

28 de junio de 2017



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**



**EUROPAR BATASUNA**  
**Europako Gizarte Funtza**  
EGFk zure etorkizunean inbertitzen du

**UNION EUROPEA**  
**Fondo Social Europeo**  
El FSE invierte en tu futuro

# EVALUACIÓN INTERMEDIA 2017 DEL PROGRAMA OPERATIVO FONDO SOCIAL EUROPEO DEL PAÍS VASCO 2014-2020

Informe final





## ÍNDICE

1.	Resumen ejecutivo .....	6
1.1.	Introducción.....	6
1.2.	Principales conclusiones.....	7
1.3.	Principales recomendaciones .....	9
2.	Executive summary.....	11
2.1.	Introduction .....	11
2.2.	Main findings .....	12
2.3.	Main recommendations .....	14
3.	Introducción .....	16
3.1.	Objetivo del informe.....	16
3.2.	Estructura del informe.....	17
4.	Enfoque metodológico .....	19
4.1.	Diseño de la evaluación y actividades realizadas .....	19
4.2.	Herramientas clave para la evaluación.....	21
4.3.	Fuentes de información y recopilación de datos.....	23
4.3.1.	Fuentes de información secundaria.....	24
4.3.2.	Fuentes de información primaria .....	25
4.4.	Dificultades o limitaciones del proceso .....	26
5.	Revisión de la lógica de la intervención.....	27
5.1.	Análisis del cambio de las necesidades de intervención .....	27
5.1.1.	Análisis de contexto socioeconómico.....	28
5.1.2.	Análisis del cumplimiento de los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020 48	
5.1.3.	Valoración de la modificación del análisis DAFO y las necesidades identificadas.....	50
5.2.	Descripción de las cantidades adicionales previstas en la revisión a mitad del periodo ...	53
5.3.	Descripción y justificación de las reprogramaciones.....	53
5.4.	Revisión de la lógica de la intervención del Programa .....	53
6.	Análisis de la implementación.....	54
6.1.	Planificación y lanzamiento del Programa.....	54
6.2.	Gestión y estructura organizativa del Programa .....	57
6.3.	Seguimiento y evaluación.....	59
6.4.	Medios humanos y materiales.....	62
7.	Análisis de la ejecución financiera del Programa .....	64
7.1.	Estado de situación en relación al cumplimiento de la regla n+3. ....	65



7.2.	Estado de situación en relación a los hitos financieros del marco de rendimiento. ....	66
7.3.	Estado de situación por Prioridad de Inversión y Objetivo Específico. ....	67
8.	Análisis de la eficacia .....	70
8.1.	Análisis de la eficacia de los indicadores de resultado .....	70
8.2.	Análisis de la eficacia de los indicadores de realización .....	75
8.3.	Análisis de la eficacia de las realizaciones en el marco de rendimiento .....	78
9.	Análisis de la eficiencia .....	81
10.	Análisis de la contribución del FSE a los indicadores de resultado .....	83
10.1.	Comparación entre los indicadores de productividad y los indicadores de resultado.....	83
10.2.	Comparación de los indicadores del Programa con la evolución del contexto socioeconómico .....	91
11.	Análisis de la contribución del PO a los aspectos transversales.....	93
11.1.	Contribución del PO a las prioridades horizontales.....	93
11.1.1.	Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres .....	93
11.1.2.	No discriminación .....	96
11.1.3.	Desarrollo sostenible .....	98
11.2.	Contribución del PO al cambio climático.....	99
11.3.	Cumplimiento del principio de partenariado .....	99
12.	Conclusiones y recomendaciones .....	102
12.1.	Conclusiones .....	102
12.2.	Recomendaciones.....	107
	Anexo I. Guiones de entrevistas .....	109
	Anexo II. Personas entrevistadas .....	112

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución de las principales magnitudes del mercado de trabajo del País Vasco. 2007-2014-2016 .....	35
Tabla 2. Comparativa con la Unión Europea de las principales magnitudes del mercado de trabajo. 2007-2015 .....	38
Tabla 3. Posición del País Vasco en relación a la Estrategia Europa 2020 .....	49
Tabla 4. Valoración de las necesidades identificadas en el PO FSE del País Vasco 2014-2020 .....	51
Tabla 5. Estado de situación en relación a los hitos financieros del marco de rendimiento.....	66



Tabla 6. Estado de situación en relación a los hitos financieros del marco de rendimiento incluido las operaciones no finalizadas .....	67
Tabla 6. Estado de situación por Prioridad de Inversión y Objetivo Específico .....	68
Tabla 7. Eficacia de los indicadores de resultado .....	71
Tabla 8. Eficacia de los indicadores de realización .....	76
Tabla 9. Eficacia de los indicadores de productividad en relación al marco de rendimiento.....	80
Tabla 10. Análisis de la eficiencia de los indicadores de productividad. ....	81
Tabla 11. Relación de indicadores de productividad y de resultado asociados .....	84
Tabla 12. Contribución de las realizaciones a los indicadores de resultado.....	85
Tabla 13. Comparación entre las contribuciones alcanzadas y las contribuciones programadas.....	88
Tabla 14. Valoración global de las prioridades de inversión del Programa .....	107

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución sectorial del VAB. 2008-2016 (%).....	29
Gráfico 2. Evolución del gasto en I+D+i 2006-2014 (% del PIB) .....	30
Gráfico 3. Evolución de la ocupación en actividades de I+D+i y sectores de alta tecnología y conocimiento .....	31
Gráfico 4. Evolución del TEA por sexo. País Vasco y España. 2006-2015 .....	34
Gráfico 5. Evolución de las tasas de empleo por intervalos de edad. 2011-2016 .....	36
Gráfico 6. Evolución del empleo por sectores de actividad. 2007-2016 .....	37
Gráfico 7. Evolución de la tasa de paro juvenil. 2006-2016.....	41
Gráfico 8. Evolución de las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan. 2006-2016.....	42
Gráfico 9. Distribución de la población de estudios. 2016 .....	47
Gráfico 10. Tasa de desempleo por nivel educativo. 2016.....	48
Gráfico 11. Estado de situación en relación al cumplimiento de la regla n+3.....	65



## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Plan de trabajo para el desarrollo de la evaluación.....	20
Ilustración 2. Lógica de la intervención .....	21
Ilustración 3. Matriz de preguntas de evaluación.....	22
Ilustración 1. Principales resultados relacionados con la pobreza. ....	44
Ilustración 2. Marco Lógico del PO FSE del País Vasco 2014-2020 .....	53
Ilustración 3. Estructura de gestión del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020 .....	57
Ilustración 4. Relación entre los sistemas informáticos de gestión y seguimiento .....	61



## 1. Resumen ejecutivo

---

### 1.1. Introducción

La evaluación del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020 se ha efectuado de conformidad con el apartado 4 del artículo 50 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 y ha sido realizada teniendo en cuenta la perspectiva de género, en consonancia con la normativa comunitaria.

Para su elaboración se ha tenido en consideración las orientaciones establecidas en la “Guía para la elaboración de la Evaluación de los objetivos/resultados de los PO FSE para el Informe Anual de Ejecución a remitir en 2017”.

Este trabajo de evaluación se ha realizado en estrecha colaboración con la Dirección de Planificación e Innovación para el Empleo, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y los organismos beneficiarios implicados en el PO FSE del País Vasco.

Como resultado del análisis se considera que, en términos generales, el PO ha estado fuertemente condicionado por el complejo y largo proceso de aprobación y lanzamiento que ha hecho que el número de operaciones finalizadas, su ejecución financiera y las personas participantes sea reducido. Esto ha incidido de manera importante sobre la eficacia y eficiencia que es escasa, excepto en la Prioridad de Inversión 9.1 que es la que presenta una mayor ejecución financiera y realización material.

La contribución del PO a los indicadores de resultado se valora positivamente, así como su importancia en relación con la situación de algunos indicadores socioeconómicos. Sin embargo, dado los niveles de realización alcanzados es aún demasiado pronto para realizar una efectiva valoración de esos resultados.

La incidencia ha sido especialmente representativa en materia de inclusión social y lucha contra la pobreza y cualquier forma de discriminación que es el ámbito en que mayor número de personas se han atendido hasta el momento.

A continuación, se presentan de manera resumida las principales conclusiones extraídas del proceso de evaluación, así como las recomendaciones emitidas por el equipo evaluador.

Estas recomendaciones hacen referencia principalmente a aspectos clave a tener en consideración en la implementación y ejecución del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020.



## 1.2. Principales conclusiones

Ámbito de análisis	Conclusiones
<b>Lógica de la intervención</b>	<p>La lógica de la intervención definida en la programación continúa estando vigente de manera que no es necesario un cambio en la estrategia de intervención definida. Además, dado que no se han incorporado recursos adicionales en la programación no es necesario realizar una revisión ni del plan financiero ni de los indicadores.</p>
<b>Implementación del Programa</b>	<p>En lo que se refiere a la gestión, no se han identificado dificultades de coordinación y/o comunicación entre la gran variedad de organismos implicados en la gestión del Programa.</p> <p>La gestión de las medidas del Programa dispone de una complejidad adicional dado el amplio número de entidades implicadas. Con objeto de facilitar la gestión los Organismos Intermedios han desarrollado diversas medidas (sesiones formativas, reuniones individuales, elaboración de manuales, etc.) dirigidas a proporcionar instrucciones a los organismos beneficiarios para que puedan desarrollar una correcta gestión de las operaciones.</p> <p>Desde el punto de vista del seguimiento y evaluación, se ha cumplido con los requisitos establecidos en la normativa comunitaria, introduciendo a lo largo del periodo de programación mecanismos que permitan cumplir con estos requisitos.</p> <p>Como aspecto de importancia en relación al seguimiento, los Organismos Intermedios han desarrollado una aplicación informática (adaptando la aplicación de intermediación laboral de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo) para recopilar los datos individualizados de las personas participantes en las operaciones. De este modo se garantiza la exactitud de los indicadores de productividad y resultados, se puede proporcionar datos desagregados por sexo y realizar análisis y valoraciones de los resultados alcanzados.</p>



Ámbito de análisis	Conclusiones
<b>Implementación del Programa</b>	<p>Finalmente, en lo que respecta a los medios humanos y materiales disponibles, tanto los Organismos Intermedios como los organismos beneficiarios disponen de medios suficientes para el desarrollo de sus actuaciones. En el caso de los Organismos Intermedios, éstos han contado con el apoyo de asistencias técnicas para el desarrollo de tareas concretas. Dada la importancia que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres tiene en este programa se contrataron asistencias técnicas con personal experto en esta materia.</p> <p>En cualquier caso, los organismos beneficiarios echan de menos una planificación previa en que se establezcan los hitos y tareas a desarrollar, de manera que puedan organizar sus recursos para responder de manera más adecuada a las necesidades de información.</p>
<b>Ejecución financiera</b>	<p>La ejecución financiera de las operaciones ha estado condicionada por el retraso en la aprobación y en el lanzamiento del Programa Operativo, lo que ha propiciado que el grado de ejecución sea reducido.</p> <p>De este modo, se observa que existe un cierto riesgo de incumplimiento de la norma n+3 de descompromiso automático y especialmente de los hitos establecidos en el marco de rendimiento. Éstos son aspectos de los que es necesario realizar un seguimiento, dado que pueden suponer una detracción de los recursos del Programa.</p>
<b>Eficacia y eficiencia del Programa</b>	<p>La eficacia y eficiencia del Programa ha estado condicionada por la tardía puesta en marcha del Programa. Por ello, los niveles de eficacia y eficiencia son reducidos en todos los indicadores. Debe destacarse que muchos organismos beneficiarios no han finalizado aún sus operaciones, lo que incide de manera importante sobre los resultados.</p> <p>A pesar de los reducidos resultados alcanzados, es destacable el avance realizado en el ámbito de la Inclusión social, la lucha contra la pobreza y cualquier forma de discriminación, dado que el eje 2 es el único que presenta un nivel de realización avanzado.</p>
<b>Contribución del PO a los indicadores de resultado</b>	<p>Los resultados del Programa en términos de contribución a los indicadores de resultado deben valorarse favorablemente, ya que se está incidiendo de manera positiva en los objetivos previstos, principalmente si se considera el reducido nivel de ejecución financiera alcanzado y que solamente algunas operaciones han finalizado hasta el momento.</p>



Ámbito de análisis	Conclusiones
<p><b>Contribución del PO a los aspectos transversales de la programación.</b></p>	<p>En lo que se refiere a la <b>igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres</b>, se observa cómo, a pesar de que este principio se ha integrado de manera transversal en todas las etapas de gestión: planificación, selección de los organismos beneficiarios, gestión y ejecución de las operaciones, estos esfuerzos no han redundado en una mayor participación de las mujeres en el Programa o unos resultados de inserción más elevados.</p> <p>Por su parte, en lo que respecta a la <b>no discriminación</b>, el Programa Operativo no solo ha tenido en consideración el principio de no discriminación de manera transversal, sino que se han desarrollado actuaciones específicas dirigidas a mejorar la situación de las personas que se encontraban en situaciones de mayor vulnerabilidad. Este ámbito es en el que se han alcanzado resultados más favorables durante este periodo.</p> <p>Del mismo modo, en lo relativo al principio del <b>desarrollo sostenible</b>, este principio no solo se ha tenido en consideración en la fase de planificación y selección de las líneas de actuación del Programa, sino que se está teniendo en cuenta en la ejecución de las actividades.</p> <p>Finalmente, se han adoptado mecanismos para facilitar la <b>participación de las entidades socias</b> en el Programa Operativo, incluyendo la ejecución de las operaciones. De esta manera se cumple adecuadamente con el principio de partenariado.</p>

### 1.3. Principales recomendaciones

Ámbito de análisis	Recomendaciones
<p><b>En materia de gestión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formar a los organismos beneficiarios en aspectos clave relacionados con la gestión: herramienta de prevención, detección y corrección del fraude, herramientas informáticas de gestión y seguimiento, elaboración de solicitudes de reembolso y justificación de gastos, puesta en marcha de acciones de discriminación positivas que contribuyan a mejorar la inserción laboral de las mujeres, etc.</li> </ul>



Ámbito de análisis	Recomendaciones
<p><b>En materia de gestión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar documentos más sintéticos relacionados con aspectos clave de la gestión que faciliten el cumplimiento de la normativa comunitaria por parte de todos los organismos implicado en el Programa y, especialmente, por los organismos beneficiarios.</li> <li>▪ Elaboración de una planificación detallada de actividades y necesidades de información, con el objetivo de realizar una gestión más adecuada de los recursos humanos disponibles, planificando de forma detallada los hitos y necesidades de información. Además, resultaría interesante disponer de formatos de presentación armonizados que permitan un ahorro de tiempo y dedicaciones.</li> <li>▪ Proporcionar un asesoramiento individualizado a aquellos organismos beneficiarios que disponen de menor experiencia en la gestión del FSE ya que son las que pueden tener mayores dudas o problemas en la gestión de sus operaciones.</li> </ul>
<p><b>En materia de seguimiento y evaluación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realizar un seguimiento de la ejecución financiera del Programa, dada la existencia de riesgo de incumplimiento de la norma n+3 y de los hitos financieros establecidos en el marco de rendimiento, con la detracción de recursos que esto conlleva, prestando especial atención a la ejecución del Eje 1 y 6 que son los que presentan unos resultados de ejecución más bajo.</li> <li>▪ Realizar un seguimiento de la información de indicadores haciendo especial hincapié en la recogida de todos los indicadores desagregados por sexo, especialmente de los relacionados con el marco de rendimiento cuya realización se sitúa en niveles reducidos.</li> <li>▪ Poner en marcha las aplicaciones de gestión, seguimiento y control e integrar estas aplicaciones para poder realizar una correcta gestión y seguimiento, siendo estos aplicativos fundamentales para solicitar el reembolso del FSE a la Comisión Europea y realizar otros trámites importantes de la gestión del Programa.</li> <li>▪ Diseñar acciones positivas innovadoras que permitan mejorar la inserción laboral de las mujeres en general y, en especial, de aquellas que sufren múltiples discriminaciones en colaboración con organismos públicos y privados expertos en género, ya que éstas tienen muchas más dificultades de inserción que los hombres y necesitan de un mayor apoyo y recursos por parte de las administraciones públicas.</li> </ul>



## 2. Executive summary

---

### 2.1. Introduction

The evaluation of the ESF Operational Programme of the Basque Country 2014-2020 has been carried out in accordance with Article 50 paragraph 4 of EU Regulation No. 1303/2013 and considering the gender perspective, in line with the EU regulations.

In its elaboration, the evaluation team has considered the guidelines set out in the "Guide for the preparation of the Evaluation of the objectives / results of the FSE OPs for the Annual Execution Report to be submitted in 2017".

This evaluation work has been carried out in close collaboration with the Employment Planning and Innovation Directorate, Lanbide-Basque Employment Service and the beneficiary organisations involved in the ESF OP of the Basque Country.

As a result of the analysis, it is concluded that, in general terms, the OP has been strongly conditioned by the long and complex approval and launching process that has caused the number of completed operations, their financial execution and participating persons to be limited. This has had a significant impact on the efficacy and efficiency, which is scarce, except in Investment Priority 9.1, which is the one that shows greater financial execution and material realisation.

The contribution of the OP to the outcome indicators is valued positively, as well as its significance in relation to the situation of some socio-economic indicators. However, given the levels of achievement achieved, it is still too early to make an effective assessment of these results. The impact has been particularly significant in terms of social inclusion and the fight against poverty and any form of discrimination which is the area where more people have been assisted up to now.

The following summarises the main conclusions drawn from the evaluation process, as well as the recommendations issued by the evaluation team.

These recommendations mainly refer to key aspects to be considered in the implementation and execution of the ESF Operational Programme of the Basque Country 2014-2020.



## 2.2. Main findings

Scope of analysis	Conclusions
<b>Intervention logic</b>	<p>The logic of the intervention defined in the programming continues to be in force so that a change in the defined intervention strategy is not necessary. In addition, since no additional resources have been incorporated into the programming, there is no need for a review of either the financial plan or the indicators.</p>
<b>Implementation of the Programme</b>	<p>As far as management is concerned, no coordination and / or communication difficulties have been identified among the large variety of players involved in the management of the Programme.</p> <p>The management of the measures of the Programme has an additional complexity given the large number of entities involved. To facilitate management, the Intermediate Bodies have developed various measures (training sessions, individual meetings, preparation of manuals, etc.) aimed at providing instructions to beneficiary organisations so that they can develop a proper management of operations.</p> <p>From the point of view of monitoring and evaluation, the requirements laid down in EU legislation have been met, introducing mechanisms to meet these requirements throughout the programming period.</p> <p>As an important aspect in relation to monitoring, the Intermediate Bodies have developed a computer application (adapting the application of labour intermediation of Lanbide-Basque Employment Service) to collect the individualised data of the people participating in the operations. This ensures the accuracy of the productivity indicators and results. It can provide data disaggregated by sex and perform analyses and assessments of the results achieved.</p>



Scope of analysis	Conclusions
<p><b>Implementation of the Programme</b></p>	<p>Finally, regarding the human and material resources available, both the Intermediate Bodies and the beneficiary organisations have sufficient resources to develop their actions. As for Intermediate Bodies, they have had technical assistance support for the development of specific tasks. Given the importance of equality of opportunities between women and men in this programme, technical assistance was contracted with experts in this area.</p> <p>In any case, the beneficiary organisations lack prior planning to establish the milestones and tasks to be developed, so that they can organise their resources to respond more adequately to the information needs.</p>
<p><b>Financial execution</b></p>	<p>The financial execution of the operations has been subjected to the delay in the approval and the launching of the Operational Programme, which has meant a low execution level.</p> <p>In this way, it is observed that there is a certain risk of non-compliance with the n + 3 rule of automatic decommissioning and especially of the milestones established in the performance framework. These are aspects that need to be monitored, as they may involve a reduction in the resources of the Programme.</p>
<p><b>Efficacy and efficiency of the Programme</b></p>	<p>The effectiveness and efficiency of the Programme has been conditioned by the late implementation of the Programme. As a result, efficacy and efficiency levels are reduced in all indicators. It should be noted that many beneficiary organisations have not yet completed their operations, which has a significant impact on results.</p> <p>Despite the limited results achieved, it is remarkable the progress made in the area of social inclusion, the fight against poverty and any form of discrimination, given that axis 2 is the only one with an advanced level of achievement.</p>
<p><b>Contribution of the OP to performance indicators</b></p>	<p>The results of the Programme in terms of contribution to the performance indicators should be valued favourably, since the objectives are expected to be positively affected, mainly considering the low level of financial execution achieved and that only some operations have been completed until now.</p>



Scope of analysis	Conclusions
<p><b>Contribution of the OP to the cross-cutting aspects of the programming.</b></p>	<p>Regarding <b>equal opportunities between women and men</b>, although this principle has been transposed across all stages of management: planning, selection of beneficiary organisations, management and implementation of operations, these efforts have not resulted in a greater participation of women in the Programme or in higher insertion outcomes.</p> <p>As far as <b>non-discrimination is concerned</b>, the Operational Programme has not only considered the principle of non-discrimination in a cross-cutting way, but specific actions have been taken aimed at improving the situation of people who were in situations of greater vulnerability. This area is where more positive results have been achieved during this period.</p> <p>Similarly, regarding the principle of <b>sustainable development</b>, this principle has not only been taken into account in the planning and selection phase of the Programme's lines of action, but it is being considered in the implementation of the activities.</p> <p>Finally, mechanisms have been introduced to enable the <b>participation of the partner entities</b> in the Operational Programme, including the execution of operations. In this way, the partnership principle is properly fulfilled.</p>

### 2.3. Main recommendations

Scope of analysis	Recommendations
<p><b>In terms of management</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Training beneficiary organisations on key aspects related to management: tools for the prevention, detection and correction of fraud, computer tools for management and monitoring, preparation of requests for reimbursement and justification of expenses, implementation of positive discrimination actions that contribute to improve the labour insertion of women, etc.</li> <li>▪ Elaborating more synthetic documents related to key management aspects that enable the compliance with the European regulations by all the organisations involved in the Programme, and especially, the beneficiary organisations.</li> </ul>



Scope of analysis	Recommendations
<b>In terms of management</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboration of detailed planning of activities and information needs, with the aim of making a more adequate management of available human resources. In addition, it would be interesting to have harmonised presentation formats that save time and work.</li> <li>▪ Providing individualised advice to beneficiary organisations that have less experience in the management of the ESF as they may have greater doubts or problems in the management of their operations.</li> </ul>
<b>In terms of monitoring and evaluation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitoring the financial execution of the Programme, given the existence of risk of non-compliance with the n + 3 rule and with the financial milestones established in the performance framework, with the drawdown of resources entailed, paying attention to the execution of Axis 1 and 6 which are those with lower execution results.</li> <li>▪ Monitoring the information on indicators with emphasis on the collection of all indicators disaggregated by sex, especially those related to the performance framework that is at low levels.</li> <li>▪ Implementing management, monitoring and control applications and integrating these applications to be able to perform a correct management and monitoring. These applications are essential to request the European Commission for reimbursement of the ESF and to perform other important formalities for the management of the Programme.</li> <li>▪ Designing positive innovative actions that will improve the labour insertion of women in general, and especially those that suffer multiple discrimination in collaboration with public and private gender experts, since these have many more insertion difficulties than men and need greater support and resources from public administration.</li> </ul>



## 3. Introducción

---

### 3.1. Objetivo del informe

Este documento constituye la evaluación a presentar al Comité de Seguimiento en el año 2017 en el marco del Informe de Ejecución 2016 del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020, de conformidad con el apartado 4 del artículo 50 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 (en adelante RDC) y que ha sido realizado teniendo en cuenta la perspectiva de género, en consonancia con la normativa comunitaria.

