)
35.930.000,00	1.445.331,70	4,02	---	---

Objetivo Específico 9.1.1. Formación Línea 2

Cálculo de la eficacia²⁴ en productos y resultados (I)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%) ²⁵			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
72,0	72,0	72,0	75,0	75,0	75,0	87,6	80,0	83,0	103,0	94,1	97,6	3,0	-5,8	-2,3

Cálculo de la eficacia en productos y resultados (II)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%)			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
72,0	72,0	72,0	75,0	75,0	75,0	78,6	77,4	77,9	88,7	92,1	90,0	-11,3	-7,9	-10,0

Valoración de la eficacia (I)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	103,0	Eficacia alta
Mujeres	94,1	Eficacia alta
Total	97,6	Eficacia alta

²⁴ Porcentaje de personas que obtienen una cualificación tras su participación en el programa.

²⁵ Al igual que ocurría con la Línea 1 de formación, los cuadros de eficacia, valoración de eficacia y eficiencia se muestran para los sujetos de los que hay toda la información (I) y para el total de participantes (II). En la Línea 2 de formación, el total de personas que han participado es de 748 y el total de ellos que han obtenido una evaluación positiva es de 583.

Valoración de la eficacia (II)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	88,7	Eficacia alta
Mujeres	92,1	Eficacia alta
Total	90,0	Eficacia alta

Cálculo de la eficiencia (I)

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Meta del indicador (número total de personas desempleadas formadas)			Valor observado (número total de personas desempleadas formadas)			Coste unitario programado (€)	Coste unitario ejecutado (€)
8.044.000,00	1.445.331,70	H	M	T	H	M	T	2.228,25	7.985,25
		1.877	1.733	3.610	81	100	181		

Cálculo de la eficiencia (II)

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Meta del indicador (número de personas)			Valor observado (número de personas formadas)			Coste unitario programado (€)	Coste unitario ejecutado (€)
8.044.000,00	1.445.331,70	H	M	T	H	M	T	2.228,25	1.932,26
		1.877	1.733	3.610	355	393	748		

EJE PRIORITARIO 3

Nombre completo de la evaluación	Evaluación de objetivos/resultados de las Prioridades del PO para el informe anual de 2017
Responsable de la evaluación	Principado de Asturias
Ámbito territorial	Regional
Período	2014-2020
Fondos	FSE
Programa Operativo	PO FSE 2014-2020 del Principado de Asturias

Cálculo de la eficacia en recursos financieros

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Gasto ejecutado (%)	Gasto Certificado (€)	Grado de ejecución (€)
12.780.000	7.999.999	62,6	---	---

Objetivo Específico 10.1.2. Reducción y prevención del abandono escolar temprano

Cálculo de la eficacia en productos y resultados (I)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%)			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
78,0	78,0	78,0	78,0	78,0	78,0	74,7	64,4	70,8	95,7	82,6	90,8	-4,3	-17,4	-9,2

Cálculo de la eficacia²⁶ en productos y resultados (II)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%)			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
78,0	78,0	78,0	78,0	78,0	78,0	76,8	81,3	78,7	98,4	104,2	100,9	-1,5	4,2	0,9

Valoración de la eficacia (I)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	95,7	Eficacia alta
Mujeres	82,6	Eficacia alta
Total	90,8	Eficacia alta

²⁶ El valor usado para medir la eficacia es el porcentaje de personas que, o bien superan el primer curso y promociona hacia el segundo, o bien aprueban el segundo curso y obtienen el título en E.S.O. No obstante, según el anexo 6 del P.O., el valor de referencia usado será solo el de titulaciones.

Valoración de la eficacia (II)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	98,4	Eficacia alta
Mujeres	104,2	Eficacia alta
Total	100,9	Eficacia alta

Cálculo de la eficiencia (I)

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Meta del indicador (número de personas participantes)			Valor observado (número de personas participantes)			Coste unitario programado (€)	Coste unitario ejecutado (€)
10.000.000,00	6.499.999,00	H	M	T	H	M	T	1.500,15	23.722,62
		4.300	2.366	6.666	170	104	274		

Cálculo de la eficiencia (II)

Gasto Programado (€)	Gasto ejecutado (€)	Meta del indicador (número de personas participantes)			Valor observado (número de personas participantes)			Coste unitario programado (€)	Coste unitario ejecutado (€)
10.000.000,00	6.499.999,00	H	M	T	H	M	T	1.500,15	3.595,13
		4.300	2.366	6.666	1044	764	1808		

Objetivo Específico 10.4.1. Refuerzo Formación Profesional

Coste unitario programado y realizado de la P.I 10.4²⁷ (I)