La evaluación hace referencia al conjunto de operaciones del PO FSE del País Vasco 2014-2020 ejecutadas y finalizadas en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2016. Asimismo, conviene mencionarse que el criterio principal de análisis empleado hace referencia a las operaciones seleccionadas y finalizadas en este periodo con independencia de que existan operaciones en ejecución que no se encuentren finalizadas.

Además, debe tenerse en consideración que a 31 de diciembre de 2016 los sistemas informáticos de gestión y seguimiento del FSE (FSE 14-20) no se encontraban operativos de manera que no se han certificado gastos con cargo a los diferentes Programas cofinanciados. Esto implica que el gasto ejecutado no se haya presentado aún a certificación, lo que puede implicar que las cantidades incluidas en este informe se modifiquen durante años posteriores una vez que se haya producido la verificación y certificación de las operaciones.

Este informe se ha elaborado atendiendo a los requisitos establecidos en el RDC especialmente a aquellos señalados en los siguientes apartados:

- Artículo 54 que establece las disposiciones generales sobre la evaluación.
- Artículo 55 relativo a las evaluaciones que se deben desarrollar a lo largo del periodo de programación.
- Artículo 50 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 referido al contenido de los informes de ejecución a presentar en 2017 (apartado 4) y a los elementos que se deben valorar en dichos análisis (apartado 2).
- Artículo 111 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 determina (apartado 4) el contenido y alcance de los informes anuales de ejecución que deben de presentarse en 2017 y 2019.
- Artículo 7 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 que establece la obligatoriedad de los Estados Miembros de velar por la promoción de la igualdad de oportunidades durante la ejecución de los Programas Operativos.



Asimismo, su elaboración se ha basado en los criterios establecidos en el Plan de Evaluación del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020.

Finalmente, en relación al desarrollo metodológico de los trabajos, se ha tomado en consideración la “Guía para la elaboración de la Evaluación de los objetivos/resultados de los PO FSE para el Informe Anual de Ejecución a remitir en 2017” elaborada por la UAFSE.

### 3.2. Estructura del informe

La estructura del informe de evaluación se basa en las indicaciones recogidas en el capítulo 3. Contenido y metodología de la “Guía para la elaboración de la Evaluación de los objetivos/resultados de los PO FSE para el Informe Anual de Ejecución a remitir en 2017”, además de añadir una serie de capítulos adicionales para complementar esta guía, cumpliendo así con los contenidos establecidos en el artículo 50 del RDC.

De este modo, la estructura de este informe es la siguiente:

**Capítulo 1. Resumen ejecutivo.** En este primer capítulo se presenta un resumen de las principales conclusiones de la evaluación. Éste se presenta adicionalmente en inglés para facilitar la divulgación de los resultados.

**Capítulo 2. Introducción.** En este capítulo se efectúa una presentación de los objetivos y estructura del informe.

**Capítulo 3. Enfoque metodológico.** En este capítulo se describe el enfoque metodológico establecido por el equipo evaluador, así como el proceso, las fuentes y técnicas empleadas para la realización de la evaluación. Asimismo, se determina si han podido existir dificultades o limitaciones a lo largo del proceso.

**Capítulo 4. Revisión de la lógica de la intervención.** Este capítulo está dirigido a revisar el diseño del árbol lógico efectuado en la programación. Esta modificación del diseño puede deberse a la existencia de modificaciones en las necesidades identificadas, a la existencia de reprogramaciones y/o a la asignación de recursos adicionales derivados de la revisión a mitad del periodo.

**Capítulo 5. Análisis de la implementación.** Este capítulo analiza las medidas adoptadas para la gestión, seguimiento, evaluación y control del Programa, así como el grado en que éstas han podido condicionar los resultados alcanzados hasta la fecha.

**Capítulo 6. Ejecución financiera.** En este capítulo se describe el nivel de ejecución financiera alcanzado por el Programa. Asimismo, se examina el grado de ejecución en relación a la regla n+3 y las posibilidades de alcanzar los hitos financieros establecidos en el marco de rendimiento.



**Capítulo 7. Eficacia.** Este capítulo hace referencia al análisis del grado de cumplimiento de los indicadores de resultado y productividad alcanzado por el Programa Operativo hasta 31 de diciembre de 2016. Adicionalmente, se revisa el nivel de cumplimiento de los hitos establecidos en el marco de rendimiento.

**Capítulo 8. Eficiencia.** En este capítulo se analiza la eficiencia del Programa en relación a los indicadores de productividad alcanzados.

**Capítulo 9. Contribución del Programa a los indicadores de resultado.** Este capítulo examina en qué medida la ejecución del programa está generando efectos sobre los indicadores de resultado establecidos. Se trata de establecer en qué medida el Programa está contribuyendo a alcanzar los objetivos específicos definidos en la programación.

**Capítulo 10. Aspectos transversales.** En este capítulo se examina la contribución del Programa en relación a determinados aspectos transversales clave: integración de las prioridades horizontales (igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, no discriminación y desarrollo sostenible), contribución al cambio climático y aplicación del principio de partenariado.

**Capítulo 11. Conclusiones y recomendaciones.** En este capítulo se presentan las principales conclusiones derivadas del proceso de evaluación y se emiten recomendaciones que contribuyan a mejorar la implementación del Programa.

Finalmente, se presenta como documentación anexa una serie de información relevante para comprender el alcance del trabajo efectuado para la realización de la evaluación.



## 4. Enfoque metodológico

---

### 4.1. Diseño de la evaluación y actividades realizadas

La metodología empleada para la evaluación está basada en las orientaciones metodológicas proporcionadas por la “Guía para la elaboración de la Evaluación de los objetivos/resultados de los PO FSE para el Informe Anual de Ejecución a remitir en 2017”, así como en la “Guía para el Seguimiento y la Evaluación de los Fondos Estructurales y Europeos de Inversión” elaborada por la Comisión Europea.

Esta metodología trata de homogeneizar, en la medida de lo posible, las evaluaciones de los Programas Operativos del FSE que se deben incluir en el informe de ejecución anual a presentar en la anualidad 2017.

Asimismo, se han tenido en consideración otras orientaciones metodológicas como EVALSED (recursos online que proporcionan apoyo a la evaluación del desarrollo socioeconómico) de la Comisión Europea y el “Manual para la evaluación de impacto. Prácticas y Métodos Cuantitativos” elaborado por el Banco Mundial.

Se ha incorporado la perspectiva de género como un eje transversal de la metodología de trabajo de este informe. Esta acción ha permitido no sólo realizar un informe con un lenguaje inclusivo sino también analizar cómo las diferentes acciones llevadas a cabo en el marco de este Programa Operativo están influyendo en los hombres y las mujeres participantes en las operaciones cofinanciadas.

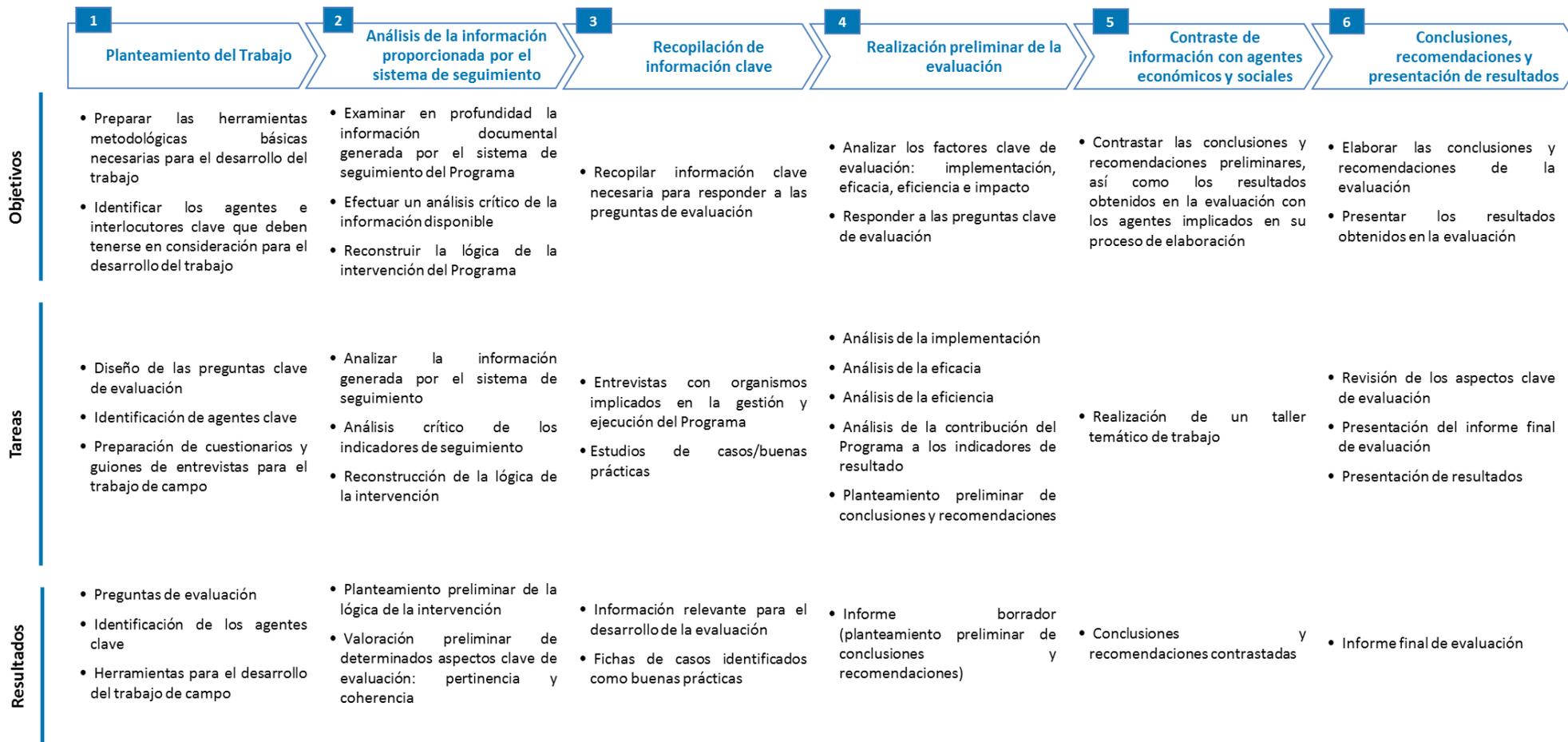
Con objeto de concretar lo establecido en estas propuestas metodológicas, el equipo evaluador ha planteado un plan de trabajo que se estructura en 6 fases:

- Fase I. Planteamiento del trabajo.
- Fase II. Análisis de la información proporcionada por el sistema de seguimiento.
- Fase III. Recopilación de información clave.
- Fase IV. Realización preliminar de la evaluación.
- Fase V. Contraste de información con agentes económicos y sociales.
- Fase VI. Conclusiones, recomendaciones y presentación de resultados.

En el siguiente diagrama se detallan los objetivos, tareas y resultados de cada una de estas fases.



Ilustración 1. Plan de trabajo para el desarrollo de la evaluación

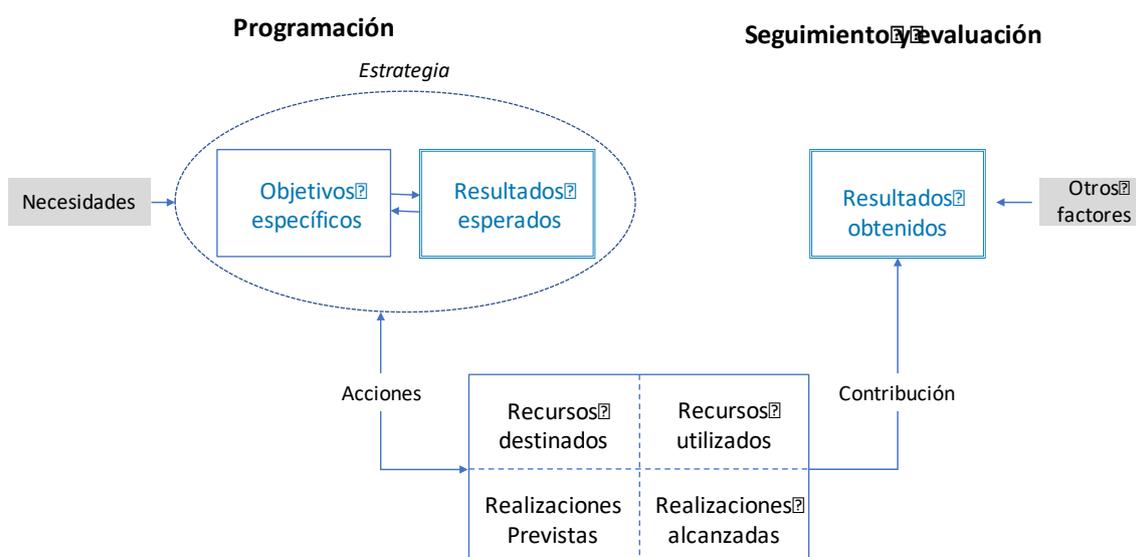


## 4.2. Herramientas clave para la evaluación

Las principales herramientas que se emplearán en el desarrollo de la evaluación han sido:

- **La lógica de la intervención del Programa.** Ésta establece la relación existente entre las acciones desarrolladas, los recursos aplicados, los resultados obtenidos y los efectos a largo plazo. La evaluación trata de determinar si las hipótesis consideradas en la evaluación ex ante se refutan durante la ejecución del Programa.

Ilustración 2. Lógica de la intervención



Fuente: Guidance Document in monitoring and evaluation. Concepts and recommendations. European Commission. 2014

La lógica de la intervención se debe construir inicialmente en base a la información establecida en los documentos de programación para posteriormente proceder a su “reconstrucción” con los resultados alcanzados con la ejecución de las prioridades de inversión establecidas en el Programa.

Esta “reconstrucción” de la lógica de la intervención con los resultados “reales” permite identificar las desviaciones existentes que facilitan la emisión de conclusiones y, en su caso, recomendaciones que contribuyan a la programación de futuras actuaciones.

Además, permite determinar por qué se han producido determinados resultados al existir supuestos o hipótesis de partida que no se han alcanzado. Los resultados relacionados con personas se presentan desagregados por sexo.



- **La matriz de preguntas de evaluación.** La matriz de preguntas de evaluación está compuesta por una serie de cuestiones clave que la evaluación está interesada en responder y que se encuentran acompañadas por unos criterios, indicadores y fuentes de información que permitirán responder a estas preguntas.

### Ilustración 3. Matriz de preguntas de evaluación

---

Pregunta:

---

Criterio de valoración

---

Indicadores (desagregados por sexo)

---

Fuente de información

---

Las principales preguntas de evaluación que se pretenden responder con el desarrollo de la evaluación son las siguientes:

#### **Implementación.**

- ¿En qué medida la estructura organizativa, las medidas de coordinación y las herramientas de implementación existentes están contribuyendo a alcanzar los resultados establecidos en el Programa?

#### **Lógica de la intervención.**

- ¿Se han producido cambios en las necesidades del entorno?
- ¿Es necesario adaptar la lógica de la intervención del Programa Operativo?

#### **Eficacia.**

- ¿Se ha progresado en el grado previsto en el indicador de productividad de cada prioridad de inversión?
- ¿Qué posibilidades existen de alcanzar los objetivos establecidos en el marco de rendimiento?
- ¿Se está produciendo el avance/aumento/progreso esperado en el indicador de resultado de cada objetivo específico?

#### **Eficiencia.**

- ¿En qué medida los recursos empleados están siendo adecuados en relación a las realizaciones materiales alcanzadas por el Programa?



#### **Contribución del Programa Operativo a los indicadores de resultado.**

- ¿En qué medida el apoyo de los Fondos FSE ha contribuido al avance experimentado en los indicadores de resultado?

#### **Integración de las prioridades horizontales.**

- ¿Contribuye el Programa Operativo a fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la no discriminación o el desarrollo sostenible?
- ¿Se han adoptado las medidas establecidas en el Programa Operativo para facilitar la integración de estos principios en la ejecución?

#### **Contribución al cambio climático.**

- ¿En qué medida la ejecución del Programa Operativo está contribuyendo a la adaptación y mitigación del cambio climático?

#### **Implicación del partenariado.**

- ¿Se han adoptado medidas para favorecer la integración del principio de partenariado en la ejecución del Programa?

Estas preguntas de evaluación serán respondidas a lo largo del proceso de evaluación y presentadas en los diferentes capítulos que constituyen este informe.

### **4.3. Fuentes de información y recopilación de datos**

Tras definir el plan de trabajo y establecer las preguntas de evaluación, se procede a la recopilación y análisis de la información relevante para dar respuesta a las preguntas de evaluación determinadas en el apartado anterior.

Esta información es tanto cuantitativa como cualitativa. El análisis de información ya disponible (información secundaria) se completa con la información generada por el equipo evaluador a lo largo del trabajo de campo desarrollado.

Para recopilar esta información el equipo evaluador ha diseñado diversas herramientas con perspectiva de género: guiones de entrevistas, cuestionarios y ficha de estudios de casos que se presentan como documentación anexa a estos documentos.



#### 4.3.1. Fuentes de información secundaria

Las fuentes de información secundaria provienen de la información generada durante el proceso de gestión y seguimiento del Programa, así como de otros recursos externos al Programa (información estadística desagregada por sexo en el caso de datos relativos a personas y referencias bibliográficas principalmente). De este modo se optimiza el proceso de recopilación y análisis de información.

Las principales fuentes de información secundaria empleadas para realizar la evaluación han sido las siguientes:

- Información documental relativa al Programa.
  - Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020.
  - Evaluación ex ante del PO FSE del País Vasco 2014-2020.
  - Estrategia de comunicación del PO FSE del País Vasco 2014-2020.
  - Criterios de selección de operaciones del PO FSE del País Vasco 2014-2020.
  - Informe de ejecución del PO FSE del País Vasco 2014-2020. Anualidad 2015.
  - Información del sistema de seguimiento.
- Información estadística desagregada por sexo en el caso de datos relativos a personas.
  - Instituto Vasco de Estadística.
  - Instituto Nacional de Estadística.
  - Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Estadísticas Educativas.
- Otra documentación de interés.
  - EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. European Commission. 2013
  - Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and recommendation. European Commission. 2014
  - Impact Assessment Framework: SME Finance. Banco Mundial 2012
  - Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices. Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial, 2010 Shahidur R. Khandker, Gayatri B. Koolwal, Hussain A. Samad.
  - Los servicios de orientación a las personas desempleadas de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo: Análisis y evaluación.
  - Perfilado de las personas desempleadas en Euskadi: 2015.
  - La Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco: Análisis y evaluación.
  - Encuesta de pobreza y desigualdades sociales 2016 de la CA de Euskadi



En este proceso resulta especialmente relevante la información procedente del sistema de seguimiento, dado que seguimiento y evaluación constituyen dos actividades complementarias que tratan de determinar el grado de consecución de los resultados y realizaciones establecidas en la programación.

El análisis de esta documentación ha permitido obtener información para el desarrollo de las siguientes tareas:

- Actualizar el análisis de contexto que permitirá determinar si han existido modificaciones en las necesidades identificadas en la programación, así como en relación a las personas beneficiarias del Programa Operativo.
- Establecer la estructura de gestión y la organización del Programa.
- Realizar una valoración preliminar de la ejecución financiera.
- Valorar la eficacia de los indicadores de resultado y productividad (desagregados por sexo).
- Valorar la eficiencia de los indicadores de productividad (desagregados por sexo).

#### 4.3.2. Fuentes de información primaria

Con el fin de completar la información disponible y poder así dar respuesta las preguntas de evaluación, es necesario recurrir a las fuentes de información primaria. Para la recopilación de esta información primaria se han utilizado las siguientes herramientas:

- **Entrevistas a los principales agentes clave del Programa Operativo.** Se han realizado entrevistas presenciales con los siguientes agentes implicados en el Programa:
  - Dirección de Planificación e Innovación para el Empleo (Organismo Intermedio).
  - Lanbide-Servicio Vasco de Empleo (Organismo Intermedio).
  - EMAUS.
  - Fomento de San Sebastián.
  - GARAPEN.
  - SENDOTU.
  - Asociación de Sociedades Laborales de Euskadi-ASLE.
  - EHLABE.
  - Escuela de Formación Profesional de Lea Artibai.

Los objetivos de estas entrevistas han sido los siguientes:

- Completar la información cuantitativa disponible en el sistema de seguimiento con información cualitativa relevante relacionada con la ejecución y el desarrollo del Programa.



- Disponer de una valoración de los resultados e impactos alcanzados con la ejecución de las diferentes líneas de actuación, así como obtener información cualitativa sobre cómo éstos han influido en las personas beneficiarias del programa.
- Obtener una valoración sobre las preguntas de evaluación.
- Obtener una valoración sobre la estructura organizativa, la coordinación y las herramientas para la gestión y seguimiento de los organismos participantes.

Para la realización de estas entrevistas se ha realizado una serie de guiones de entrevistas dirigidas a cada tipología de agentes implicados en la ejecución del Programa. Estos guiones de entrevistas se presentan en los anexos de este documento.

- **Taller temático de trabajo.** El objetivo del taller temático de trabajo es poner en común y validar con los organismos gestores y las entidades que forman parte del partenariado del Programa Operativo las conclusiones obtenidas en la evaluación. De este modo, se ha podido conocer las valoraciones de los organismos implicados y obtener una valoración crítica de los resultados obtenidos.

#### 4.4. Dificultades o limitaciones del proceso

Las principales dificultades o limitaciones del proceso de evaluación se encuentran relacionadas con el grado de avance del Programa Operativo. Al retraso experimentado en la aprobación inicial del Programa, que se demoró hasta el año 2015, se la ha unido la necesidad de realizar otra serie de trámites (aprobación de los sistemas de gestión y control de los Organismo Intermedio, selección de los organismos beneficiarios, etc.) que han hecho que la ejecución de las operaciones sea reducida.

Además, los sistemas informáticos de gestión y seguimiento (FSE 14-20) aún no se encuentran habilitados de manera que no ha podido certificarse gasto con cargo al Programa y la información relativa tanto a la ejecución financiera como a los indicadores de productividad y resultado ha sido suministrada directamente por los organismos beneficiarios.

Los datos de ejecución financiera no han sido sometidos aún a verificación administrativa, de manera que las cantidades ejecutadas podrían ser inferiores a las incluidas en este documento.

Éste es un elemento que debe tenerse en consideración en relación a los resultados obtenidos en la realización de la evaluación que son susceptibles de modificación durante los próximos años cuando se disponga de información sobre el gasto certificado.



## 5. Revisión de la lógica de la intervención

---

El objetivo de este capítulo es realizar una valoración de la lógica de la intervención del Programa Operativo con objeto de determinar si han existido modificaciones que supongan la necesidad de realizar cambios en la programación. En consonancia con el proceso seguido en la elaboración del PO del FSE del País Vasco, esta revisión se ha realizado incorporando la perspectiva de género.

En primer lugar, se procede a realizar un análisis de contexto socioeconómico que permite determinar si han existido modificaciones en las necesidades de desarrollo identificadas en la programación con objeto de validar si la programación realizada continúa siendo pertinente en relación con las necesidades existentes.

Asimismo, se determinará si han existido modificaciones en la lógica de la intervención como consecuencia de la existencia de reprogramaciones y la disposición de cantidades adicionales relacionadas con la revisión del marco financiero plurianual.

El resultado de este análisis permite establecer si es necesario rediseñar el marco lógico del PO, señalando si han existido modificaciones que condicionen la posibilidad de alcanzar los resultados previstos en la programación.

### 5.1. Análisis del cambio de las necesidades de intervención

Con objeto de valorar si han existido modificaciones en las necesidades identificadas en la programación se ha procedido a actualizar el análisis de contexto socioeconómico realizado en la programación.

Asimismo, se han analizado los indicadores establecidos en la Estrategia Europea 2020, para determinar en qué medida se ha progresado en su cumplimiento.

Una vez efectuados estos análisis se puede valorar si se han producido modificaciones en el análisis DAFO realizado, lo que permitirá establecer si las necesidades identificadas siguen vigentes o si han surgido necesidades nuevas.



### 5.1.1. Análisis de contexto socioeconómico

En este apartado se presenta una actualización del análisis de contexto socioeconómico de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta actualización trata de determinar si se han producido modificaciones en el contexto socioeconómico que afecten a la validez de las necesidades y, en consecuencia, a los objetivos temáticos, prioridades de inversión y objetivos específicos establecidos en la programación.

Esta actualización se ha realizado siguiendo la estructura de análisis definida en el apartado 1.1. del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020. Para su realización se han utilizado los últimos datos oficiales disponibles, si bien en algunas ocasiones, con objeto de poder comparar las diferentes áreas geográficas (País Vasco, España y UE), se han empleado datos anteriores.

#### **A) Situación económica.**

La evolución del PIB en la Comunidad Autónoma del País Vasco durante los últimos años ha experimentado una dinámica en términos generales positiva. La dinámica negativa experimentada en los años 2011 y 2012 como consecuencia de la segunda recesión de la crisis económica, vinculada a la crisis de deuda que provocó la necesidad de un “rescate financiero” a nivel nacional, se ha corregido desde el año 2013, de manera que el valor del PIB en el año 2016 ha superado el existente en el año 2010 y ha superado en un 1,77% el valor existente en 2008, antes del inicio de la crisis económica.

Desde el año 2009 que marca el nivel más bajo del PIB durante los últimos años hasta el año 2016, el PIB se ha incrementado en un 6,10%. Este es un dato especialmente positivo si se compara con la evolución experimentada a nivel estatal, donde el PIB se ha reducido en ese periodo en un 3,23%.

La menor exposición a la crisis de la economía vasca, debido al menor peso de la construcción y la mayor importancia de la industria y de las actividades innovadoras, ha facilitado una mejor salida de la crisis económica y puede favorecer que en el año 2017 y siguientes se retomen los niveles de actividad previos a la crisis.

Esta misma tendencia se aprecia en términos de PIB per cápita. Según los últimos datos disponibles correspondientes al año 2016, este se sitúa en el País Vasco en 31.836 euros, lo que se sitúa por encima de la media del Estado (23.982 euros). Tras un periodo de reducción, en los últimos 3 años ha existido una dinámica positiva que ha facilitado que este indicador haya alcanzado de nuevo los resultados existentes en 2008 antes de la crisis económica.

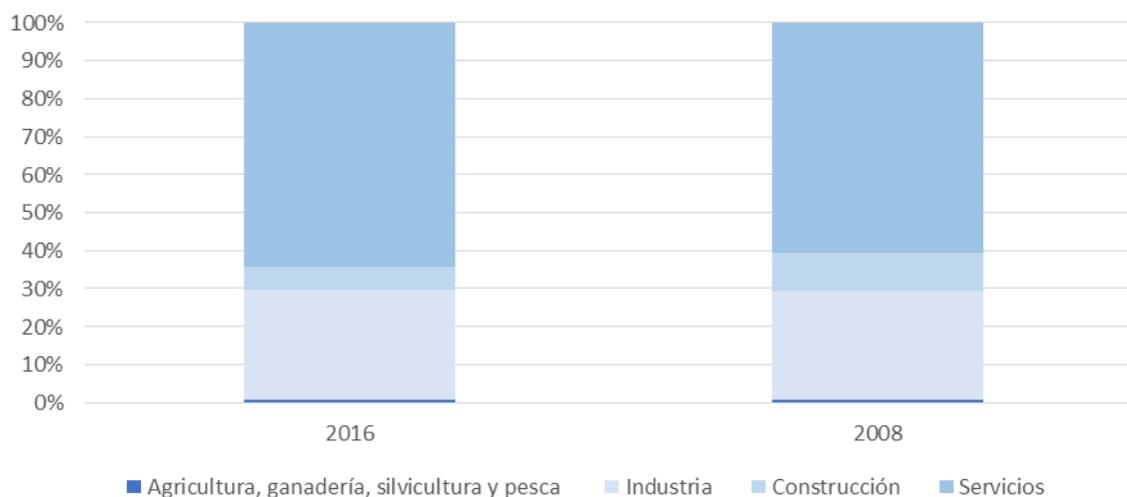
La Comunidad Autónoma del País Vasco se caracteriza por el importante peso de su sector industrial. En términos de participación en el VAB su peso específico se sitúa en un 28,91%, lo que



es superior a la media existente en España (17,76%). Además, se observa como la construcción dispone de un mayor peso en relación al nivel existente a nivel nacional (6,07% frente a 5,59%) y un menor peso el sector servicios (64,24% frente a 74,08%) y el sector primario (0,78% frente a 2,57%).

Durante el periodo de desarrollo de la crisis se ha incrementado el peso específico del sector industrial y servicios frente al sector de la construcción.

Gráfico 1. Distribución sectorial del VAB. 2008-2016 (%)



Fuente: INE, Contabilidad Regional de España

El sector exterior ha servido de refugio para las empresas vascas. Mientras que las importaciones se han visto reducidas en un 11,4% desde 2006, las exportaciones han seguido una dinámica creciente durante el periodo 2006-2016. Esto ha propiciado que la balanza comercial se haya mantenido positiva e incluso haya mejorado a lo largo del periodo. Las exportaciones se han incrementado en un 19,9%, de este modo, el cociente exportaciones/importaciones se sitúa en 1,39.

Esta mayor participación de las empresas vascas en los mercados internacionales ha permitido que la incidencia de la crisis haya sido menor y está permitiendo una salida de la crisis más rápida que en el conjunto del Estado.

La apuesta realizada por las instituciones vascas por la innovación constituye otro factor diferencial que ha permitido una salida más rápida de la crisis que en el conjunto del Estado.

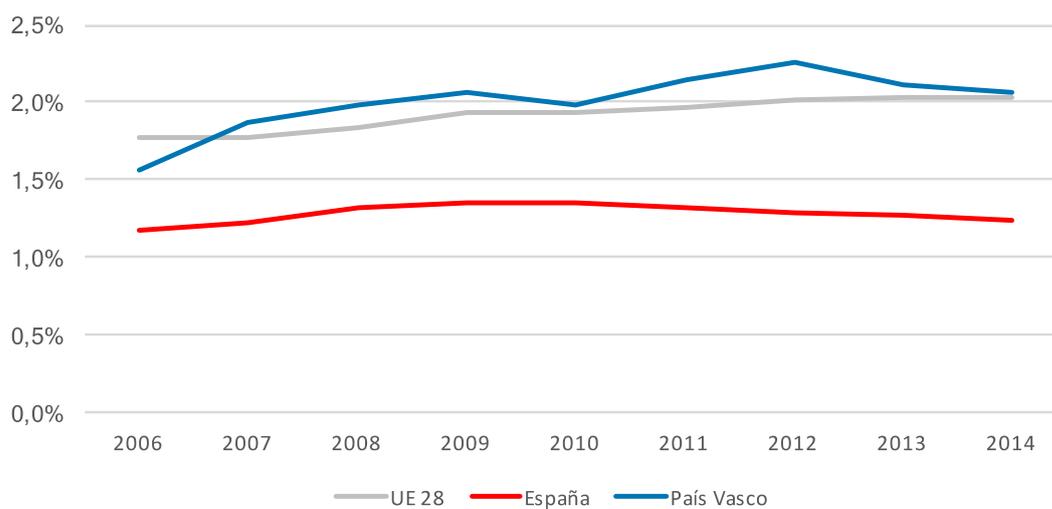
La Comunidad Autónoma del País Vasco según los últimos datos de EUROSTAT correspondientes a 2014 presenta una inversión en I+D+i, medida como porcentaje del PIB, de 2,06% porcentaje



superior a la media de la UE28 (2,04%) y de España en su conjunto (1,24%), siendo la región española que realiza una mayor inversión en I+D+i.

En cualquier caso, debe señalarse que esta inversión sigue una dinámica decreciente durante los últimos años. La inversión en I+D+i alcanzó en 2012 su valor máximo situándose en el 2,25%. Este es un factor al que debe prestarse atención ya que constituye un objetivo estratégico establecido en la Estrategia Europa 2020 (crecimiento inteligente).

**Gráfico 2. Evolución del gasto en I+D+i 2006-2014 (% del PIB)**



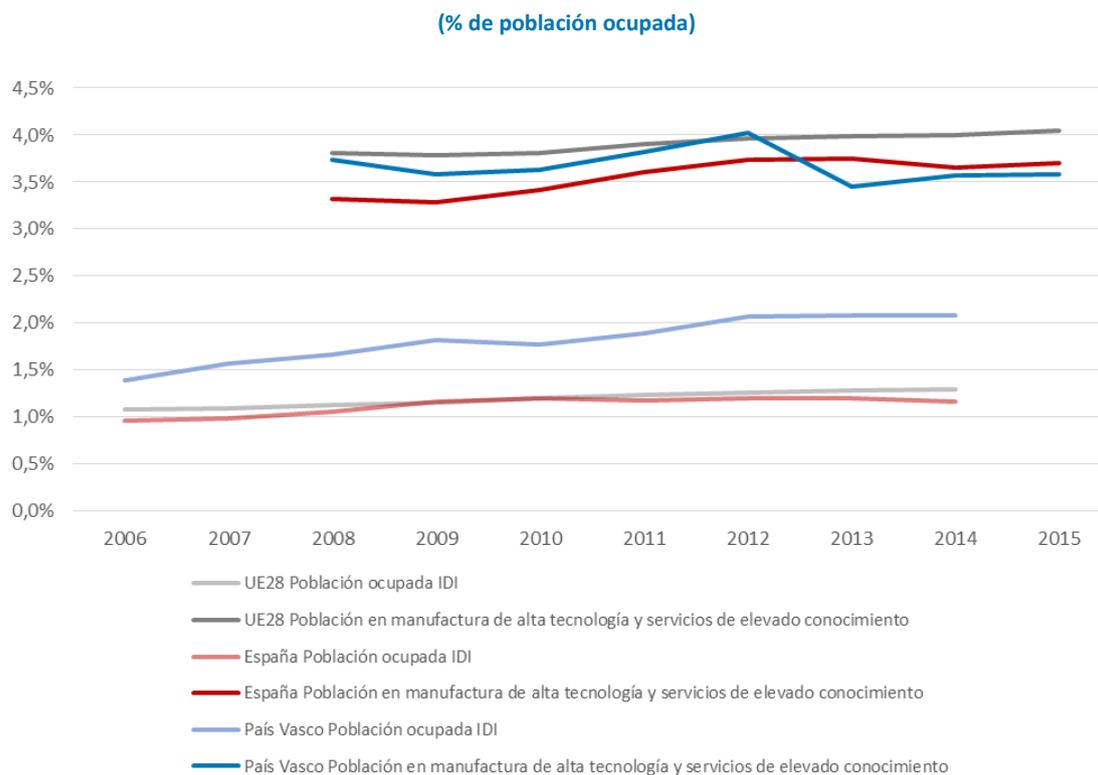
Fuente: EUROSTAT

La importancia de las actividades innovadoras tiene su traslación al empleo. En el caso del País Vasco las personas empleadas en actividades de I+D+i representan un 2,1% de las personas entre 16 y 65 años empleadas en la Comunidad Autónoma. Ese porcentaje es superior al existente tanto a nivel estatal (1,2%) como de la UE28 (1,3%).

La participación de las actividades de I+D+i en el empleo del País Vasco ha mantenido una tendencia creciente durante el periodo 2006-2014, lo que pone de manifiesto, por un lado, que existe una apuesta por el desarrollo de estas actividades en la región y, por otro lado, que estas actividades no se han visto influenciadas por la crisis económica, ya que el número de personas empleadas se ha incrementado (30,1%).



**Gráfico 3. Evolución de la ocupación en actividades de I+D+i y sectores de alta tecnología y conocimiento**



Fuente: EUROSTAT

Los resultados no son tan favorables si se considera los sectores manufactureros de alta tecnología y los servicios intensivos en conocimiento. Aunque la participación de estas personas en el total del empleo resulta relevante (3,6%), su proporción se sitúa por debajo de la media nacional (3,7%) y de la Unión Europea (4,0%). Además, el empleo en estos sectores ha experimentado una dinámica decreciente desde el año 2008 tanto en términos totales (-16,8%) como en proporción sobre el empleo total (de 3,7% a 3,6%).

Desde la perspectiva de género, se observa que las mujeres disponen de una menor participación que los hombres en actividades de I+D+i en el País Vasco (35,9%). En este sentido, aunque esta participación ha seguido una tendencia creciente desde el año 2006 (se ha incrementado en 2,5 puntos porcentuales), la proporción de mujeres investigadoras es inferior a la existente a nivel nacional (38,6%). Este es un dato a tener en consideración, dado que como se ha señalado con anterioridad el empleo en actividades de I+D+i se ha mostrado más estable frente a la crisis que otras actividades y por ello, la incorporación de las mujeres a las actividades de I+D+i supondrían una mayor estabilidad en el empleo de las mujeres.



Los resultados resultan más positivos si se considera la participación de las mujeres en sectores manufactureros de alta tecnología y servicios intensivos en conocimiento. El porcentaje de mujeres empleadas en estos sectores en Euskadi asciende al 37,8%, lo que es superior a la media de la UE 28 (32,5%) y España en su conjunto (33,4%).

Además, se ha producido un incremento de participación desde el año 2008 (33,6%), si bien ha disminuido desde el año 2011 (43,6%). En cualquier caso, la evolución en el empleo en estos sectores ha sido más favorable para las mujeres que para los hombres. En el caso de las mujeres el número de ocupadas ha disminuido un 6,3% mientras que en los hombres se ha reducido en un 22,4%.

Si bien estos datos de la evolución del empleo en el sector de la tecnología son positivos, no podemos obviar que la igualdad no se ha conseguido todavía y por ello hay que seguir trabajando para facilitar la incorporación de mujeres en estos sectores.

Finalmente, la importancia de la población se plasma igualmente en las empresas que realizan innovaciones. Según la encuesta de innovación del INE, el 30,4% de las empresas del País Vasco realizaron alguna innovación en el periodo 2013-2015 lo que supone un ligero incremento en relación a los resultados existentes en el año 2014 (periodo 2012-2014) -29,3%-. Este indicador se sitúa por encima de la media nacional (28,4%)

En cualquier caso, a pesar del resultado favorable debe tenerse en cuenta que en términos absolutos el número de empresas que realizan innovaciones ha disminuido (-12,0%).

En relación a este resultado quedan reflejados 2 aspectos:

- Por un lado, la crisis ha supuesto una reducción del número total de empresas, lo que ha incidido sobre el número de empresas que realizan innovaciones.
- Por otro lado, las empresas innovadoras disponen de una mayor capacidad de resistencia a la crisis dado que su número ha disminuido en menor medida que el total de empresas.

Las empresas de alta y media tecnología tienen una gran importancia en la actividad económica de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Conforme la información disponible en el año 2013, último año en que se encuentran disponibles datos tanto de empresas manufactureras como de servicios, se enmarcaban en estos sectores un total de 5.436 empresas que representan un 3,5% del tejido empresarial local. Estas empresas disponían de una facturación superior a los 30 mil millones de euros.



Este porcentaje de empresas enmarcadas en sectores de alta y media tecnología es superior al existente a nivel nacional (2,1%), presentando además una facturación media por empresa superior (5,6 millones de euros frente a 3,3 millones de euros en España).

La crisis económica ha tenido y aún hoy continúa teniendo una importante repercusión en la actividad empresarial. El número de empresas existentes, según el Directorio Central de Empresas de Eustat, se ha reducido en el periodo 2008-2016 en un 14,0%.

Esta reducción ha afectado a todos los estratos de empleo, con excepción de las empresas de 500 o más trabajadores, viéndose especialmente afectadas las empresas de mediano tamaño entre 20 y 50 trabajadores cuya reducción ha sido superior a la media.

Se observa como desde el inicio de la crisis la mortalidad empresarial ha sido más elevada que la creación de empresas. El ratio de empresas creadas en relación a empresas dadas de baja se sitúa en 0,9, de manera que por cada 10 empresas que se dan de baja se crean solamente 9.

Aunque este indicador no es muy positivo debe valorarse de manera favorable, ya que se sitúa en el valor más alto desde el inicio de la crisis y muestra una tendencia ascendente desde el año 2012 en que tuvo su menor valor (0,65).

Esta reducción de la actividad empresarial ha tenido su efecto inmediato sobre las personas empleadas en las empresas. Estas se han reducido en un 10,3% desde el inicio de la crisis.

En este sentido, aunque existe una ligera recuperación desde el año 2013, la mejora en otros indicadores (PIB y PIB per cápita) no se ha traducido en un impulso de la creación de empleo.

Esta situación de la actividad empresarial ha repercutido igualmente en la capacidad de emprendimiento del País Vasco. Según el Global Entrepreneurship Monitor del año 2015, último documento publicado hasta la fecha, la Tasa de Actividad Emprendedora (TEA- Total Entrepreneurial Activity) del País Vasco se ha situado en un 3,4%, mostrando una tendencia decreciente desde el inicio de la crisis, aunque de cierta recuperación tras los valores mínimos alcanzados en 2010 (2,5%).

Esta tasa es especialmente reducida en empresas nacientes (menos de 3 meses-1,3%-) y nuevas empresas (entre 3 y 42 meses-2,1%-) y considerablemente mejor en empresas consolidadas (más de 42 meses-7,1%). El contexto socioeconómico existente durante los últimos años hace que exista un desincentivo en la población para el emprendimiento.

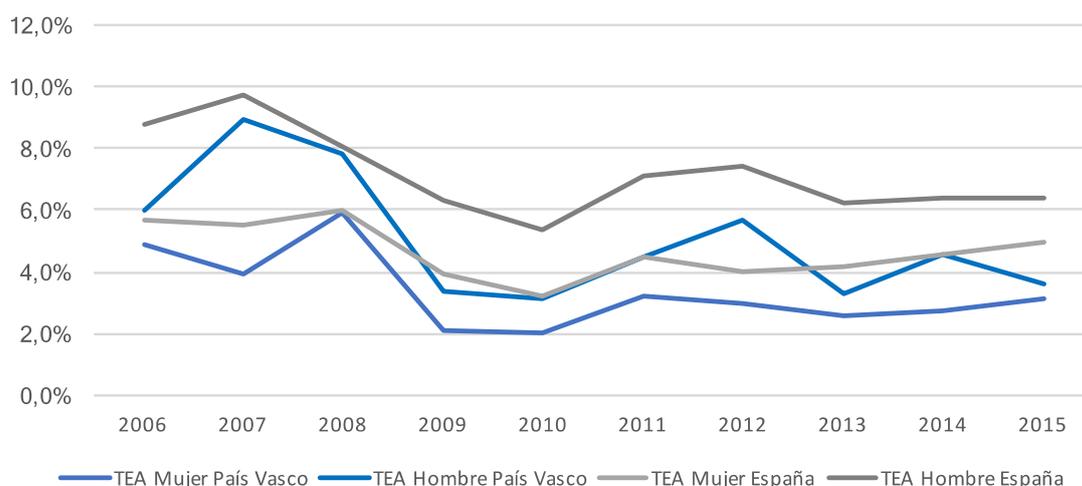
En cualquier caso, debe valorarse positivamente que la mayor parte de las actividades emprendedoras que surgen lo hacen por oportunidad. De este modo el TEA por oportunidad se sitúa en el 2,4% mientras que por necesidad solamente representa el 0,9%.



Desde el punto de vista de la perspectiva de género, los resultados del GEM 2015 ponen de manifiesto que las mujeres tienen cada vez una mayor intención por emprender, de manera que el 64% de las personas que estaban interesadas en emprender durante los próximos 3 años eran mujeres.

Los datos son menos favorables si se tiene en cuenta la participación actual de las mujeres en actividades emprendedoras. El TEA femenino se sitúa en el 3,1% mientras que el masculino en el 3,6%. Ambos datos son inferiores a los existentes en España (5,0% y 6,4%)

**Gráfico 4. Evolución del TEA por sexo. País Vasco y España. 2006-2015**



Fuente: Global Entrepreneurship Monitor País Vasco. 2015

En cuanto a las diferencias entre las mujeres y los hombres emprendedores, se observa que las mujeres inician la actividad emprendedora relativamente antes (38 frente a 39 años) y que existe una mayor presencia de emprendedoras en los estratos de educación de postgrado y estudios secundarios (6,5% frente a 5,7% y 41,9% frente a 31,4%, respectivamente) y una menor presencia en los titulados universitarios y sin estudios (45,2% frente a 57,1% y 3,2% frente a 5,7%).