Gasto Programado (€)	Gasto certificado (€)	Coste unitario programado	Coste unitario realizado
2.780.000,00	1.500.000,00	1520,78	7.453,08

Coste unitario programado y realizado de la P.I 10.4 (II)

Gasto Programado (€)	Gasto certificado (€)	Coste unitario programado	Coste unitario realizado
2.780.000,00	1.500.000,00	1520,78	425,89

Ciclo Eficiencia Energética

Cálculo de la eficacia en productos y resultados (I)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%)			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
27,0	27,0	27,0	35,0	35,0	35,0	28,5	0,0	25,0	81,4	0,0	71,4	-18,7	-100	-28,6

Cálculo de la eficacia²⁸ en productos y resultados (II)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%)			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
27,0	27,0	27,0	35,0	35,0	35,0	27,0	33,3	27,6	77,1	95,2	78,9	-22,9	-4,8	-21,1

Valoración de la eficacia (I)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	81,4	Eficacia alta
Mujeres	0,0	Eficacia baja
Total	71,4	Eficacia media

²⁷ Al no tener datos del gasto programado y ejecutado dependiendo de las dos diferentes medidas de este objetivo específico (FP a distancia y Ciclos de Eficiencia Energética), se ha considerado añadir en primer lugar el análisis del gasto programado y ejecutado para el objetivo específico general, esto es, con el presupuesto destinado para ambas medidas y con los sujetos también de ambas medidas.

²⁸ En el objetivo específico 10.4.1 el valor usado para medir la eficacia, tanto para FP a distancia como para el curso de Técnico Superior en Eficiencia energética y energía solar térmica, es el porcentaje de personas que obtienen el título.

Valoración de la eficacia (II)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	77,1	Eficacia media
Mujeres	95,2	Eficacia alta
Total	78,9	Eficacia media

Cálculo de la eficiencia (I)

Meta del indicador (número de personas participantes)			Valor observado (número de personas participantes)		
H	M	T	H	M	T
212	116	328	7	1	8

Cálculo de la eficiencia (II)

Meta del indicador (número de personas participantes)			Valor observado (número de personas participantes)		
H	M	T	H	M	T
212	116	328	52	6	58

F.P. a distancia

Cálculo de la eficacia en productos y resultados (I)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%)			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
14,0	14,0	27,0	20,0	20,0	20,0	9,5	6,0	7,4	47,5	30,0	37,0	-52,5	-70,0	-63,0

Cálculo de la eficacia en productos y resultados (II)

Valor de referencia (%)			Meta (%)			Valor observado (%)			Grado de cumplimiento (%)			Desviación (%)		
H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
14,0	14,0	27,0	20,0	20,0	20,0	13,6	15,4	14,6	68,0	77,0	73,0	-32,0	-23,0	-27,0

Valoración de la eficacia (I)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	47,5	Eficacia baja
Mujeres	30,0	Eficacia baja
Total	37,0	Eficacia baja

Valoración de la eficacia (II)

	Eficacia (%)	Grado de eficacia
Hombres	68,0	Eficacia media
Mujeres	77,0	Eficacia media
Total	73,0	Eficacia media

Cálculo de la eficiencia (I)

Meta del indicador (número de personas participantes)			Valor observado (número de personas participantes)		
H	M	T	H	M	T
968	532	1500	148	217	365

Cálculo de la eficiencia (II)

Meta del indicador (número de personas participantes)			Valor observado (número de personas participantes)		
H	M	T	H	M	T
968	532	1500	1629	1835	3464

ANEXO 2

PERFILES DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS

Entrevista 1	
Sexo	Mujer
Edad	49
Nivel formativo	Formación Profesional

Entrevista 2	
Sexo	Hombre
Edad	58
Nivel formativo	Certificado de estudios primarios

Entrevista 3	
Sexo	Hombre
Edad	52
Nivel formativo	Formación profesional

Entrevista 4	
Sexo	Hombre
Edad	62
Nivel formativo	Bachillerato

Entrevista 5	
Sexo	Mujer
Edad	37
Nivel formativo	Estudios universitarios (Licenciatura)

Entrevista 6	
Sexo	Hombre
Edad	26
Nivel formativo	Estudios universitarios (Diplomatura)

Entrevista 7	
Sexo	Hombre
Edad	53
Nivel formativo	Certificado de estudios primarios

Entrevista 8	
Sexo	Mujer
Edad	28
Nivel formativo	Estudios universitarios (Diplomatura)