Finalmente, en lo que se refiere a los motivos del emprendimiento no se identifican grandes diferencias dado que la TEA femenina por oportunidad es de 2,2% y por necesidad del 0,9%, datos similares a los existentes a nivel general.

## B) Mercado de trabajo.

La crisis económica que se inició en el año 2007 tuvo un importante impacto sobre el mercado de trabajo que se tradujo en una reducción de la ocupación y un incremento del desempleo que prácticamente se multiplicó por 5.



En los últimos años se está observando una ligera recuperación de la crisis económica que también se está trasladando, aunque lentamente, al mercado laboral. La ocupación se está incrementando paulatinamente (2,6% entre 2014 y 2016) y el desempleo se está reduciendo (-17,5% en idéntico periodo). Sin embargo, estas cifras aún se encuentran muy alejadas de los resultados existentes antes del inicio de la crisis.

**Tabla 1. Evolución de las principales magnitudes del mercado de trabajo del País Vasco. 2007-2014-2016**

		2007	2014	2016	Evolución 2014-2016
Población entre 16 y 65 años	Total	1.842,60	1.832,30	1.831,20	-0,1%
	Hombres	895,40	884,20	881,90	-0,3%
	Mujeres	947,10	948,10	949,40	0,1%
Población activa	Total	1.010,60	1.049,60	1.042,60	-0,7%
	Hombres	582,90	556,90	548,80	-1,5%
	Mujeres	427,70	492,60	493,80	0,2%
Población Ocupada	Total	977,70	880,60	903,20	2,6%
	Hombres	565,30	466,20	476,20	2,1%
	Mujeres	412,40	414,40	427,00	3,0%
Población Desempleada	Total	32,90	169,00	139,40	-17,5%
	Hombres	17,70	90,80	72,60	-20,0%
	Mujeres	15,30	78,30	66,80	-14,7%
Tasa de actividad	Total	54,8%	57,3%	56,9%	-0,3
	Hombres	65,1%	63,0%	62,2%	-0,8
	Mujeres	45,2%	52,0%	52,0%	0,1
Tasa de ocupación	Total	53,1%	48,1%	49,3%	1,3
	Hombres	63,1%	52,7%	54,0%	1,3
	Mujeres	43,5%	43,7%	45,0%	1,3
Tasa de paro	Total	3,3%	16,1%	13,4%	-2,7
	Hombres	3,0%	16,3%	13,2%	-3,1
	Mujeres	3,6%	15,9%	13,5%	-2,4

Fuente: EUSTAT

La tasa de ocupación ha mejorado desde el año 2014 hasta el año 2016 (de un 48,1% a un 49,3%) mientras que la tasa de paro ha disminuido (desde un 16,1% a un 13,4%), pero sus registros se encuentran muy por debajo de los existentes en el año 2007 (53,1% y 3,3%, respectivamente).

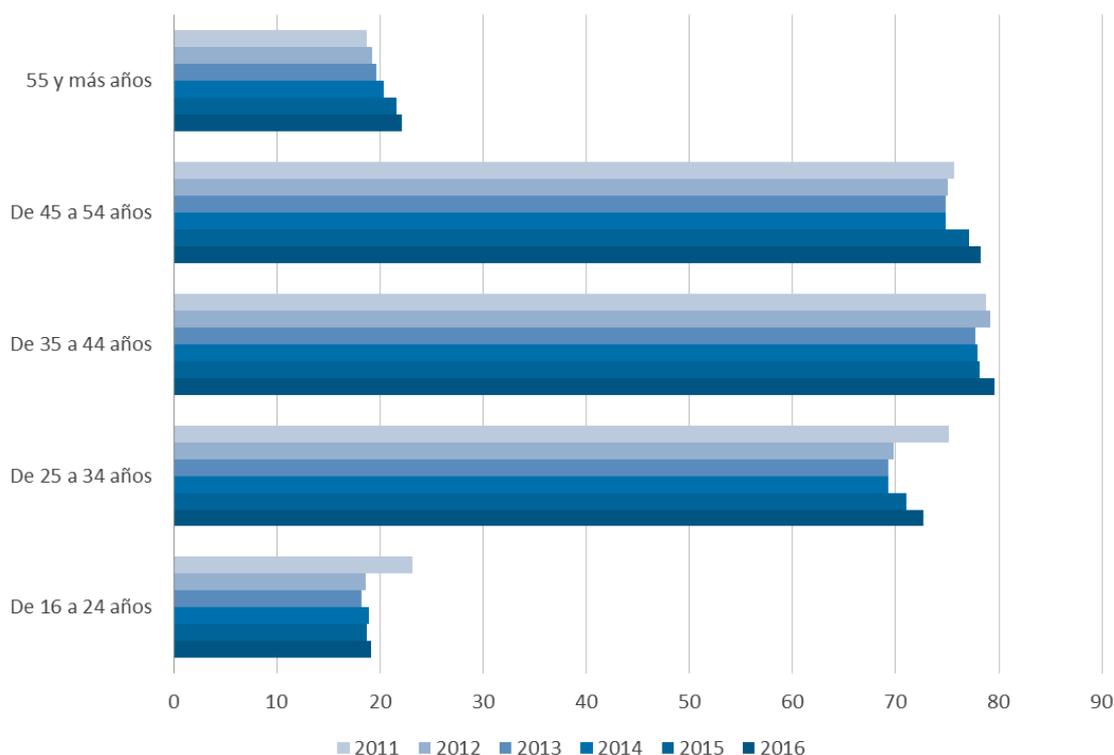
En este sentido, debe continuarse con el desarrollo de políticas activas de empleo que faciliten que la recuperación económica experimentada en otras variables (PIB y PIB per cápita) se traslade a una mejora general de los indicadores del mercado de trabajo.



La evolución entre hombres y mujeres durante estos últimos años ha sido similar. La ocupación se ha incrementado en mayor medida en las mujeres (3% frente a 2,1%) y el desempleo se ha reducido en mayor medida en los hombres (-20% frente a -17,4%). Si ahondamos más en el género se observa que la tasa de ocupación de las mujeres en el 2016 es de un 45% (mayor que la del 2007), pero menor que la de los hombres que es de un 54% (cuando éstos en el 2007 alcanzaban el 63,1%). En consonancia con estos datos la tasa de paro de las mujeres (13,5%) sigue siendo superior que la de los hombres (13,2%). No obstante, el año 2014 la tasa de paro de las mujeres fue menor que la de los hombres tal y como se observa en la tabla anterior. En este contexto, podemos afirmar que, aunque las tasas de paro son prácticamente iguales entre mujeres y hombres, la tasa de ocupación de las mujeres (45%) aún es inferior a la de los hombres (54%). Estos datos ponen de manifiesto que es necesario seguir impulsando la realización de acciones positivas que fomenten la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

En lo que se refiere a la evolución del empleo en función de la edad, éste ha progresado de manera más favorable en los colectivos de edad intermedia, siendo su progresión más reducida en las personas más jóvenes y más mayores. Como se señalará posteriormente las personas más jóvenes y más mayores son las que más dificultades están obteniendo para acceder al empleo.

Gráfico 5. Evolución de las tasas de empleo por intervalos de edad. 2011-2016



Fuente: EUSTAT

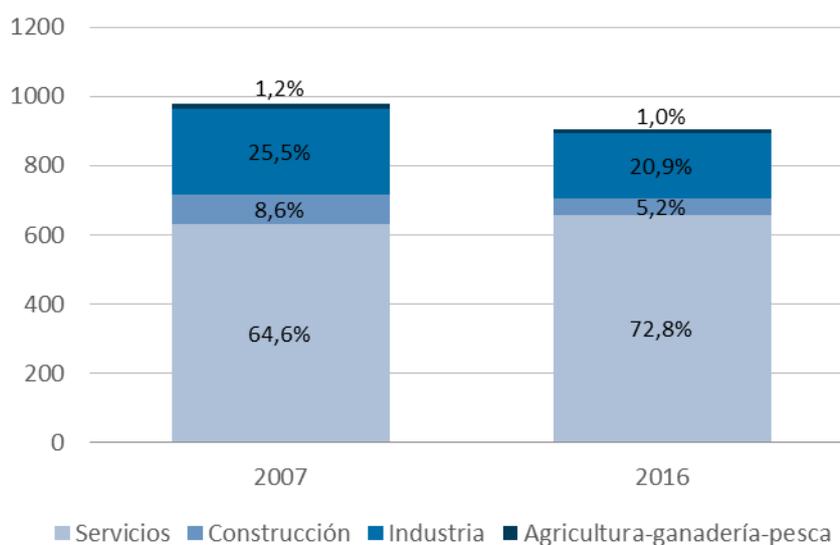


En lo que se refiere a la evolución por sectores de actividad, se ha producido un incremento de la ocupación en todos los sectores de actividad desde el inicio del periodo de programación con excepción del sector industrial (se han perdido aproximadamente 500 empleos).

En cualquier caso, los niveles de empleo son inferiores a los existentes antes de la crisis en todos los sectores de actividad, con la excepción del sector servicios donde el nivel de ocupación se ha incrementado (se han creado 25.700 empleos desde el año 2007).

El sector en que la pérdida de empleos ha sido cuantitativamente más importante ha sido el sector industrial (se ha reducido el empleo en 60.300 personas desde 2007) seguido de la construcción (37.300 empleos). Las características de la crisis que ha afectado de manera importante al sector de la construcción y a su industria auxiliar han condicionado que estos sean los sectores que en mayor medida se han visto afectados y en los que la creación de empleo se está produciendo de manera más lenta.

Gráfico 6. Evolución del empleo por sectores de actividad. 2007-2016



Fuente: EUSTAT

En lo que se refiere a la comparación con las cifras existentes en la Unión Europea aún continúa vigente el alejamiento de los resultados medios experimentado desde el inicio de la crisis.

Según los últimos datos disponibles en Eurostat correspondientes al año 2016, las tasas de actividad y ocupación (56,3% y 49,2%, respectivamente) son inferiores a las existentes en la Unión Europea (57,7% y 52,8%) mientras que la tasa de desempleo es superior (12,6% frente a 8,5%).

En cualquier caso, los datos de ocupación y desempleo han mejorado de manera moderada desde el inicio del periodo de programación, acercándose ligeramente a los registros existentes en la UE.



Tabla 2. Comparativa con la Unión Europea de las principales magnitudes del mercado de trabajo. 2007-2015

		Tasa de actividad		Tasa de ocupación		Tasa de paro	
		2007	2016	2007	2016	2007	2016
País Vasco	<b>Total</b>	<b>57,4%</b>	<b>56,3%</b>	<b>53,8%</b>	<b>49,2%</b>	<b>6,2%</b>	<b>12,6%</b>
	Hombres	66,5%	61,9%	63,2%	54,4%	5,0%	12,1%
	Mujeres	48,7%	51,2%	44,9%	44,5%	7,9%	13,1%
España	<b>Total</b>	<b>58,6%</b>	<b>58,5%</b>	<b>53,8%</b>	<b>47,0%</b>	<b>8,2%</b>	<b>19,6%</b>
	Hombres	68,5%	64,3%	64,1%	52,6%	6,4%	18,1%
	Mujeres	49,0%	53,0%	43,7%	41,7%	10,7%	21,4%
UE 28	<b>Total</b>	<b>57,2%</b>	<b>57,7%</b>	<b>53,1%</b>	<b>52,8%</b>	<b>7,2%</b>	<b>8,5%</b>
	Hombres	65,2%	64,3%	60,9%	58,9%	6,6%	8,4%
	Mujeres	49,7%	51,5%	45,8%	47,0%	7,9%	8,7%

Fuente: EUSTAT

En relación a la Unión Europea el diferencial de las tasas de ocupación y de las tasas de paro entre mujeres y hombres son similares. La crisis económica ha conducido a una igualdad a la baja especialmente en lo que se refiere a la tasa de paro de hombres y mujeres que prácticamente se ha igualado.

La crisis económica ha tenido importantes consecuencias sobre la duración del desempleo. El desempleo de larga (más de 1 año) y muy larga duración (más de 2 años) se ha incrementado de manera notable.

Según los últimos datos disponibles en el Instituto Nacional de Estadística correspondientes al año 2016, en el País Vasco el 59,8% de las personas desempleadas eran parados de larga o muy larga duración (77.700 personas), de los cuales la mayor parte (44,2%; 57.500 personas) se encontraban desempleadas por un tiempo superior a 2 años. La prolongación de la crisis está incidiendo de manera importante sobre estas personas, ya que en 2010 solamente representaban un 39,5%.

Si se comparan estos datos con los existentes a nivel estatal, se observa como la proporción de desempleados de larga duración es superior en el País Vasco (59,8% frente a 57,3%), habiendo sido su incremento desde el año 2010 considerablemente superior (70,8% frente a 29,9%).

Estas personas se enfrentan a importantes dificultades para acceder al empleo, siendo necesario desarrollar políticas que eviten su alejamiento del mercado laboral, ya que la falta de acceso al empleo puede ser un factor que derive en riesgo de exclusión social.

El desempleo de larga duración afecta de manera similar a hombres y mujeres. El 60,9% de los hombres desempleados son desempleados de larga duración mientras que en el caso de las mujeres la cifra se sitúa en el 58,7%.



No obstante, el incremento de las mujeres desempleadas de larga duración ha sido superior al de los hombres (75% frente a 67%).

Adicionalmente, existen otra serie de factores relacionados con la calidad del empleo en los que la crisis impacto de manera importante que merece la pena analizar de manera específica.

Un indicador clave de la calidad en el empleo es la **temporalidad**. La tasa de temporalidad, entendiéndose por ésta el porcentaje de personas asalariadas con contratos eventuales, asciende en el caso del País Vasco a un 24,1% habiéndose incrementado su valor en relación a los resultados existentes en 2014 (21,6%).

Aunque este porcentaje es inferior al existente a nivel nacional (26,1%) pone de manifiesto que existe un importante porcentaje de personas que se encuentran en una situación de mayor inestabilidad en el mercado de trabajo. Debe tenerse en consideración que estas personas son más vulnerables en el caso de variaciones del ciclo económico.

El número de personas contratadas de manera eventual alcanzó en 2016 su mayor valor desde 2010 (184.300 personas) mientras que las personas contratadas como indefinidas (582 mil) se sitúan aún por debajo de las existentes en 2010 (más de 630 mil personas).

El aumento de la temporalidad es especialmente representativo en el caso de las mujeres que presentan una tasa de temporalidad (26,8%) cinco puntos superiores a la presentada por los hombres. Esto implica que las mujeres presentan una mayor vulnerabilidad potencial ante posibles crisis económicas y por tanto requieren de acciones positivas dirigidas a combatir esta situación de discriminación.

Esta circunstancia debe ser tenida en consideración en la definición de las políticas de empleo. Un incremento de la temporalidad puede conllevar la generación de un mercado de trabajo dual formado por personas empleadas como indefinidas que disponen de condiciones adecuadas de trabajo frente a personas empleadas con carácter eventual que cuentan con peores condiciones y una mayor vulnerabilidad. Este riesgo detectado en la programación continúa vigente en la actualidad.

Del mismo modo, un factor relevante de la calidad del empleo es la **flexibilidad**. El trabajo a tiempo parcial puede representar una ventaja tanto para las empresas (mejora de la productividad) como para las personas empleadas (compatibilización de trabajo y otras actividades). Su éxito depende de que se dé una coincidencia de intereses entre empresas y personas empleadas.

Sin embargo, estas condiciones no parecen darse en el mercado de trabajo del País Vasco. Un porcentaje importante de personas empleadas a tiempo parcial no están satisfechas con sus



jornadas laborales, sino que preferirían trabajar a tiempo completo. Cuando conviven ambos factores, insatisfacción por el empleo a tiempo parcial y reducción de las tasas de empleo, el trabajo a tiempo parcial se convierte en una modalidad precaria y poco atractiva.

Además, el empleo parcial se convierte en una relación laboral asociada principalmente a las mujeres. Sin embargo, para las mujeres, ésta no ha sido una elección propia, sino la única oportunidad que le está ofreciendo el mercado laboral.

El empleo a tiempo parcial en el País Vasco asciende en 2015 a un 18,4%, alcanzando su mayor valor de toda la década. En 2016 este porcentaje se reduce hasta el 17,8%, pero aun así supone un nivel elevado de parcialidad. Este empleo a tiempo parcial es especialmente femenino. El 28,7% de las mujeres ocupadas en el País Vasco está empleada a tiempo parcial. Este valor es superior a la media estatal (24,1%) y se sitúa en valores próximos a los existentes en la Unión Europea (32,6%)

El salario ha experimentado una dinámica creciente durante los últimos años a pesar de la incidencia de la crisis. El salario se ha incrementado entre 2006 y 2014 en el País Vasco en un 21,2%. Este incremento salarial ha sido superior al experimentado a nivel estatal (16,1%).

La brecha de género en materia retributiva es notoria. En concreto, en el País Vasco la diferencia salarial entre hombres y mujeres en el año 2014 asciende a 7.489,45 euros/anuales, habiéndose mantenido prácticamente constante ese diferencial desde el año 2006. Además, la brecha salarial es superior a la existente a nivel nacional (5.982,42 euros/año).

La crisis propició tanto una reducción del empleo como de su calidad. A pesar de la ligera recuperación económica experimentada desde el inicio del periodo de programación 2014-2020, no se han conseguido alcanzar los resultados existentes antes de la crisis e incluso alguno de los indicadores de calidad del empleo ha empeorado (ej. temporalidad).

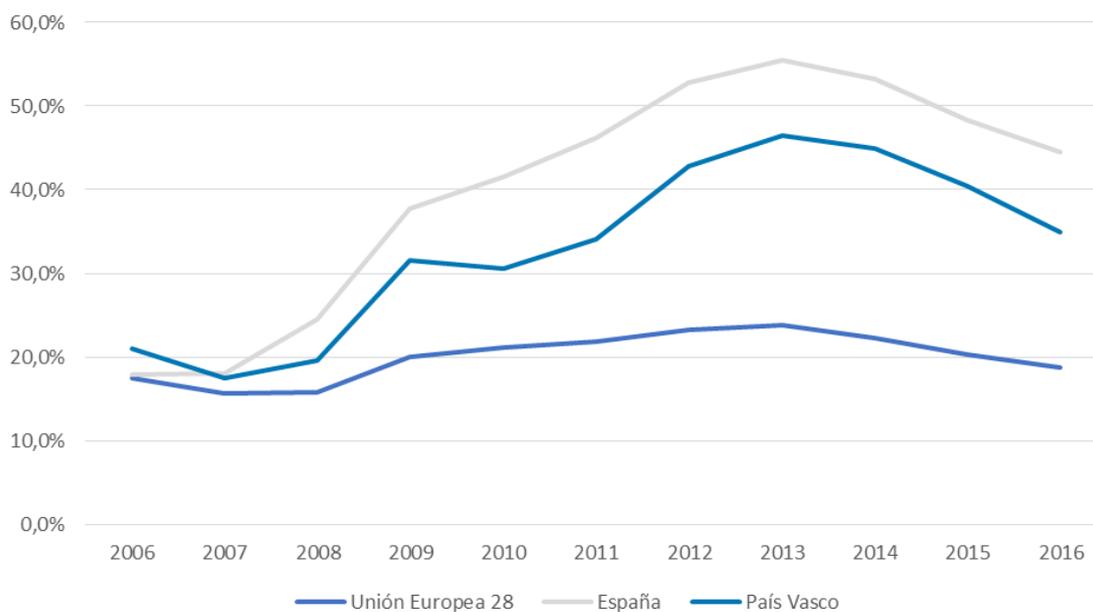
Los colectivos más afectados por la crisis son: personas jóvenes, personas mayores de 45, personas con discapacidad y personas extranjeras.

Las personas jóvenes se han visto fuertemente influenciadas por la crisis económica. La tasa de desempleo de las **personas jóvenes entre 15 y 24 años** ha seguido una dinámica creciente hasta el año 2013, observándose desde entonces una reducción de la tasa de desempleo. En cualquier caso, esa tasa de desempleo se sitúa en el 34,9% considerablemente por encima de la media general.

El fenómeno del desempleo juvenil afecta especialmente a España (44,4%) siendo tanto en este caso como en el del País Vasco su valor superior al existente en la Unión Europea (18,7%).



Gráfico 7. Evolución de la tasa de paro juvenil. 2006-2016



Fuente: EUSTAT

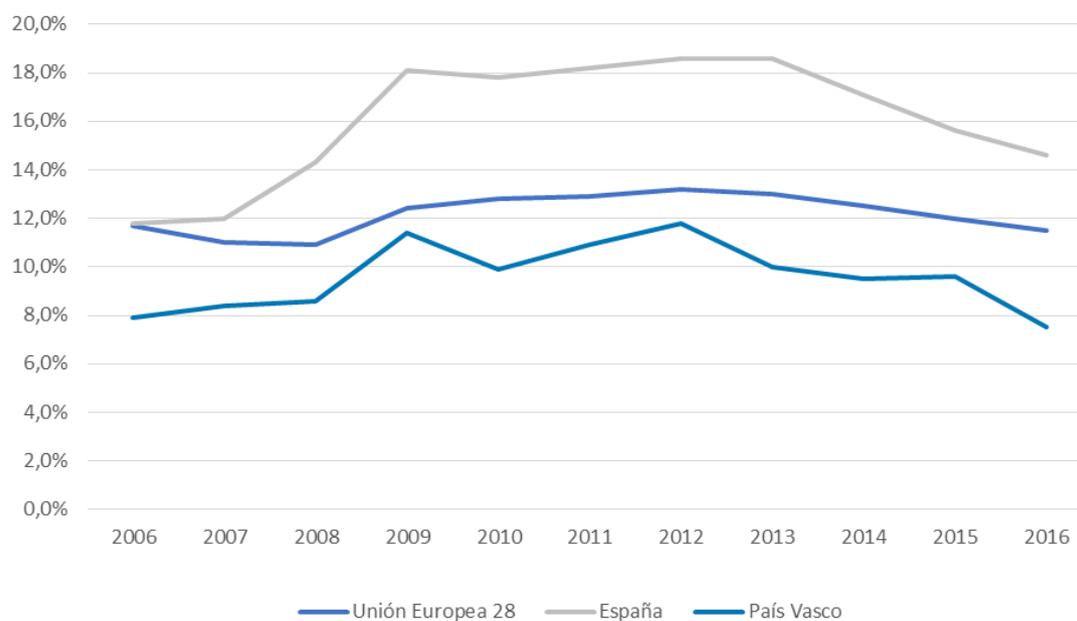
Desde la perspectiva de género, la tasa de desempleo en mujeres jóvenes tiende a ser mayor que la de hombres lo que ha sucedido en la última década. Sin embargo, según el último dato disponible, la tasa de paro de ambos géneros se iguala en aproximadamente un 35%.

Un aspecto importante en relación a este colectivo de edad es el porcentaje de **personas que ni estudian ni trabajan**. Este resulta reducido en el caso del País Vasco, situándose en el año 2016 en un 7,5%. Este valor es inferior al existente en la Unión Europea (11,5%) y en España (14,6%).

Además, se observa como este indicador ha seguido una dinámica decreciente desde el año 2009 en que alcanzó su mayor valor (11,4%). Esto muestra que, a pesar de la importancia del desempleo, las personas jóvenes vascas tienen interés por continuar mejorando su formación.



Gráfico 8. Evolución de las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan. 2006-2016



Fuente: EUSTAT

El porcentaje de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan no es elevado ni en el caso de hombres ni mujeres, si bien es inferior en éstas (5,7% frente a 9,2%). En cualquier caso, en ambos casos durante los últimos años sigue una dinámica decreciente.

En lo que se refiere a las **personas jóvenes entre 25 y 34 años**, se continúa observando la tendencia negativa en la ocupación que ya fue señalada en el Programa Operativo. Desde el inicio de la crisis, se ha visto reducido el número de personas empleadas en dicho intervalo de edad en 124.000 personas. Las dificultades han sido especialmente importantes en las personas de menor edad dentro de este colectivo que han tenido graves problemas para acceder al empleo.

Las dificultades para acceder a un primer empleo es un elemento de gran importancia, ya que condiciona el desarrollo de la carrera profesional, así como la generación de ingresos que permita la independencia de estas personas.

Esta reducción de la ocupación ha sido superior en los hombres (47,8%) que en las mujeres (38,4%), si bien es igualmente preocupante en ambos sexos. La necesidad de mejorar los índices de ocupación de estas personas constituye un aspecto clave que las políticas de empleo deben acometer en los próximos años.

Las **personas mayores de 45 años** han experimentado una ligera mejoría en relación al empleo. La tasa de paro de estas personas se ha reducido desde el año 2014, de manera que a finales de 2016 se sitúa en un 10,4% por debajo de la media regional.



En lo que se refiere al género, se observa cierto equilibrio relativo si bien el desempleo es ligeramente inferior en los hombres que en las mujeres (9,9% frente a 10,9%).

Las **personas con discapacidad** son otro colectivo que se ha visto igualmente afectado por la crisis. En el año 2012, la tasa de actividad de las personas con discapacidad se situó en el 42,3%, reduciéndose esta en los últimos años hasta un 39,4% en 2015. Este dato es especialmente significativo si se compara con las personas sin discapacidad que se encuentran activas (77,2%).

La **población extranjera** se ha visto igualmente afectada de manera importante por la crisis económica. Su tasa de paro experimentó un progresivo incremento desde el inicio de la crisis si bien desde el año 2014 en que alcanzó su mayor valor la dinámica ha sido decreciente. En concreto la tasa de paro de las personas extranjeras se sitúa en el año 2016 en un 31,74%. Este valor es superior al existente a nivel nacional (26,64%).

El desempleo afecta en mayor medida a los hombres (34,11%) que a las mujeres (29,27%), habiendo experimentado en ambos casos una dinámica creciente.

La tasa de ocupación en las personas extranjeras (54,0%), aunque continúa siendo superior a la población en general (49,8%), ha experimentado una dinámica decreciente desde el inicio de la crisis que solamente se está recuperando desde el año 2012.

Estos datos reflejan la gran dificultad de las personas extranjeras para acceder a un empleo, y en consecuencia su mayor dependencia de las ayudas sociales. Por esta razón, la obligatoriedad de mantener en alta su demanda de empleo puede influir en un impacto menor del paro desanimado que entre la población nacional.

### **C) Inclusión y protección social.**

La crisis económica ha tenido una importante incidencia en el impacto social, así como un aumento tanto de las situaciones reales de pobreza y precariedad como en las situaciones de pobreza encubierta.

Los principales indicadores establecidos a nivel de la Unión Europea para determinar el riesgo de pobreza han seguido una tendencia negativa desde el año 2006, incrementándose de manera importante hasta la actualidad.



#### Ilustración 4. Principales resultados relacionados con la pobreza.

- El 16,4% de la población en viviendas familiares vive en 2016 en situación de riesgo de pobreza relativa. Aunque este indicador es inferior al existente en España (22,1%) ha seguido una tendencia creciente aumentando el número de personas en riesgo en un 10,2%. Este indicador incluye a las personas en riesgo de pobreza grave las cuales representan un 4,9% de la población total del País Vasco en 2016.
- El porcentaje de personas en situación de privación material severa se sitúa en 2016 en el 6,4%, al nivel de la medida española (6,4%), pero duplicando el porcentaje existente en el año 2006.
- El 10,2% de las personas menores de 60 años vive en hogares con intensidad de trabajo muy baja, habiéndose incrementado su proporción de manera notable desde el año 2006 (6,4%)

Fuente: EUROSTAT

A pesar de la ligera recuperación económica experimentada, los indicadores relacionados con el riesgo de pobreza se encuentran aún alejados de los existentes de manera previa a la crisis. A pesar de que las medidas de protección social han ayudado a paliar la incidencia de la crisis y a reducir el impacto del riesgo de pobreza, es necesario que la recuperación económica se traduzca al mercado de trabajo con objeto de que se mejoren los resultados de inserción laboral, se incrementen las rentas del trabajo y se reduzca la población que debe enfrentarse a situaciones de exclusión social.

El desempleo es la principal causa de pobreza entre la población en edad de trabajar, al igual que la tasa de riesgo de pobreza infantil está directamente ligada a la situación laboral del hogar en relación al empleo.

El empobrecimiento no se distribuye de forma homogénea en la sociedad, sino que algunos colectivos o grupos de personas resultan más vulnerables a las situaciones de pobreza y exclusión, siendo determinados colectivos los que requieren de mayores necesidades de apoyo.

La Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales (EDPS-Pobreza) 2016 realizada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales establece que existe una relación directa entre pobreza y falta de ocupación y desempleo. Como la propia encuesta indica un 62,7% de las situaciones de pobreza real corresponden a cuatro tipos específicos de hogares: los hogares de personas extranjeras procedentes de fuera de la Unión Europea (26,4%); los grupos familiares de personas mayores de 45 años sin ocupación estable (13%), este mismo tipo de grupos familiares cuando la persona titular sin ocupación estable es menor de 45 años (12,6%) y las familias monoparentales encabezadas por mujeres sin ocupación estable y menores de 45 años (10,7%). La tasa de pobreza supera el umbral del 20% en prácticamente todos estos casos, con la excepción de los grupos



familiares de personas mayores de 45 años sin ocupación estable donde se sitúa en el 8,6%, claramente por encima de la media en todo caso.

Además, la pobreza afecta de manera importante a otra serie de personas como las familias monoparentales encabezadas por mujeres sin ocupación estable y las personas solas, hombres o mujeres, en situación de falta de ocupación estable. Estas modalidades de familia representan otro 32,2% de la situación de pobreza real en el País Vasco.

Finalmente, conviene comentar que los hogares en los que al menos uno de sus miembros activos se encuentra desempleado representan el 79,8% de las personas en situación de pobreza real.

En consecuencia, el empleo, o más concretamente la falta de éste, parece un factor directamente correlacionado con la existencia de un mayor riesgo de pobreza.

Un factor adicional, que resulta necesario comentar, es la tendencia alcista experimentada por la pobreza infantil y el impacto de la pobreza en familias con hijos y/o hijas.

La pobreza infantil se ha incrementado desde 2008 a un ritmo superior al experimentado a nivel general. Entre 2014 y 2016 se observa por primera vez desde 2008 una caída en el impacto de las situaciones de pobreza real entre la población menor de 14 años en Euskadi. En 2016, la tasa de pobreza infantil se sitúa en el 10,6%.

A continuación, se presentan una serie de datos representativos en relación a las familias y hogares en los que el riesgo de pobreza se ha manifestado de forma más significativa en los últimos años.

- **Hogares monoparentales.** La pobreza afecta de manera importante a las familias monoparentales encabezadas por mujeres si no disponen de una ocupación estable. De este modo, según la EDPS 2016, el 50,0% de las personas de estas familias se encuentran en situación de pobreza real si la mujer tiene menos de 45 años y el porcentaje desciende hasta el 20,7% si la mujer tiene 45 o más años. Este porcentaje se reduce al 8,6% de las personas en el caso de familias en que existe esta ocupación estable. Además, en el caso de familias monoparentales encabezadas por hombres este porcentaje es aún menor (7,1%).
- **Personas solas sin ocupación estable.** Las personas solas, hombres y mujeres, sin ocupación estable sufren de manera importante la incidencia de la pobreza. El 18,7% de las mujeres solas menores de 45 años sin empleo estable, el 23,1% de las mayores de 45 años y el 19,7% de los hombres solos menores de 65 años sin ocupación estable se encuentran en situación de pobreza real.
- **Personas jóvenes.** El 15,3% de las personas residentes en hogares cuya persona principal es una persona de edad inferior a los 35 años se encuentran en situación de pobreza real. Además, la pobreza afecta en mayor medida a las personas jóvenes. El 9,1% de las personas



entre 15 y 24 se encuentran en pobreza real mientras que este porcentaje es del 7,1% en aquellos entre 25 y 34 años.

- **Población extranjera.** La pobreza afecta en mayor medida a las personas de origen extranjero. El 30,7% de las personas residentes en hogares encabezados por una persona de origen extranjero se encuentran en situación de pobreza real. Además, el 27,4% de las personas extranjeras se encuentran en situación de pobreza real.

Se observa que la pobreza afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres. El 9,9% de los hogares encabezados por mujeres se encuentran en situación de pobreza real mientras que ese porcentaje se reduce al 4,0% en el caso de los hombres. La situación de pobreza real afecta al 5,9% de las mujeres del País Vasco y al 5,6% de los hombres.

Las diferencias salariales, así como la mayor precariedad en el empleo de las mujeres son factores que inciden de manera directa sobre la mayor incidencia de la pobreza.

#### **D) Educación y formación.**

De acuerdo con los datos de Eurostat 2016, la Comunidad Autónoma del País Vasco continúa teniendo **una distribución por nivel de formación** muy polarizada, esto es, elevada presencia en niveles elevados de cualificación y en los inferiores y menor en los intermedios.

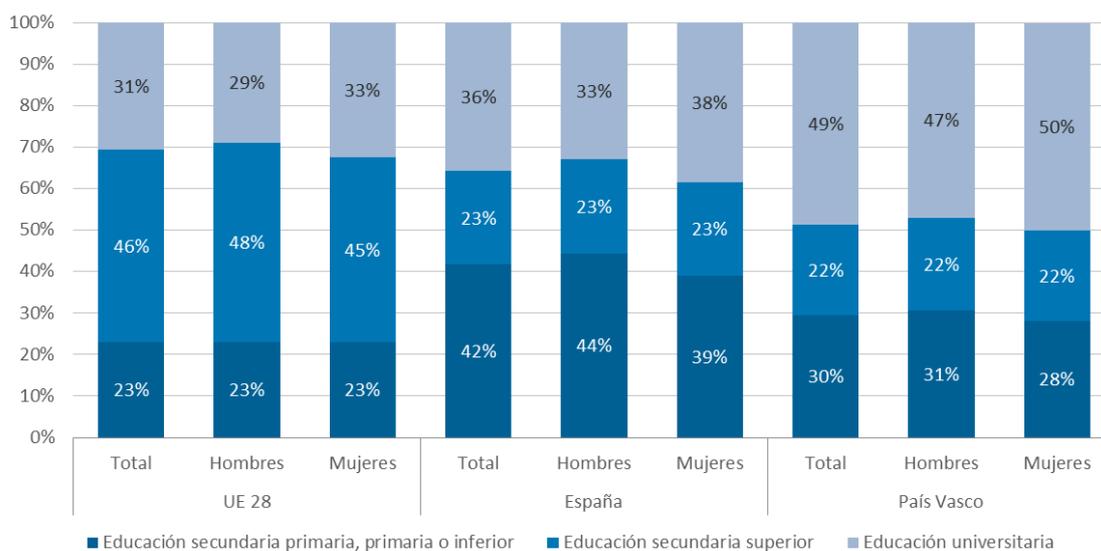
En los últimos años, el País Vasco ha destacado por tener uno de los porcentajes más elevados de población con nivel de cualificación superior, siendo ampliamente superior a la media de España y la Unión Europea.

Así, un 48,6% de la población entre 25 y 64 años contaba con estudios superiores, frente al 35,7% de media estatal y el 30,7% de la Unión Europea. Estos datos son ligeramente superiores en el caso de las mujeres ya que el 50,1% de las mujeres del País Vasco tiene estudios universitarios frente al 38,4% de España y el 32,5% de la Unión Europea.

Por el contrario, el porcentaje de personas entre 25 y 64 años con estudios secundarios superiores se sitúa en el 21,9%, un dato en consonancia con la media de España (22,6%) pero muy inferior a la media de la Unión Europea (46,3%).

En este caso, el porcentaje de hombres con estudios secundarios superiores es ligeramente más elevado que el de las mujeres (22,2% y 21,6% respectivamente). En España, la diferencia entre ambos sexos es prácticamente inexistente (22,7% y 22,5%) mientras que, en la Unión Europea, el porcentaje de hombres aumenta al 48,0% frente al 44,6% de las mujeres.

Gráfico 9. Distribución de la población de estudios. 2016



Fuente: EUROSTAT

Por último, resulta especialmente significativo el porcentaje de personas entre 25 y 64 años con tan solo estudios secundarios primarios o inferiores. En el año 2016, un 29,5% de la población presentaba este nivel de cualificación. Esta cifra es inferior a la media de España (41,7%) pero ligeramente superior a la de la Unión Europea (23,0%).

Por sexos, las mujeres presentan porcentajes ligeramente inferiores al de los hombres en el País Vasco (28,2% y 30,7% respectivamente) y en España (39,1% y 44,3%) mientras que en la Unión Europea la situación es similar en ambos géneros (23%)

La elevada cualificación de la población del País Vasco ha permitido que en el año 2014 se cumpla uno de los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020. En este sentido, el porcentaje de la **población entre 30 y 34 años que dispone de educación universitaria** asciende al 54,2%, cifra superior al objetivo establecido a nivel europeo para el año 2020 (40%). Este dato es ampliamente superior al de España (40,9%) y al de la Unión Europea (38,7%).

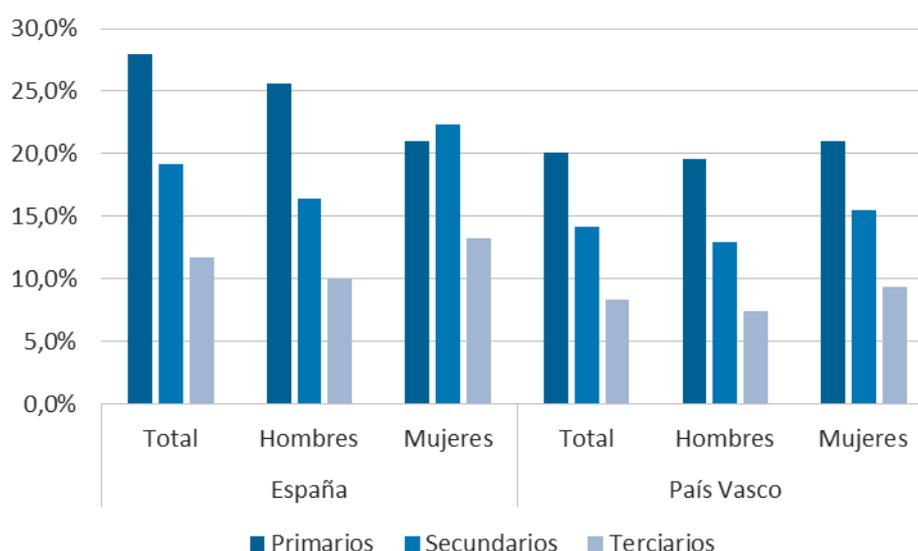
Por otro lado, la **tasa de abandono escolar** en el País Vasco entre las personas de 18 a 24 años ha experimentado una tendencia a la baja desde el año 2006, donde la tasa se situaba en el 14,6% frente al 7,9% que presenta en el año 2016. Al igual que en el País Vasco, la tasa de abandono escolar en España y en la Unión Europea también ha decrecido en los últimos años, situándose en 2016 en un 19,0% y 10,7% respectivamente.

Si se analizan estos datos por sexo, los hombres presentan mayores tasas de abandono escolar que las mujeres. En el año 2016, un 10,7% de los hombres del País Vasco entre 18 y 24 años dejó los estudios, frente al 5,0% de las mujeres. Estos datos son ligeramente inferiores a los de la Unión

Europea (12,2% y 9,2% respectivamente) y muy inferiores a la media de España, donde el abandono escolar entre los hombres se situó en el 22,7% frente al 15,7% de las mujeres.

El nivel de cualificación resulta de gran importancia en relación al acceso al empleo. Las personas con estudios superiores (terciarios) presentan unas tasas de desempleo inferiores a la media. En concreto, en el caso del País Vasco las personas con estudios terciarios presentan en 2016 la menor tasa de desempleo (8,3%), habiéndose reducido en relación a los datos existentes en años precedentes. Le siguen en orden de importancia las personas con estudios secundarios (14,1%) y finalmente las personas con estudios primarios e inferiores (20,1%).

**Gráfico 10. Tasa de desempleo por nivel educativo. 2016**



Fuente: EUROSTAT

Estos datos son análogos a los existentes en España, si bien en todos los colectivos las tasas de desempleo son inferiores.

### 5.1.2. Análisis del cumplimiento de los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020

Como complemento al análisis socioeconómico, se ha realizado un análisis en relación al cumplimiento de los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020. Estos objetivos se han establecido a nivel de la UE con la intención de que todas las regiones contribuyan a su consecución, estableciendo una serie de retos clave para las economías regionales: impulso de la innovación, creación de empleo, eficiencia energética y reducción de la pobreza.



A continuación, se presenta la posición comparativa de la situación del País Vasco en relación con estos objetivos, así como la evolución experimentada en relación al valor existente en la programación.

**Tabla 3. Posición del País Vasco en relación a la Estrategia Europa 2020**

😊 la situación mejora en relación a 2014 ☹ la situación empeora en relación a 2014; 😐 la situación es similar a 2014

Indicador	Objetivo Europa 2020	Valor PO	Año referencia	Valor Actual	Año referencia	Tendencia 2006-2016
Gasto en I+D+i	3%	2,09%	2013	2,06%	2014	😐
Emisiones de GEI	80	99	2012	90,1	2014	😊
Energías renovables (%)	20%	8,02%	2012	6,70%	2014	☹
Aumento eficiencia energética	20%	5,132	2012	4,983	2014	😊
Tasa de empleo población entre 20 y 64	75%	T: 65,6% H: 70,5% M: 60,8%	2013	T: 69,6% H: 74,3% M: 64,9%	2016	😊
Abandono escolar	10%	T: 8,8% H: 10,9% M: 6,8%	2013	T: 7,9% H: 10,7% M: 5,0%	2016	😊
Población entre 30 y 34 años con estudios superiores	40%	T: 62,9% H: 57,1% M: 68,4%	2013	T: 56,90% H: 48,7% M: 64,9%	2016	☹
Reducción del número de personas en riesgo de pobreza en 20 millones en el UE	Reducción de las personas en riesgo de pobreza en 20 millones en el UE	430.000 personas en situación de riesgo de pobreza	2012	382.252	2015	😊
		335.000 personas en riesgo de pobreza después de transferencias	2012	236.736	2015	😊
		46.000 personas en situación de privación material severa	2012	99.907	2015	☹

Fuente: EUROSTAT

Como se observa en la tabla, la evolución de los indicadores ha sido variable, aunque ligeramente representativa, dado el escaso periodo de tiempo transcurrido desde la aprobación del Programa Operativo.



Desde el punto de vista positivo se observa como la tasa de empleo de las personas entre 20 y 64 años ha mejorado ligeramente acercándose al valor objetivo establecido en la Estrategia Europea 2020. Aunque todavía no se han alcanzado los niveles de empleo previos a la crisis económica, las tasas de ocupación presentan una tendencia creciente durante los últimos 2 o 3 años, esperándose que se continúe con esta progresión durante los próximos ejercicios.

Asimismo, se observa como en términos absolutos la población que se encuentra en situación de riesgo de pobreza se ha reducido, si bien la situación de estas personas se ha recrudecido, ya que aquellos que se encuentran en situación de privación material severa han aumentado. Esto implica que es necesario intervenir sobre aquellas personas que tienen mayores necesidades.

Desde el punto de vista negativo, y aunque los resultados existentes ya han alcanzado los valores objetivo establecidos en la Estrategia Europa 2020, conviene resaltar la evolución experimentada por los indicadores de educación. Se constata una reducción de las personas entre 30 y 34 años que disponen de estudios superiores. En relación con el género, hay que señalar que como ya indicamos en el apartado anterior, las mujeres en el País Vasco tienen un nivel formativo mayor que los hombres y una tasa menor de abandono escolar.

Esto implica la necesidad de continuar trabajando en el ámbito de la formación y la mejora de la cualificación de las personas, dado que como se ha señalado con anterioridad éste es un factor que incide directamente sobre la posibilidad de acceder a un empleo.

### 5.1.3. Valoración de la modificación del análisis DAFO y las necesidades identificadas

Finalmente, una vez realizada la actualización del análisis socioeconómico efectuado en la programación y valorada la situación en relación al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 puede valorarse si se ha producido una modificación en las necesidades definidas en la programación.

Para efectuar esta valoración se ha analizado la evolución experimentada por las debilidades identificadas en el análisis DAFO del PO temático indicando si la situación del contexto mejora como para reducir la intensidad de la necesidad (😊😊) la situación ha mejorado, pero la necesidad no varía (😊), la situación no varía y la necesidad tampoco (😊), la situación ha empeorado, pero la necesidad no varía (😞) o la situación ha empeorado y la necesidad se ha agravado (😞😞).