Entrevista 9	
Sexo	Hombre
Edad	55
Nivel formativo	Graduado Escolar

Entrevista 10	
Sexo	Hombre
Edad	53
Nivel formativo	Graduado Escolar

Entrevista 11	
Sexo	Hombre
Edad	55
Nivel formativo	Certificado de estudios primarios

Entrevista 12	
Sexo	Hombre
Edad	50
Nivel formativo	Certificado de estudios primarios

Entrevista 13	
Sexo	Hombre
Edad	59
Nivel formativo	Certificado de estudios primarios

Entrevista 14	
Sexo	Mujer
Edad	58
Nivel formativo	Certificado de estudios primarios

Entrevista 15	
Sexo	Hombre
Edad	64
Nivel formativo	Bachillerato

Entrevista 16	
Sexo	Hombre
Edad	61
Nivel formativo	EGB

Entrevista 17	
Sexo	Mujer
Edad	29
Nivel formativo	Estudios universitarios (Diplomatura)

Entrevista 18	
Sexo	Mujer
Edad	31
Nivel formativo	Formación Profesional de Grado Superior

ANEXO 3
GUION DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS
Universidad de Oviedo
Enero 2017

Cuestiones preliminares

Garantizar la confidencialidad a la persona entrevistada. Explicarle el objetivo de la entrevista sobre “el programa”. Incidir en que “somos de la Universidad” y las respuestas no van a condicionar sus derechos u obligaciones con la Administración o con el SEPEPA.

Nota: el orden de estas preguntas no importa, puede cambiar con la dinámica de la conversación y algunas preguntas pueden diferir algo en función de las diferentes personas entrevistadas (por ejemplo, para alguien soltero y sin pareja, pueden ser pertinentes preguntas sobre otras relaciones personales significativas, como padres, amigos, etc.)

Antecedentes

-Confirmar su participación en el programa (PLE / SSB) (muy general: identificación del programa y participación si/no).

-¿Podría hacer un resumen, en unos pocos minutos, de la historia de su vida? De dónde es, sus antecedentes familiares y educativos, y cómo llegó a este programa.

-¿Ha tenido algún empleo? Breve repaso de su historia laboral.

Situación de necesidad anterior

a. Características del hogar / familiares

-Miembros del hogar con anterioridad a la participación en el programa: repaso de características generales (sexo, edad), educativas y laborales. ¿Cuántas personas eran en casa? ¿Alguna de estas personas trabajaba?

-Breve repaso (muy general) de la historia laboral de su familia.

-¿Alguna de estas personas estudiaba o había estudiado? ¿Y alguna había hecho algún curso del paro?

b. Fuentes de ingresos

-Repaso de las dificultades económicas del hogar:

- ¿De qué vivían en casa? ¿Trabajaba alguien? ¿Tenían algún tipo de prestación o ayuda? ¿Cuál?

- ¿Tenían problemas para llegar a fin de mes?
- ¿Se tuvieron que endeudar alguna vez?

c. Último trabajo anterior a la participación en el programa

- ¿Cuál fue su último empleo o el último empleo que sea más significativo (para el hogar) de algún otro miembro? ¿Qué hacía? ¿Cuánto tiempo duró?
- ¿Cuándo empezó a buscar trabajo de nuevo? ¿Qué tipo de trabajo estaba buscando?

d. Intensidad y rutinas de búsqueda

- ¿Cómo buscaba empleo?
- En algún momento de la búsqueda muchas personas desempleadas muestran sensaciones de desánimo y dejan de buscar totalmente o casi totalmente. ¿Le pasó esto a usted? ¿Qué le hizo sentirse más desanimad@? ¿Cómo se enfrentó a ello?
- ¿Hacía uso de relaciones sociales a la hora de buscar empleo? ¿Y de las nuevas tecnologías (redes sociales principalmente)?
- ¿Cuáles cree que eran sus principales dificultades (si es que las tiene) a la hora de encontrar trabajo?

La participación en el programa

- Rasgos generales de la experiencia en el programa:
 - Facilidad o dificultad para solicitarlo
 - Facilidad o dificultad para ser admitido o admitida
- ¿Cómo ha llegado a este programa de empleo? ¿Cómo se enteró de su existencia?
- PLE: experiencia (rasgos generales). ¿Qué duración tenía el contrato?

La valoración del programa

- ¿Qué significó para usted poder acceder a este PLE? ¿Qué consecuencias tuvo?
- Incidir en las consecuencias económicas:
 - Importancia de los ingresos obtenidos (subsistir, obviamente, pero también pagar deudas o ahorrar).
 - Posible acceso a prestaciones por desempleo
- ¿Cree que, de alguna forma, sus posibles dificultades de acceso al empleo han mejorado/empeorado después de la participación en el programa de empleo objetivo de esta entrevista?