Tabla 4. Valoración de las necesidades identificadas en el PO FSE del País Vasco 2014-2020

😊😊 la situación mejora como para que la necesidad varíe; 😊 la situación mejora pero la necesidad no varía; 😐 la situación no varía y la necesidad tampoco; 😞 la situación empeora pero la necesidad no varía; 😞😞 la situación empeora y la necesidad se agrava

Debilidades identificadas en el PO FSE del País Vasco 2014-2020	Tendencia
Tendencia reciente a la reducción del PIB per cápita como consecuencia de la crisis.	😊😊
Disminución de la demanda interna y de la inversión que afecta a la actividad empresarial.	😊
Falta de continuidad y ausencia de objetivos a corto plazo en las nuevas actividades empresariales que ha propiciado un aumento significativo en la tasa de mortalidad de las empresas.	😐
La salida a mercados exteriores de las empresas vascas se ha producido de manera reactiva y sin planificación, lo que ha conllevado que sea inferior el número de empresas que exportan recurrentemente.	😐
Alejamiento progresivo de los objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020 en materia de empleo.	😊
Aumento considerable de la tasa de paro, y tendencia a la destrucción de empleo que ha afectado en mayor medida a las personas menores de 35 años.	😊
La reducción de la calidad de empleo y la precariedad laboral ha afectado más a las mujeres, que presentan mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo	😐
Fuerte aumento del desempleo juvenil, que supera la media europea y que pone de manifiesto las importantes barreras de este colectivo para entrar al mercado laboral.	😐
Existencia de una brecha salarial de género notoria, que se ha incrementado un 19% desde el inicio de la crisis.	😞
Aumento de la pobreza y de la exclusión social como consecuencia de la crisis económica	😞
Mayor afección del riesgo de exclusión social en determinados colectivos: persona principal de nacionalidad extranjera no perteneciente a la UE, persona principal menor de 45 años, no ocupada de forma estable, familia monoparental encabezada por mujer sin ocupación estable, hombres responsables de familia monoparental y personas solas, económicamente activas y sin ocupación estable.	😞
La destrucción de empleo ha afectado en gran medida a las personas con menores niveles de cualificación.	😞😞

Como puede observarse en la tabla previa, no se observa una variación significativa en las necesidades identificadas en la programación.

La actividad económica ha mejorado de manera que el PIB y el PIB per cápita se han situado en valores cercanos a los existentes antes de la crisis económica. Desde el año 2012 que marcó los peores resultados económicos de esta última década, se ha seguido una dinámica positiva en el crecimiento económico y la actividad.



A pesar de esta mejora de la actividad económica, los resultados aún no se han trasladado totalmente al mercado de trabajo. La ocupación aumenta y el desempleo disminuye, pero aún ambos se encuentran alejados de los niveles previos al inicio de la crisis.

El desempleo afecta de manera importante a una serie de colectivos, habiéndose convertido en algunos casos en estructural, lo que se traduce en un incremento de las personas desempleadas de larga y muy larga duración (más de 2 años). Estas personas se convierten en un objetivo prioritario de las políticas de empleo.

Entre aquellas personas que mayores dificultades presentan para conseguir un empleo se encuentran las personas jóvenes y, especialmente, las personas con menores niveles de cualificación. El desempleo es mayor entre aquellos que tienen un menor nivel de formación (secundaria obligatoria o inferior) de manera que es necesario apostar por actividades que mejoren la cualificación de estas personas para facilitar el acceso al empleo.

Los indicadores de calidad del empleo (temporalidad, flexibilidad y remuneración) presentan ciertas mejoras, pero sin llegar a los valores previos a la crisis. En este sentido, la calidad del empleo es inferior en las mujeres, dado que se ven más afectadas por la temporalidad, trabajan en mayor medida a tiempo parcial para poder compatibilizar el empleo con otras actividades y disponen de una remuneración inferior. De este modo, puede señalarse que aún existen importantes desigualdades entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, siendo su reducción un objetivo que debería hacerse frente desde todas las políticas.

La pobreza continúa teniendo una importante incidencia, siendo una serie de colectivos: hogares monoparentales encabezados por mujeres sin empleo estable, personas que viven solas sin empleo estable, hogares encabezados por persona extranjeras aquellos que en mayor medida se ven afectados por la crisis. Además, se observa un incremento de la pobreza infantil.

Dada la importante relación entre empleo y riesgo de pobreza y exclusión social se deben adoptar medidas que permitan facilitar la inserción laboral de las personas más desfavorecidas para facilitar la mejora de sus ingresos y su inclusión social.

En conclusión, **no se observa una variación significativa en las necesidades definidas durante la programación, si bien es cierto que es necesario trabajar con una serie de colectivos que presentan mayores necesidades como son las personas desempleadas de larga duración, las personas con menores niveles de cualificación, las mujeres que sufren temporalidad en el empleo y jornadas parciales no deseadas, así como las personas en situación o riesgo de exclusión social.**



## 5.2. Descripción de las cantidades adicionales previstas en la revisión a mitad del periodo

El PO FSE del País Vasco 2014-2020 no ha incorporado recursos adicionales a las previstas en la programación.

## 5.3. Descripción y justificación de las reprogramaciones

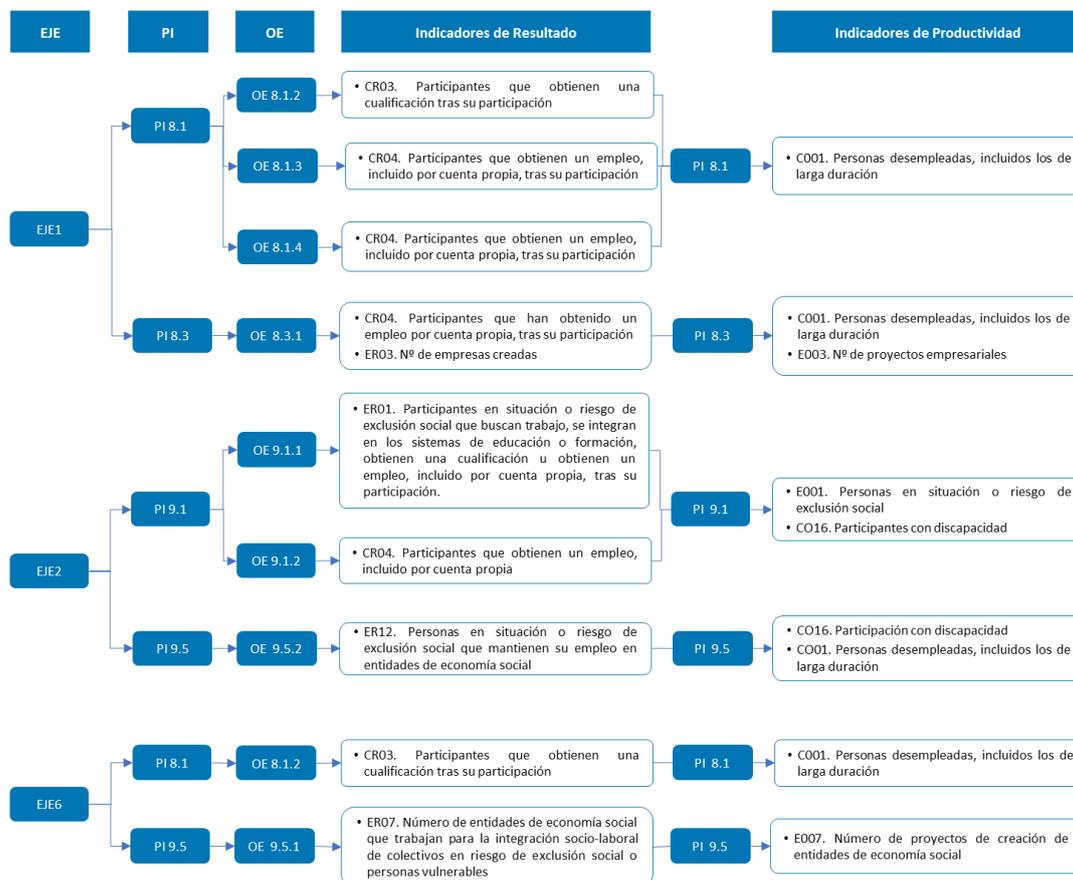
En relación al PO FSE del País Vasco 2014-2020 no se han producido reprogramaciones a lo largo del periodo de ejecución, de manera que no existen elementos que supongan una variación del árbol lógico definido en la programación derivados de éstas.

## 5.4. Revisión de la lógica de la intervención del Programa

Como se observa en los apartados precedentes, no se han producido modificaciones sustanciales en las necesidades identificadas en la programación, con lo que no es necesario un cambio en la estrategia de intervención, y tampoco se han incorporado recursos adicionales. De este modo, la lógica de intervención definida en la programación no ha sufrido modificaciones.

A continuación, se presenta el marco lógico definido en la programación.

Ilustración 5. Marco Lógico del PO FSE del País Vasco 2014-2020





## 6. Análisis de la implementación

---

Los procedimientos establecidos para la gestión, seguimiento, evaluación y control del Programa representan un elemento importante que puede incidir (favorable o desfavorablemente) en los resultados que se han obtenido con su ejecución, así como constituir elementos claves en el fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Aunque gran parte de las tareas que se desarrollan están condicionadas por el cumplimiento de la normativa comunitaria, el establecimiento de mecanismos ágiles de gestión puede resultar positivo para la consecución de los resultados previstos. Asimismo, que los organismos beneficiarios y/u organismos gestores dispongan de instrucciones claras y precisas sobre la gestión del FSE puede facilitar que se alcancen mejores resultados tanto en términos de ejecución financiera como de alcance de los resultados previstos.

En este sentido, en este capítulo se analizarán los siguientes aspectos relacionados con la implementación del Programa: planificación y lanzamiento, estructura organizativa y de gestión, mecanismos de seguimiento y evaluación y medios humanos y materiales disponibles.

### 6.1. Planificación y lanzamiento del Programa

El proceso de elaboración del Programa Operativo fue un proceso complejo que requería de la negociación entre las autoridades comunitarias, nacionales y regionales.

Aunque este proceso derivó en una programación que, como se ha señalado de manera anterior, se encuentra adaptada a las necesidades regionales identificadas y cumple con los requisitos y principios establecidos en la normativa comunitaria, su complejidad hizo que la aprobación del Programa se dilatará en el tiempo de manera que la aprobación definitiva no se produjo hasta el 27 de agosto de 2015.

Este retraso en la aprobación ha tenido importantes consecuencias sobre la ejecución del Programa Operativo. Muchas de las líneas de actuación y de las operaciones previstas no se pudieron poner en marcha hasta que el Programa fue aprobado, lo que implica que llevan un retraso en su ejecución.

Además, al retraso propio de la aprobación del Programa Operativo, se le une que una parte de las líneas de actuación seleccionadas son desarrolladas por entidades externas al Gobierno Vasco.

La selección de estas líneas de actuación, así como de los organismos beneficiarios se realizó mediante un procedimiento competitivo a través de la *Orden de 20 de enero de 2015, que sustituye la Orden de 12 de enero de 2015, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, de Participación en la*



*Convocatoria para el acceso a la cofinanciación de Fondo Social Europeo, que se enmarca en el Programa Operativo Fondo Social Europeo de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2014-2020.*

Este proceso garantiza que se hayan seleccionado líneas de actuación y organismos beneficiarios que realizan actuaciones que se enmarcan en las necesidades identificadas en el mercado de trabajo del País Vasco, así como que se cuente con la participación de entidades especializadas en la atención a determinados colectivos (personas con discapacidad, personas en riesgo de exclusión social, mujeres pertenecientes a colectivos vulnerables y que sufren múltiples discriminaciones, etc.). Sin embargo, supone una demora en la ejecución material de las operaciones.

Esta demora en la aprobación se observará posteriormente en relación a la ejecución financiera y a la eficacia de los indicadores, que será inferior a la que se habría obtenido si las líneas de actuación se hubiesen puesto en marcha con anterioridad. En cualquier caso, se estima que, dado el encaje de las líneas de actuación con las necesidades existentes, los resultados en el medio y largo plazo sean mejores.

Además, la puesta en marcha del Programa Operativo conlleva una serie de trámites establecidos en la normativa comunitaria que implican la aprobación de unos documentos básicos para la implementación: criterios de selección de operaciones, Estrategia de Comunicación y plan de evaluación. Estos documentos no han sido aprobados hasta bien entrado el año 2016. Esto ha condicionado igualmente que muchas líneas de actuación y operaciones no se hayan iniciado hasta avanzado el año 2016 de manera que no se han tenido en consideración en la presente evaluación al no encontrarse finalizadas.

Finalmente, una parte importante del lanzamiento del Programa Operativo la constituye la designación de los Organismos Intermedios: Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo del Gobierno Vasco y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Durante el año 2016 tanto la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo como Lanbide-Servicio Vasco de Empleo han elaborado una descripción de sistemas de gestión y control (conjunta) y unos manuales de procedimientos de gestión y control (independientes) que ha remitido a la Autoridad de Gestión del Programa (UAFSE) para su aprobación.

Este trámite se ha demorado igualmente en el tiempo, no habiéndose producido la aprobación de los sistemas de gestión y control y procedido a la firma del acuerdo de atribución de funciones por los que se designan al Organismo Intermedio hasta febrero de 2017.

Hasta que no se ha designado formalmente a los Organismos Intermedios no se ha podido proceder a la aprobación de las operaciones ni se han podido emitir los documentos por los que se establecen las condiciones de la ayuda (DECA). Esto ha condicionado a muchos organismos



beneficiarios que ante la incertidumbre en relación con los procedimientos a aplicar hayan ido retrasando el inicio de sus líneas de actuación y/u operaciones.

Esta circunstancia ha sido especialmente representativa en aquellas operaciones más novedosas o en aquellos organismos beneficiarios que no tenían experiencia previa en la gestión del FSE.

Además, a pesar de los avances, actualmente existen aún una serie de elementos que no se han definido completamente como son los sistemas de información a emplear en la gestión y seguimiento del FSE, lo que incrementa la incertidumbre de los organismos beneficiarios.

Finalmente, conviene comentar la incidencia que sobre la ejecución están teniendo algunos aspectos novedosos introducidos en el periodo de programación 2014-2020 como es la necesaria incorporación de las opciones de costes simplificados en la justificación de las operaciones.

El establecimiento de estos costes simplificados está siendo un proceso que está implicando una elevada carga de trabajo a todas las entidades participantes en el Programa Operativo. A pesar de que existen manuales al respecto y que se han desarrollado acciones formativas específicas sobre la materia aún existe una elevada incertidumbre tanto en relación a su definición como a su posterior aplicación, así como a las consecuencias que tienen desde el punto de vista de la verificación y auditoría.

La aplicación de esta tipología de justificación de los gastos y su incorporación en las fichas de solicitud de operaciones están demorando el proceso de su aprobación al encontrarse en un proceso de discusión entre la Comisión Europea, la Autoridad de Gestión, los Organismos Intermedios y los organismos beneficiarios.

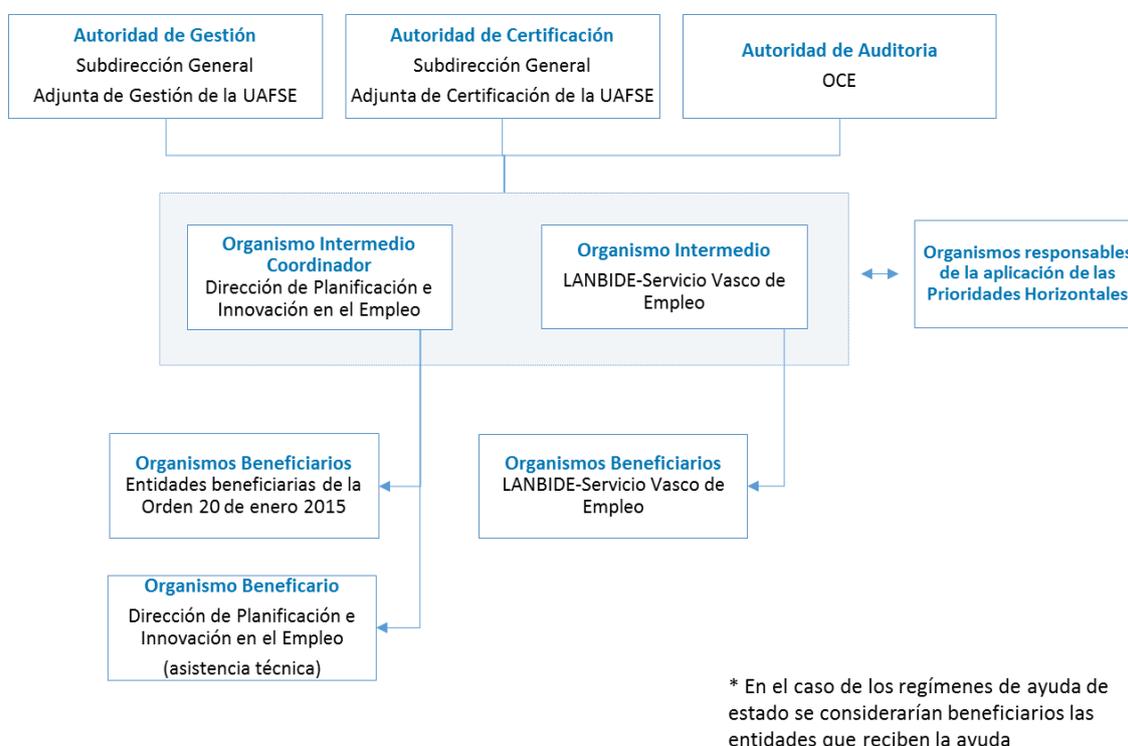
Por otra parte, en el caso de las operaciones subvencionables de Lanbide y de las Diputaciones Forales, su adaptación a la justificación por alguna de las opciones de costes simplificados no se ha materializado hasta las convocatorias de 2016, por lo cual en base a los calendarios de justificación que se establecen en ellas no se puede disponer de datos hasta como pronto el año 2017. Esto es un elemento que condiciona la ejecución del Programa, ya que, aunque se han desarrollado convocatorias de ayuda, éstas no pueden enmarcarse en el PO al no cumplir con toda la normativa de aplicación del FSE.

## 6.2. Gestión y estructura organizativa del Programa

El Programa Operativo dispone de una compleja estructura organizativa que implica a un amplio número de organismos.

Cuenta con 2 Organismos Intermedios (Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo del Gobierno Vasco y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo) y 13 organismos beneficiarios. Además, ejercen como beneficiarias la propia Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo, Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y los organismos beneficiarios de regímenes de ayuda de estado ejecutados por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

**Ilustración 6. Estructura de gestión del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020**



Para facilitar la gestión del Programa, la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo se ha constituido como Organismo Intermedio Coordinador con la Autoridad de Gestión, habiéndose procedido a realizar una distribución de funciones y responsabilidades entre esta Dirección y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

Esta distribución de funciones ha quedado reflejada en los manuales de procedimientos de organización y gestión de ambas entidades. La elaboración de estos manuales se ha realizado de manera colaborativa entre ambas entidades para facilitar que todas las funciones y tareas queden adecuadamente cubierta y se garantice el cumplimiento de la normativa comunitaria. Además, para coordinar la gestión se han realizado (y están realizando) reuniones periódicas de intercambio de información.



Asimismo, para facilitar la tarea de gestión y seguimiento de los organismos beneficiarios del Programa se han realizado a lo largo del año 2016 diferentes actividades y sesiones formativas referentes a las diferentes tareas a desarrollar, donde entre otros aspectos se ha analizado cómo incorporar la perspectiva de género en el marco de esta gestión y seguimiento.

Las principales actividades que se han desarrollado han sido las siguientes:

- Sesiones informativas relacionadas con diferentes ámbitos de aplicación del FSE: normativa general de aplicación, costes simplificados, justificación de gastos, etc.
- Realización de reuniones individuales dirigidas a la selección y aprobación de operaciones, en las que se ha tenido en cuenta quiénes eran las personas beneficiarias de las mismas y la aplicación de la perspectiva de género, así como la identificación de gastos elegibles.
- Elaboración y envío a los organismos beneficiarios de un manual de comunicación del FSE con perspectiva de género, en el que se ahonda en la utilización de un lenguaje inclusivo y la transmisión de una imagen no sexista.
- Elaboración, presentación y envío a los organismos beneficiarios de un manual de justificación de gastos del FSE.
- Elaboración de unas instrucciones internas de gestión del FSE para el personal de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo encargado de la gestión de las operaciones FSE (incluyendo sesiones informativas y formativas).

El objetivo de estas tareas es trasladar de una manera más sencilla y clara a los organismos beneficiarios los requisitos que es necesario cumplir y la normativa a aplicar. Se trata de facilitar en la medida de lo posible las tareas de gestión que debe desarrollar el personal de estas entidades.

En cualquier caso, la lentitud del proceso de aprobación y lanzamiento del programa ha condicionado que parte de estas actividades se hayan desarrollado cuando algunas líneas de actuación ya estaban iniciadas. Esto ha supuesto que los organismos beneficiarios se hayan visto obligados a realizar modificaciones sobre los métodos de trabajo, lo que también condiciona los resultados que se han podido alcanzar hasta el momento.

Un ámbito que resulta importante es que la norma de subvencionalidad del FSE no se ha aprobado hasta finales del año 2016. Esto ha supuesto que no se haya podido enviar un manual de justificación de gastos a los organismos beneficiarios hasta entrado el año 2017.

Se espera que, una vez se finalicen todas las tareas relacionadas con el lanzamiento del Programa y los procedimientos se interioricen por parte de los organismos beneficiarios, el desarrollo de las líneas de actuación y operaciones se realice de manera más eficaz.



No obstante, aún es necesario profundizar en determinados aspectos de la gestión del Programa en los que los organismos beneficiarios van a requerir apoyo como son la herramienta de prevención, detección y corrección del fraude, el empleo de las herramientas informáticas de gestión y seguimiento, la elaboración de solicitudes de reembolso y la justificación de gastos, la tipología de gastos cofinanciables y no cofinanciables, etc.

En este sentido, se recomienda que el Organismo Intermedio continúe desarrollando actividades formativas relacionadas con aquellos ámbitos en los que los organismos beneficiarios demandan mayor apoyo.

Asimismo, también se demanda la existencia de documentos de síntesis relacionados con aquellos aspectos que disponen de mayor dificultad. Los organismos beneficiarios demandan documentos simples relativos a las actividades a desarrollar como el manual de comunicación que es considerado por muchas de ellas una buena práctica en relación a los existentes anteriormente.

Finalmente, sería interesante que existiera una mayor planificación de las demandas de información y de las actividades que se deben realizar en relación a la gestión del FSE. De este modo, todos los organismos implicados y de manera especial los organismos beneficiarios podrían organizar sus actividades y disponer de los medios necesarios para responder a las demandas de información.

### 6.3. Seguimiento y evaluación

Una de las principales novedades en la gestión de los Fondos Estructurales en el periodo de programación 2014-2020 es la orientación a resultados.

Esta orientación a resultados implica que el seguimiento y la evaluación disponen de una mayor importancia, lo que se ha traducido en una serie de novedades importantes:

- Incorporación de un mayor rigor en la cuantificación de los indicadores. Los indicadores deben estar apoyados en una base de datos que recoja la información individualizada de las personas participantes (microdatos). Estos datos se explotarán para poder obtener los indicadores de realización y resultados. Además, permitirá disponer de datos desagregados por sexo y realizar análisis sobre las personas beneficiarias de las actuaciones (incluida la identificación de brechas de género).
- Mayor importancia de las evaluaciones que deben permitir valorar los resultados obtenidos con la ejecución de los diferentes Programas e intervenciones. Los planes de evaluación deben contribuir a establecer la estrategia de las evaluaciones que deben desarrollarse a lo largo del periodo de programación.



- Necesidad de valorar el impacto contrafactual obtenido en la ejecución de los diferentes Programas e intervenciones, de manera que pueda cuantificarse la contribución de los Fondos a los indicadores de resultado del Programa.

En lo que se refiere a los microdatos, la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo en colaboración con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo han adaptado una aplicación disponible en Lanbide para que tengan acceso todos los organismos beneficiarios y puedan introducir la información de las personas participantes de manera individualizada. Esta aplicación está vinculada a la base de datos de intermediación de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de manera que recoge toda la información de las personas demandantes de empleo. Además, está se encuentra vinculada a otras bases de datos como la Seguridad Social de manera que permite la cumplimentación de algunos indicadores relacionados con los resultados a c/p y a m/p de manera automática.

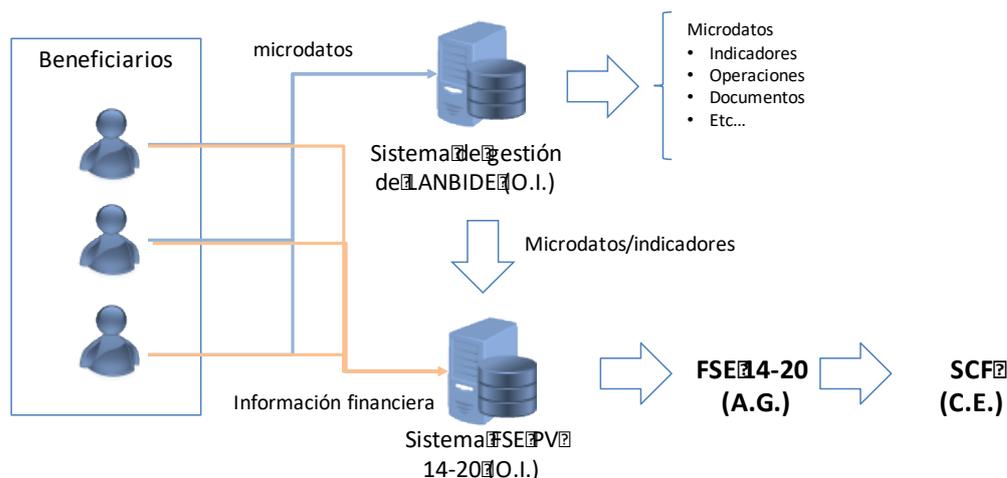
De este modo, se limita el número de datos relativos a las personas que se introducen de manera manual y se facilita la gestión por parte de los organismos beneficiarios. Además, todos los datos se recopilan en una única de base de datos conjunta donde se dispone de información sobre todas las políticas activas de empleo.

De manera previa y hasta disponer de esta aplicación, la información de las personas participantes se ha ido incorporando por cada organismo beneficiario en un formato proporcionado por la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo. Esta información se volcará automáticamente sobre la aplicación una vez que esté operativa.

Además, algunas de las entidades han desarrollado sus propias aplicaciones informáticas para recopilar esta información.

Esta aplicación se encuentra conectada con el sistema informático de gestión del FSE que está desarrollando el Gobierno Vasco, así como con la aplicación FSE 14-20, de manera que permitirá la transferencia electrónica de la información necesaria para el seguimiento.

Ilustración 7. Relación entre los sistemas informáticos de gestión y seguimiento



Todas estas aplicaciones permitirán que exista un mayor rigor tanto en los indicadores de productividad como en los indicadores de resultado alcanzados por las diferentes operaciones, además de contar con los indicadores desagregados por sexo, clave para poder realizar una evaluación con perspectiva de género.

En cualquier caso, con independencia de que las herramientas informáticas permitan registrar esta información y que se les haya remitido una guía de indicadores para la cumplimentación de los datos, los organismos beneficiarios demandan que se desarrolle una sesión formativa ya no solo relacionada con la aplicación sino con los criterios a aplicar para completar los indicadores para que su cuantificación sea homogénea y conforme con las orientaciones de la Comisión Europea.

Por su parte, en lo que respecta a la importancia concedida a las evaluaciones, el Plan de Evaluación del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020 fue aprobado por el Comité de Seguimiento.

Aunque este plan de evaluación solamente recoge las evaluaciones que resultan obligatorias, en el País Vasco se están desarrollando diversos estudios orientados a determinar los efectos de las políticas de empleo cuyos resultados pueden ser extrapolables al FSE. Entre ellos se podrían destacar:

- Los servicios de orientación a las personas desempleadas de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo: Análisis y evaluación.
- Perfilado de las personas desempleadas en Euskadi: 2015.
- La Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco: Análisis y evaluación.

Estos estudios se están empleando para realizar posibles revisiones en las políticas de empleo aplicadas en el País Vasco e incluyen el examen de algunas de las operaciones incluidas en el PO



FSE del País Vasco 2014-2020. Además, tanto Lanbide-Servicio Vasco de Empleo como la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo suelen desarrollar de manera regular estudios relacionadas con diversas problemáticas relacionadas con el mercado de trabajo. Además, estos estudios recogen los datos desagregados por sexo, lo que permitirá poner en marcha políticas de empleo con perspectiva de género en el País Vasco.

En definitiva, debe señalarse que, aunque en el Plan de Evaluación únicamente se hayan tenido en consideración las evaluaciones establecidas de manera obligatoria por la normativa, las políticas de empleo en el País Vasco se encuentran en un procedimiento de seguimiento y evaluación continua dirigido a mejorar su implementación.

Finalmente, en lo que se refiere al análisis del impacto contrafactual para determinar la contribución de los Fondos si bien se ha incluido en el Plan de evaluación, dado el nivel de ejecución existente en la actualidad no puede desarrollarse de manera efectiva en esta evaluación.

El análisis se concreta como se puede observar posteriormente en determinar en qué medida los indicadores de productividad están permitiendo alcanzar los resultados, en determinar las tasas de inserción laboral alcanzadas por las operaciones ejecutadas y en establecer en qué medida las operaciones han permitido la generación y, en el caso de las empresas de economía social, el mantenimiento del empleo.

#### **6.4. Medios humanos y materiales**

En lo que se refiere a los organismos intermedios encargados de la gestión del Programa, la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo cuenta con cuatro personas funcionarias a tiempo completo, tres de ellas con titulación universitaria superior, que son las responsables de la adecuada gestión de las actuaciones cofinanciadas en los Programas Operativos. Asimismo, estas personas disponen de los medios materiales y técnicos necesarios para la gestión del FSE.

Aunque estas personas disponen de la cualificación necesaria para el desarrollo de estas tareas, resultan en términos generales insuficientes dado que además del PO FSE del País Vasco se ocupan del POEJ 2014-2020 y de los programas operativos de periodos precedentes.

Por esta razón se ha contado con el apoyo de servicios de asistencia técnica para cuestiones específicas que han facilitado que se hayan cumplido con las funciones y obligaciones de las que dispone como Organismo Intermedio.

Este apoyo es valorado favorablemente tanto por el personal del Organismo Intermedio como de los organismos beneficiarios.



Lanbide-Servicio Vasco de Empleo cuenta con 6 personas a tiempo completo, con titulación universitaria superior, encargadas de la gestión de este Programa. En principio, no se observan necesidades en relación al personal necesario para el desempeño de sus funciones.

Además, para aquellas necesidades puntuales: definición de procesos, capacitación del personal, etc. se ha contado con el apoyo de asistencias técnicas externas.

En lo que se refiere a los organismos beneficiarios, estas disponen de los medios humanos y materiales suficientes para el desarrollo de las actividades necesarias para la gestión del FSE.

Asimismo, en términos generales disponen de personal cualificado tanto en la ejecución de las operaciones como en la gestión del FSE y otros programas comunitarios.

Sin embargo, como se ha señalado de manera previa echan de menos la existencia de una planificación previa en que se establezcan los hitos y tareas a desarrollar, de manera que se puedan organizar los recursos para poder responder de manera más adecuada a las necesidades de información.

Finalmente, conviene resaltar que existen algunos organismos beneficiarios que no disponen de experiencia previa en la gestión del FSE. Éstos requieren de un apoyo y asesoramiento individualizado especialmente durante estos primeros años de ejecución del Programa.



## 7. Análisis de la ejecución financiera del Programa

---

El objetivo de este capítulo es examinar la ejecución financiera del Programa Operativo. Este es un análisis de suma importancia, dado que del grado de ejecución financiera alcanzado por el Programa dependen otros análisis como la eficacia y eficiencia, que se desarrollan a lo largo de este documento.

Este análisis, siguiendo las orientaciones de la guía metodológica, se ha realizado teniendo en cuenta el gasto ejecutado por las operaciones finalizadas con anterioridad a 31 de diciembre de 2016 por los organismos beneficiarios de las líneas de actuación y operaciones.

Debe tenerse en consideración que esta cantidad es solamente una aproximación del gasto que se certificará a la Comisión Europea, dado que debe realizarse la verificación administrativa de estas operaciones, lo que puede conllevar que estos importes disminuyan.

El análisis se efectuará a 3 niveles que permitan valorar el estado de ejecución financiera actual:

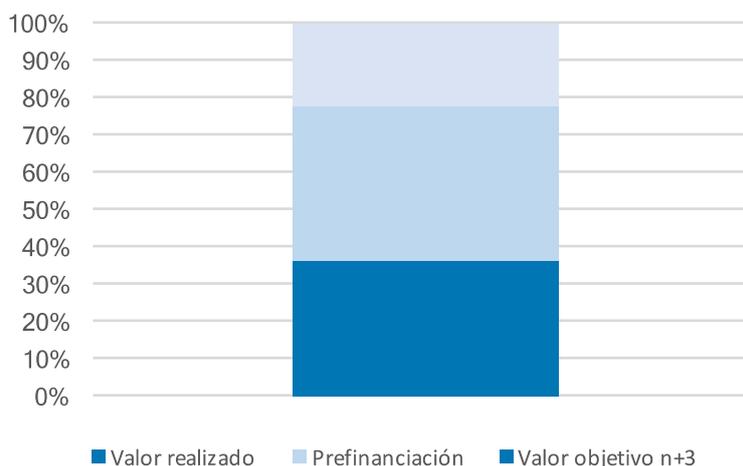
- **Ejecución financiera en relación con el cumplimiento de la regla n+3.** Se trata de determinar, con la información disponible y las limitaciones anteriormente señaladas, si existen posibilidades de que se produzcan descompromisos automáticos por el incumplimiento de la regla n+3. Éste es un factor relevante dado que puede suponer una minoración de los recursos financieros disponibles.
- **Ejecución financiera en relación con los hitos financieros establecidos en el marco de rendimiento.** El marco de rendimiento establece para cada Objetivo Temático unos resultados de ejecución financiera a alcanzar a finales de 2018. Se trata, por tanto, de determinar la posibilidad de que se alcancen dichos hitos. Debe señalarse que el incumplimiento de estos hitos puede suponer igualmente una penalización financiera para el Programa Operativo.
- **Ejecución financiera por Prioridad de Inversión y Objetivo Específico.** Este examen trata de determinar que Prioridades de Inversión y Objetivos Específicos presentan un mayor avance. Éstas son las que a su vez pueden presentar mayores niveles de eficacia al encontrarse en un estado de ejecución más avanzado.



### 7.1. Estado de situación en relación al cumplimiento de la regla n+3.

La ejecución financiera del PO FSE del País Vasco 2014-2020 se sitúa en un valor de 4.831.617,71 euros repartidos entre los diferentes Ejes. De este gasto público, el 50% de los Ejes 1, 2 y el 60% del Eje 6 corresponde a la cofinanciación FSE, ascendiendo esta cuantía a 2.428.086,70 euros.

**Gráfico 11. Estado de situación en relación al cumplimiento de la regla n+3**



Fuente: Elaboración propia

Esta ayuda se encuentra por debajo de la cantidad programada para la anualidad 2015 (6.722.313 euros) cuyo valor debe alcanzarse para el año 2018. Si se tiene en consideración la prefinanciación recibida (2.797.953,35 euros) el importe de ayuda FSE ejecutado asciende a 5.226.040,05 euros que representan el 77,74% de lo establecido para la anualidad 2015.

Esto implica que exista un importante riesgo de incumplimiento de las regla n+3, especialmente si suceden incidencias en la gestión o certificación de aquellas operaciones seleccionadas que disponen de un importe elevado como es el caso de las operaciones desarrolladas por Sendotu, EHLABE y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que engloban el 74,65% de la ejecución total del Programa, representando individualmente el 29,92%, 28,21% y 16,51% respectivamente.

Estos resultados de ejecución financiera han estado condicionados por la demora en la aprobación del Programa Operativo y el retraso en el inicio de algunas líneas de actuación que a finales de 2016 todavía no se habían finalizado.

La ejecución financiera es superior si se considera la totalidad del gasto ejecutado durante el año 2016 incluidas las operaciones que no se encuentran finalizadas. Este asciende a 11.008.248,39 a os que les corresponde una ayuda del FSE de 5.518.231,25, lo que sumada la prefinanciación señalada anteriormente proporciona un importe de 8.316.184,60 euros, lo que representa un 123,7% de lo establecido para la anualidad 2015.



En cualquier caso, es necesario que se agilice la ejecución de las diferentes líneas de actuación, especialmente en aquellos ejes que presentan mayor retraso. Además, se debería habilitar en el mayor breve plazo posible los sistemas de información para que los organismos beneficiarios puedan realizar las solicitudes de reembolso, se pueda efectuar la verificación administrativa y certificar los gastos a la Comisión Europea.

## 7.2. Estado de situación en relación a los hitos financieros del marco de rendimiento.

En relación al estado de situación del Programa respecto del marco de rendimiento existen grandes disparidades entre los diferentes ejes.

En primer lugar, el eje 2, relacionado con el impulso de la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación en regiones más desarrolladas, es el que mayor grado de ejecución financiera presenta (3.889.074 euros). El grueso de este eje se concentra en los organismos Sendotu y EHLABE, que representan el 37,17% y el 35,05% del total del eje respectivamente.

Este eje presenta el menor nivel de riesgo de incumplimiento del Programa. Este nivel de riesgo es bajo, con un porcentaje de cumplimiento del marco de rendimiento del 75,96% cuando aún quedan 2 años para alcanzar el hito financiero establecido.

En segundo lugar, se encuentra el Eje 6 enfocado a la innovación social. En este eje, aunque únicamente ha finalizado una operación de la Escuela Profesional Comarcal Lea Artibai, la ejecución financiera asciende a 122.778,43 euros, lo que implica un grado de ejecución en relación al marco de rendimiento del 32,37%. El Eje 6 tiene un riesgo de incumplimiento medio para alcanzar los objetivos establecidos para 2018. De todos modos, aun se dispone de margen para lograr los hitos fijados en la programación, dado que no se ha contabilizado el gasto de operaciones que no se han finalizado todavía pero que se encuentran en ejecución.

**Tabla 5. Estado de situación en relación a los hitos financieros del marco de rendimiento**

EJE	Ejecutado	Marco de rendimiento	Estado de situación	Riesgo de incumplimiento
EJE 1	709.102	7.895.296	8,98%	Alto
EJE 2	3.889.074	5.120.000	75,96%	Bajo
EJE 6	122.778,43	379.311,44	32,37%	Medio

Fuente: Elaboración propia

En último lugar se sitúa el Eje 1, dirigido al fomento del empleo sostenible y de la calidad y de la movilidad laboral en regiones más desarrolladas, con un valor de ejecución a 31 de diciembre de 2016 de 709.102 euros.



En este eje, aunque existe un amplio número de organismos beneficiarios que fueron seleccionados por la Dirección de Planificación e Innovación para el Empleo, solamente han finalizado operaciones la Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi-ASLE, GARAPEN y Fomento de San Sebastián, lo que condiciona los resultados alcanzados por este eje.

Este nivel de ejecución incide negativamente en los objetivos globales del Programa, ya que solamente se ha alcanzado el 8,98% de lo establecido en el marco de rendimiento. De este modo, el riesgo de incumplimiento es elevado.

De manera análoga a como se ha procedido en el caso del cumplimiento de la norma n+3, se realiza un análisis de estos datos con la ejecución alcanzada por las operaciones no finalizadas.

**Tabla 6. Estado de situación en relación a los hitos financieros del marco de rendimiento incluido las operaciones no finalizadas**

EJE	Ejecutado	Marco de rendimiento	Estado de situación	Riesgo de incumplimiento
EJE 1	2.419.332,56	7.895.296	30,6%	Medio
EJE 2	8.337.181,14	5.120.000	162,8%	Bajo
EJE 6	141.070,54	379.311,44	37,2%	Medio

Fuente: Elaboración propia

En este caso los resultados son ligeramente más favorables, pero aún sigue observándose un cierto riesgo de incumplimiento del marco de rendimiento en los ejes 1 y 6.

En conclusión, la mayor posibilidad de incumplimiento se produce en el Eje 1. Su bajo nivel de ejecución financiera puede condicionar los resultados alcanzados por el Programa en su conjunto. Además, también debe tenerse en consideración que la situación de los Ejes 2 y, especialmente del 6 tampoco resultan especialmente notables.

Por tanto, debe realizarse un importante seguimiento de los organismos beneficiarios y de las líneas de actuación con mayores dificultades para evitar que posibles incidencias condicionen el cumplimiento de estos hitos.

### 7.3. Estado de situación por Prioridad de Inversión y Objetivo Específico.

Si se analiza la ejecución financiera del PO FSE del País Vasco por Prioridad de Inversión y, más detalladamente por Objetivo Específico, puede observarse el grado de concentración de los fondos en una serie áreas temáticas y proyectos concretos.

La mayor concentración de ejecución se sitúa en la Prioridad de Inversión 9.1. *La inclusión activa, en particular con vistas a fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la participación activa y la mejora de la empleabilidad* con una cifra de 2.806.800,41 euros. Este dato



es una muestra muy significativa de la importancia que el fomento de la igualdad de oportunidades tiene para el País Vasco y del interés de los responsables del Programa Operativo para corregir las desigualdades existentes.

Dentro de esta prioridad de inversión, el 71,6% de la ejecución corresponde al OE 9.1.1, y, más concretamente a Sendotu, EHLABE y Emaus.

Dada la importancia que supone este OE en el Programa (41,58% sobre el total del PO), es necesario realizar un seguimiento de las actuaciones que desarrollen los organismos correspondientes, ya que las posibles incidencias que surjan en su ejecución tendrán un impacto importante sobre los resultados que se puedan alcanzar. En todo caso el ritmo de ejecución de esta prioridad de inversión parece adecuado.

**Tabla 7. Estado de situación por Prioridad de Inversión y Objetivo Específico**

EJE	Seleccionado	PI	Seleccionado	% sobre EJE	OE	Seleccionado	% sobre PI
EJE 1	709.102	PI 8.1	576.078,50	81,24%	OE 8.1.2	327.572,52	56,86%
					OE 8.1.3	248.505,98	43,14%
					OE 8.1.4	0	0,00%
EJE 1	709.102	PI 8.3	133.023	18,76%	OE 8.3.1	133.023	100,00%
EJE 2	3.889.074	PI 9.1	2.806.800,41	72,17%	OE 9.1.1	2.008.877,35	71,57%
					OE 9.1.2	797.923,06	28,43%
					PI 9.5	1.082.273,22	27,83%
EJE 6	122.778,43	PI 8.1	122.778,43	100,00%	OE 8.1.2	122.778,43	100,00%
		PI 9.5	0	0,00%	OE 9.5.1	0	0,00%
EJE 8	110.664,15	PI 13.1	110.664,15	100,00%	OE 13.1.1	110.664,15	100,00%

Fuente: Elaboración propia

La segunda Prioridad de Inversión en que se ha ejecutado un mayor nivel de gasto es la 9.5. *Fomento del emprendimiento social y la integración a través de la formación profesional en empresas sociales y la promoción de la economía social y solidaria para facilitar el acceso al empleo* que alcanza los 1.082.273,22 euros. Estos gastos se corresponden con las actividades desarrolladas por Sendotu y Ehlabe.

En el Eje 1, la PI 8.1. *Facilitar el acceso al empleo de las personas desempleadas e inactivas, incluyendo las personas paradas de larga duración y personas alejadas del mercado laboral, incluidas las iniciativas locales de empleo y apoyo a la movilidad laboral* es la que presenta una mayor ejecución con 576.078,50 euros. Esta PI está compuesta por 3 Objetivos Específicos, pero solo han sido ejecutados dos de ellos. El OE 8.1.2, compuesto por actuaciones desarrolladas por Garapen, representa el 56,86% de la ejecución de la PI y el OE 8.1.3, dirigido por Fomento San Sebastián, los restantes 43,14%.



Como se ha señalado anteriormente en el Eje 1 son pocos los organismos beneficiarios que han ejecutado operaciones, lo que hace necesario realizar un seguimiento intensivo de todas las entidades implicadas en este eje para garantizar que se cumplan los objetivos establecidos en el Programa Operativo no solo desde el punto de vista de la ejecución financiera sino del cumplimiento de los indicadores de productividad y de resultado establecidos.

En lo que se refiere al Eje 6, la ejecución financiera se ha concentrado únicamente en la Prioridad de Inversión 8.1. y, más concretamente, en el Objetivo Específico 8.1.2, alcanzando los 122.778,43 euros. Como ya se ha señalado anteriormente solamente uno de los organismos beneficiarios seleccionados en este eje (Escuela Profesional Comarcal Lea Artibai) ha finalizado operaciones lo que incide sobre la baja ejecución de este eje.

Para cumplir con los resultados previstos en este eje debe realizarse un seguimiento de las actividades desarrolladas por la Diputación Foral de Bizkaia que es la otra entidad incluida en este eje y que no ha finalizado aún las operaciones que prevé desarrollar.



## 8. Análisis de la eficacia

---

El análisis de eficacia hace referencia a determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos establecidos en la programación. Para ello, se comparan los valores disponibles hasta el 31 de diciembre de 2016 de los indicadores establecidos en el Programa en relación a los valores previsto de dichos indicadores para dicho año.

Dada la ausencia de valores establecidos en la programación para el año 2016 se efectuará una estimación de dichos valores en función del tiempo transcurrido desde el inicio de la programación. Las formulas aplicadas para realizar esta estimación se especificarán en los apartados correspondiente a cada tipología de indicadores (resultados y productividad).

### 8.1. Análisis de la eficacia de los indicadores de resultado

El análisis de la eficacia de los resultados está dirigido a determinar si se están produciendo los avances que se establecieron en la programación, de manera que se está avanzando en la consecución de los objetivos de carácter socioeconómico establecidos: fomento del empleo, impulso de la formación cualificada, promoción de la inclusión y protección social, etc.

La eficacia de los indicadores de resultados se analiza a través de una comparativa de datos. Por un lado, el último valor disponible del indicador de resultado (2016) y, por otro lado, el valor que se estima debiera alcanzar en función del objetivo establecido en 2023.

El valor a alcanzar hace referencia al incremento que debería haber experimentado el indicador en el año 2016 en relación con el valor de referencia.