-En general, intente valorar su participación en el programa de empleo al que nos hemos estado refiriendo.

-En general, ¿de qué forma cree que puede afectar a una persona participar en un programa como el que ud. ha participado?

-(La siguiente pregunta solo se formulará sí la persona ha hecho un curso del paro) Si comparamos estos contratos con los “cursos del paro” que me dijo que había hecho, ¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes de este programa de empleo con respecto a los cursos de formación para el empleo?

La situación posterior a la participación

-PLE: ¿Qué ocurrió tras la finalización del contrato?

-¿Desde que terminó el plan de empleo ha mantenido algún encuentro, reunión o entrevista por cuestiones de trabajo? ¿Estaban relacionadas de algún modo con el PLE (contactos adquiridos a lo largo del PLE, e.g)?

-¿Cree ud. que los posibles contactos adquiridos por una persona en un programa de empleo como en el que usted ha participado le pueden ayudar a mejorar el acceso al empleo?

-¿Ha cambiado su forma de buscar trabajo después de su participación en este plan de empleo (ej: estudiar oposiciones, o entrenamiento para entrevistas por ejemplo)

-¿Cree ud. que la participación en el programa le ha preparado de alguna manera a la hora de mejorar su empleabilidad?

-De no haber existido este plan de empleo su situación actual sería mejor, peor o la misma que en la actualidad.

-¿Si pudiese volver al pasado volvería a participar en este mismo plan de empleo?

-¿Ha trabajado después de su participación en el PLE?

Aspectos psicológicos del sujeto

-¿Se considera ud. una persona con tendencia a la depresión, ansiedad o alguna otra predisposición psicológica reseñable? (Aquí sería bueno sacarle a la persona aspectos como citas con psicólogo, medicación psicoactiva [principalmente antidepresivos o ansiolíticos] Es frecuente que la persona que tome medicación psicoactiva no sepa lo que es, si surge apuntar el nombre de la medicación. No forzar.)

-¿Ha cambiado en algo su estado anímico durante su participación en este PLE? ¿Y después?

-Piense en la relación que mantiene con su círculo más íntimo (familia, amigos, pareja...). ¿Ha cambiado la relación con estas personas durante su participación en dicho PLE? ¿Y después?

-En este mismo sentido, ¿ha cambiado la percepción que tenía de usted mismo a raíz de su participación en dicho plan de empleo? No nos estamos refiriendo solo a su autoimagen como trabajador, sino en general.

-De contestar afirmativamente a alguna de las tres preguntas anteriores, ¿cree que estos cambios pueden influir positivamente en la consecución de algún otro empleo?

-Es muy común en algunas personas desempleadas la presencia de pensamientos negativistas del estilo *yo no sirvo para esto o jamás encontraré trabajo*. ¿Cree que este tipo de pensamientos podrían disminuir o incluso desaparecer gracias a este tipo de programas? (presencia de pensamientos negativistas ligados a depresión leve)

-¿Se ha llegado a sentir ansioso, deprimido o inseguro porque sentía que no podía responder a las exigencias del mercado laboral? (Depresión)

-¿Se siente bien cuando piensa en su futuro laboral? (Depresión)

-¿Cree que es posible que el hecho de no tener una estabilidad laboral pueda condicionar la aparición de problemas de sueño, alimentación, malestar psicológico o problemas interpersonales?

-¿En algún momento ha sentido que perdía el mando de su vida laboral, que no era capaz de dirigirse hacia las metas laborales que usted tenía programadas? (Falta de control sobre su vida; inestabilidad)

-En alguna ocasión se ha sentido excluido de mercado laboral? (Autoimagen)

-Finalmente nos gustaría saber si hay algún otro aspecto referente a su salud psicológica o física y su relación con el plan que se está evaluando que desee referir y que no ha quedado reflejado con anterioridad.

PLE: Situación financiera y sus efectos sobre las estrategias de búsqueda

-¿Cómo se desenvuelve económicamente? (ejemplo: pago de hipotecas, facturas, gastos)

-(Si el sujeto está en paro) ¿Ha hecho cambios significativos en su estilo de vida o de consumo durante el tiempo que lleva en paro?

-¿Ha pensado en trabajar a tiempo parcial? ¿Y en establecerse por su cuenta, como autónomo? ¿Y en trabajar en la economía sumergida?

-¿Cree que el gobierno debería ayudar más a la gente que busca empleo? ¿Cómo?

-¿Hay alguna otra cosa que desee añadir?