Para determinar el valor a alcanzar por el indicador se aplicará la siguiente formula:

$$\text{Valor a alcanzar en 2016} = \text{Valor previsto 2023} \times \frac{\text{año disponible} - \text{año base}}{2023 - \text{año base}}$$

Tras la obtención de este valor, puede realizarse el cálculo de la eficacia de los indicadores de resultado. Este cálculo se basa en el cociente entre el valor observado (último valor disponible) y el valor a alcanzar por el indicador.

Esto permite clasificar los indicadores en 3 niveles de eficacia: baja (valores inferiores al 50%), media (valores entre el 50% y el 80%) y alta (valores superiores al 80%).

Tabla 8. Eficacia de los indicadores de resultado

EJE	PI	OE	Indicador Resultado	Unidad de medida	Valor previsto 2023			Valor previsto 2016			Valor de dato disponible			Eficacia		
					T	M	H	T	M	H	T	M	H	T	M	H
EJE1	PI 8.1	OE 8.1.2	CR03. Participantes que obtienen una cualificación tras su participación	Participantes	10.066	4.688	5.378	3.020	1.406	1.613	0	0	0	--	--	--
		OE 8.1.3	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	Participantes	985	497	488	296	149	146	13	5	8	4,40%	3,35%	5,46%
	OE 8.1.4	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	Participantes	270	116	154	81	35	46	--	--	--	--	--	--	
	PI 8.3	OE 8.3.1	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	Participantes	6.389	3.747	2.642	1.917	1.124	793	26	11	15	1,36%	0,98%	1,89%
			ER03. Número de empresas creadas	Nº Empresas	4.565	--	--	1.370	--	--	7	--	--	0,51%	--	--
EJE2	PI 9.1	OE 9.1.1	ER01. Participantes en situación o riesgo de exclusión social 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.	Participantes	8.218	3.670	4.548	2.465	1.101	1.364	863	272	591	35,00%	24,70%	43,32%
		OE 9.1.2	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	Participantes	1.509	664	845	453	199	254	116	42	74	25,62%	21,08%	29,19%
	PI 9.5	OE 9.5.2	ER12. Personas en situación o riesgo de exclusión social que mantienen su empleo en entidades de economía social	Participantes	4.470	1.998	2.472	1.341	599	742	138	36	102	10,29%	6,01%	13,75%



EJE	PI	OE	Indicador Resultado	Unidad de medida	Valor previsto 2023			Valor previsto 2016			Valor de dato disponible			Eficacia		
					T	M	H	T	M	H	T	M	H	T	M	H
EJE6	PI 8.1	OE 8.1.2	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	Participantes	152	76	76	46	23	23	9	3	6	19,74%	13,16%	26,32%
	PI 9.5	OE 9.5.1	ER07. Número de entidades de economía social que trabajan para la integración socio-laboral de colectivos en riesgo de exclusión social o personas vulnerables	Número Empresas	10	--	--	3	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia



Como puede comprobarse en la tabla anterior, los indicadores de resultado del Programa presentan un nivel de eficacia bajo.

En el eje 2 se sitúan los mayores grados de eficacia de los indicadores de resultado de todo el PO y, entre ellos, el ER01. Participantes en situación o riesgo de exclusión social 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 muestra el mayor grado de cumplimiento del valor previsto para 2016 del Programa.

Este indicador presenta un nivel de eficacia del 35,00%. En cualquier caso, si se analiza más detalladamente, se observa una gran diferencia entre sexos. Los hombres obtienen un porcentaje del 43,32%, siendo éste un grado de eficacia cercano al 50%, mientras que las mujeres solamente alcanzan un nivel de eficacia bajo con una cifra de 24,70%. Esto se debe a que el nivel de participación de las mujeres en las operaciones incluidas en este Eje ha sido considerablemente menor al esperado en la programación.

Los organismos beneficiarios han realizado un análisis de los resultados desde la perspectiva de género y han decidido adoptar medidas positivas que favorezcan una mayor participación de las mujeres en estas operaciones entre las que destaca los acuerdos con asociaciones de mujeres y servicios sociales para conseguir la derivación de mujeres potencialmente beneficiarias de estas operaciones.

Respecto al resto de indicadores de este eje, éstos presentan unos niveles de eficacia de resultados menores al observado en el ER01.

Por un lado, el indicador de resultado del OE 9.1.2, CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación, presenta un nivel de eficacia del 25,62%, siendo este porcentaje superior en hombres que en mujeres (29,19% frente a 21,08%).

Por otro lado, en el OE 9.5.2, el indicador ER12. Personas en situación o riesgo de exclusión social que mantienen su empleo en entidades de economía social obtiene el menor nivel de eficacia del eje con una cifra del 10,29%. En este caso el nivel de eficacia en hombres (13,75%) duplica al de las mujeres (6,01%).

En lo que se refiere a eficacia de resultados relacionada con la innovación social (Eje 6), el único indicador correspondiente a este eje y, más específicamente, al OE 8.1.2 (CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia), presenta un nivel de eficacia bajo con un valor de 19,74%.



En este eje, la diferencia de eficacia entre sexos es elevada, el porcentaje de eficacia de resultados en hombres duplica al de las mujeres, 26,32% frente a 13,16%. En cualquier caso, debe tenerse en consideración que el número de personas participantes en las operaciones de este eje es reducido como para que puedan emitirse conclusiones (11 personas; 7 mujeres y 4 hombres).

Finalmente, el Eje 1 muestra los niveles de eficacia de resultados más bajos del Programa, ya que todos los indicadores de resultados con disponibilidad de datos presentan unos valores de eficacia menores al 5% en relación a lo previsto a alcanzar en 2016. Además, existe una diferencia de eficacia en función del sexo, siempre a favor de los hombres.

Muchos de los organismos beneficiarios seleccionados en este eje no han iniciado la ejecución de sus operaciones de manera que aún no se han podido cuantificar indicadores. Además, en el caso de muchas otras personas beneficiarias aún no han concluido su participación en las operaciones, lo que hace que no se hayan podido cuantificar los resultados obtenidos por éstas.

En relación a este eje resulta significativo que el indicador del OE 8.1.2 no presenta ningún avance en lo que se refiere a eficacia de resultados. Esto se debe a que los resultados de este OE estaban vinculados principalmente a la Formación para el Empleo desarrollada por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo que se puso en marcha en la segunda mitad del 2016. Esto hace que las operaciones aún no se hayan finalizado y no se puedan computar los datos de indicadores ni de ejecución financiera.

En cuanto a las desigualdades de género, la participación en este eje ha sido superior en las mujeres, pero el reducido nivel de desarrollo de las operaciones ha propiciado que su eficacia sea menor que en los de los hombres (participación relativa menor a la esperada)

En cualquier caso, queda reflejada la necesidad de impulsar políticas de fomento del empleo sostenible y de la calidad y de la movilidad laboral, así como de desarrollar medidas de discriminación positiva que favorezcan una mayor participación de las mujeres en las operaciones.

A modo de conclusión general, puede señalarse que los indicadores de resultado del Eje 2 son quienes presentan mayor avance en relación a los objetivos previstos. Aun así, los niveles de eficacia son bajos en todo el Programa. Esto implica que aún es necesario impulsar políticas que contribuyan a alcanzar los objetivos, incluyendo medidas de discriminación positiva que faciliten una mayor participación de mujeres.

Se espera que el desarrollo futuro de algunas de las actuaciones previstas en el Programa Operativo que aún no se han desarrollado facilite la consecución de estos objetivos.



## 8.2. Análisis de la eficacia de los indicadores de realización

El análisis de la eficacia de las realizaciones está dirigido a determinar si los avances realizados en el Programa se traducen en mejoras efectivas, avanzando en la consecución de los objetivos establecidos en la programación.

El análisis de la eficacia de los indicadores de productividad se basa en una comparativa de los datos obtenidos hasta el 2016 con el valor que se estimaría deberían alcanzar ese mismo año en función del objetivo establecido en 2023.

Para determinar el valor a alcanzar por el indicador se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Valor a alcanzar en 2016} = \text{Valor previsto 2023} \times \frac{3 (\text{años transcurridos del Programa})}{10 (\text{duración del Programa})}$$

Una vez establecido el valor a alcanzar la eficacia se calculará como el cociente entre el valor obtenido hasta 2016 y el valor a alcanzar por el indicador, lo que permite clasificar los indicadores en 3 niveles de eficacia: baja (valores inferiores al 50%), media (valores entre el 50% y el 80%) y alta (valores superiores al 80%).

Debe tenerse en consideración que se trata de una fórmula lineal en función de las anualidades, lo que hace que los resultados que se obtienen estén infravalorados, ya que en los años iniciales del PO es necesario publicar las bases reguladoras, convocatorias, etc., lo que hace que el avance material sea inferior.

Tabla 9. Eficacia de los indicadores de realización

OT	PI	Indicador Productividad	Unidad de medida	Valor previsto 2023			Valor previsto 2016			Valor de dato disponible			Eficacia		
				T	M	H	T	M	H	T	M	H	T	M	H
EJE1	PI 8.1	CO01. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	Participantes	15.456	7.424	8.032	4.637	2.227	2.410	171	91	80	3,69%	4,09%	3,32%
	PI 8.3	CO01. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	Participantes	15.634	8.079	7.555	4.690	2.424	2.267	40	18	22	0,85%	0,74%	0,97%
		E003. Número de proyectos empresariales	Participantes	13.437	--	--	4.031	--	--	9	--	--	0,22%	--	--
EJE2	PI 9.1	E001. Personas en situación o riesgo de exclusión social	Participantes	11.194	5.647	5.547	3.358	1.694	1.664	2.413	889	1.524	71,85%	52,48%	91,58%
		CO16. Participantes con discapacidad	Participantes	1.509	664	845	453	199	254	888	358	530	196,16%	179,72%	209,07%
	PI 9.5	CO16. Participación con discapacidad	Participantes	4.461	1.976	2.485	1.338	593	746	83	22	61	6,20%	3,71%	8,18%
EJE6	PI 8.1	CO01. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	Participantes	244	131	113	73	39	34	7	0	7	9,56%	0,00%	20,65%
		CO01. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	Participantes	180	90	90	54	27	27	11	4	7	20,37%	14,81%	25,93%
	PI 9.5	E007. Número de proyectos de creación de entidades de economía social	Número	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia



Como puede observarse, el Programa presenta una eficacia en términos generales baja en lo que se refiere a los indicadores de productividad.

Esta situación está basada en el retraso del inicio de algunas líneas de actuación por la demora producida en la aprobación y puesta en marcha de Programa. Por ello, la finalización de las operaciones afectadas se ha alargado y el avance de determinados indicadores es reducido.

El mayor grado de eficacia de las realizaciones se encuentra en el Eje 2 y, más específicamente, en la PI 9.1. En esta Prioridad de Inversión se encuentran dos indicadores con unos valores de realización favorables.

En primer lugar, el indicador CO16. Participantes con discapacidad presenta el mayor nivel de eficacia del Programa con un valor de 196,16%, superando con creces los valores previstos para el año 2016. En relación a este grado de cumplimiento de los objetivos establecidos hay que decir que, si bien los hombres reflejan un valor 209,07%, el dato de las mujeres es menor con un valor de 179,72%.

En segundo lugar, el indicador E001. Personas en situación o riesgo de exclusión social, en cambio, muestra un menor grado de realización, del 71,85%, situándose en un nivel medio de eficacia. Al igual que en caso anterior el valor de los hombres (91,58%) es superior al de las mujeres (52,48%).

En este ámbito se concretan las operaciones desarrolladas por Emaus, Ehlabe y Sendotu que son los tres organismos beneficiarios que mayor ejecución financiera han desarrollado con cargo al Programa. Se tratan de entidades expertas en el trabajo con estas personas y disponen de experiencia con la gestión del FSE, lo que ha permitido que su evolución sea más ágil que en otras entidades.

En relación a la distribución de la eficacia por sexo, ambos indicadores muestran una gran diferencia entre los valores de eficacia obtenidos en el caso de las mujeres y los hombres. Como se ha señalado anteriormente, los organismos beneficiarios son conscientes de la desviación de estos indicadores y están adoptando medidas de discriminación positiva para captar una mayor participación de mujeres en sus actividades. Para ello han decidido comenzar a trabajar con asociaciones de mujeres y otras entidades que faciliten la derivación de mujeres a las operaciones a desarrollar.

Del mismo modo, siguiendo con la eficacia de las realizaciones de este eje, la PI 9.5 no muestra unos valores de realización tan elevados como en la anterior PI. En este caso, los dos indicadores correspondientes a esta PI presentan unos niveles de eficacia bajos, siendo estos del 6,20% en el indicador CO16. Participación con discapacidad y del 9,56% en el indicador CO01. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración.



En este último indicador, debe destacarse el valor nulo obtenido en el caso de las mujeres. Debe tenerse en consideración que en este ámbito se encuentran actividades relacionadas con el apoyo a las empresas de economía social en el desarrollo de nuevas líneas de actuación, adaptación de puestos de trabajo para personas con discapacidad, etc. Estas actividades no han tenido un nivel de ejecución demasiado elevado y las personas participantes son las que ya se encuentran empleadas en estas empresas.

En cualquier caso, la menor participación de mujeres en las operaciones de este eje pone de manifiesto que cuando una mujer se encuentra sometida a múltiples discriminaciones por su situación de mujer y vulnerabilidad social su inserción en el mercado laboral requiere de mayores esfuerzos y un mayor número de medidas de acción positiva.

En el eje relacionado con el fomento del empleo sostenible y de la calidad y de la movilidad laboral (Eje 1), los indicadores de productividad muestran un mínimo avance en ambas Prioridades de Inversión.

Por un lado, en el PI 8.1, el indicador C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración presenta un nivel de eficacia del 3,69%. A pesar de ello, este indicador es el único indicador de todo el Programa en el que la eficacia es superior en mujeres que, en hombres, 4,09% frente a 3,32%.

Por otro lado, en el PI 8.3, los valores obtenidos en relación al nivel de eficacia son prácticamente inexistentes, siendo del 0,85% en el indicador C001 y del 0,22% en el indicador E003.

Por último, en el Eje 6, destinado a impulsar la innovación social, únicamente se disponen de datos para el PI 8.1, siendo el indicador analizado el C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración. Este indicador presenta un nivel de eficacia de las realizaciones bajo, con un valor del 20,37%, siendo del 25,93% en el caso de los hombres y del 14,81% en el de las mujeres.

En conclusión, puede destacarse que únicamente los indicadores de productividad del Eje 2 presentan unos niveles de eficacia favorables, sustentándose principalmente en las operaciones desarrolladas por Sendotu, Emaus, Ehlabe y en menor medida Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.

### **8.3. Análisis de la eficacia de las realizaciones en el marco de rendimiento**

El análisis de la eficacia de las realizaciones en relación al marco de rendimiento está dirigido a determinar el grado en que se pueden alcanzar los objetivos establecidos en la programación para el año 2018.



Con este análisis se determina la existencia de dificultades que condicionen la consecución de los objetivos establecidos en el marco de rendimiento y que, en consecuencia, puedan suponer una detracción de los recursos financieros programados.

En el Eje 1, el indicador C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración ha alcanzado en 2016 el 1,43% del número de personas previstas para 2018. Esto implica un nivel de eficacia mínimo cuando quedan 2 años para cumplir con los objetivos establecidos.

En el Eje 2, estos niveles de eficacia se elevan hasta alcanzar en 2016 unos valores muy favorables en relación a los esperados para 2018 en los dos indicadores del eje.

El indicador E001. Personas en situación o riesgo de exclusión social, presenta un grado de cumplimiento respecto a los hitos del 2018 del 43,99% y, en el caso del grado de cumplimiento del objetivo 2023 del 21,56%.

El indicador C016. Participación con discapacidad, tiene el mayor grado de cumplimiento respecto a los hitos del 2018 del Programa (96,52%) pero, en relación a los objetivos establecidos para 2023, el grado de cumplimiento es menor que en el anterior indicador (16,26%).

En ambos casos el nivel de eficacia alcanzado es favorable y no parecen existir dificultades para alcanzar los hitos establecidos en 2018 para el marco de rendimiento.

En el caso del Eje 6, el indicador C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración ha alcanzado un grado de cumplimiento de lo previsto para 2018 del 18,33%. Este nivel de eficacia es reducido a pesar de existir margen de ejecución de operaciones hasta 2018.

En definitiva, teniendo en cuenta estos resultados, puede existir un importante riesgo de incumplimiento de los hitos establecidos en el marco de rendimiento.

Por tanto, es necesario agilizar la ejecución de las líneas de actuación previstas en el programa, de manera que puedan alcanzar los objetivos previstos de la manera más rápida posible, así como realizar un seguimiento de las previsiones de alcanzar estos indicadores para evitar una posible pérdida de recursos.

Tabla 10. Eficacia de los indicadores de productividad en relación al marco de rendimiento

OT	Indicador Productividad	Unidad de medida	Valor previsto 2018			Valor de dato disponible			Eficacia		
			T	M	H	T	M	H	T	M	H
EJE1	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	Participantes	14.773	7.607	7.166	211	109	102	1,43%	1,43%	1,42%
EJE2	E001. Personas en situación o riesgo de exclusión social	Participantes	5.485	2.999	2.486	2.413	889	1.524	43,99%	29,64%	61,30%
	CO16. Participantes con discapacidad	Participantes	1.006	433	573	971	380	591	96,52%	87,76%	103,14%
EJE6	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	Participantes	60	30	30	11	4	7	18,33%	13,33%	23,33%
	E007. Número de proyectos de creación de entidades de economía social	Número	31	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia



## 9. Análisis de la eficiencia

El análisis de eficiencia hace referencia a examinar los recursos que han sido necesarios para alcanzar los resultados. Se trata de comparar los recursos empleados con los resultados obtenidos de modo que pueda valorarse si el empleo de estos recursos ha sido adecuado.

Para ello, en primero lugar, se determinan los costes unitarios que ha costado alcanzar cada indicador. Estos costes se calculan a través del coeficiente entre el valor realizado del indicador de productividad y la ejecución financiera realizada.

En segundo lugar, se obtienen los costes unitarios de los indicadores establecidos en la programación. El procedimiento de cálculo es el mismo que en el caso anterior, sustituyendo los valores realizados (tanto del indicador como financieros) por los valores previstos en la programación.

Finalmente, se determina la eficiencia del Programa realizando una comparativa entre ambos costes unitarios de manera que pueda determinarse si el uso de los recursos ha sido más eficiente de lo establecido inicialmente.

El nivel de eficiencia de los indicadores se clasifica en 3 niveles: baja (valores superiores al 125%), media (valores entre el 75% y 125%) y alta (valores inferiores al 75%).

**Tabla 11. Análisis de la eficiencia de los indicadores de productividad.**

EJE	PI	Indicador Productividad	Coste unitario Realizado	Coste unitario Programado	Eficiencia
EJE1	PI 8.1	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	3.368,88	2.889,73	116,58%
	PI 8.3	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	3.325,58	1.088,54	305,51%
		E003. Número de proyectos empresariales	14.780,33	1.266,52	1.167,00%
EJE2	PI 9.1	E001. Personas en situación o riesgo de exclusión social	1.163,20	2.743,31	42,40%
		CO16. Participantes con discapacidad	3.160,81	20.350,30	15,53%
	PI 9.5	CO16. Participación con discapacidad	13.039,44	2.082,80	626,05%
		C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	154.610,46	38.079,47	406,02%
EJE6	PI 8.1	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	11.161,68	7.203,91	154,94%
	PI 9.5	E007. Número de proyectos de creación de entidades de economía social	--	37.037,04	--

Fuente: Elaboración propia



Como se ha podido intuir en los análisis precedentes, el mayor nivel de eficiencia se encuentra en el Eje 2 y en concreto en la PI 9.1. Los correspondientes indicadores de productividad de esta PI reflejan un nivel de eficiencia elevado.

Por un lado, el indicador E001. Personas en situación o riesgo de exclusión social presenta un coste unitario de 1.163,20 euros, siendo este valor inferior al programado 2.743,31 euros. Por tanto, su nivel de eficiencia es del 42,40%.

Por otro lado, respecto al indicador CO16. Participantes con discapacidad, teniendo programado un coste unitario de 20.350,30 euros por cada participante con discapacidad, ha presentado a 31 de diciembre de 2016 un coste unitario realizado de 3.160,81 euros. Esta gran diferencia de costes se traduce en un elevado nivel de eficiencia, siendo éste del 15,53% y representando el mayor nivel de eficiencia del Programa.

En lo que se refiere al nivel de eficiencia medio, únicamente el indicador C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración de la PI 8.1 del eje 1 obtiene este nivel de eficiencia medio (116,58%). En este caso el coste unitario es superior al programado (3.368,88 euros frente a 2.889,73 euros), pero se sitúa dentro de los límites de referencia de eficiencia media.

El resto de indicadores de productividad presentan unos niveles de eficiencia muy bajos, siendo destacable el nivel de eficiencia del E003. Número de proyectos empresariales perteneciente a la PI 8.3. del eje 1. Este indicador tenía programado un coste unitario por cada proyecto empresarial unos fondos de 1.266,52 euros cuando el coste unitario realizado ha sido de 14.780,33 euros, obteniendo de este modo un nivel de eficiencia excesivamente bajo (1.167%).

Debe tenerse en consideración al valorar estos resultados que los niveles de realización todavía son muy bajos y que muchas de las operaciones previstas no se han iniciado todavía, lo que puede desvirtuar los costes programados contra los que se realiza este análisis. En consecuencia, este análisis deberá ser replicado cuando se disponga de un mayor avance material y ejecución financiera en las operaciones.

En definitiva, puede concluirse que, a pesar de observarse un nivel de eficiencia bajo en la mayoría de las Prioridades de Inversión, el Programa Operativo presenta un nivel de eficiencia medio. Esta conclusión se sustenta en que el grueso de la ejecución y realización material del Programa está concentrado en la PI 9.1 que presenta un nivel de eficiencia elevado.



## 10. Análisis de la contribución del FSE a los indicadores de resultado

El objeto de este capítulo es determinar en qué medida el Programa Operativo del País Vasco FSE 2014-2020 está contribuyendo a alcanzar los objetivos específicos establecidos en la programación que se plasman en los indicadores de resultado.

Para ello, el equipo evaluador ha realizado un doble análisis:

- Por un lado, se han comparado los indicadores de resultado con los indicadores de productividad alcanzados. De esta manera, se puede comprobar si está existiendo una adecuada contribución a los indicadores de resultado establecidos en la programación.
- Por otro lado, se han comparado los resultados obtenidos por el Programa Operativo, principalmente resultados de inserción laboral con la evolución del mercado de trabajo. De este modo, se puede dimensionar en qué medida el Programa Operativo está incidiendo sobre la evolución del mercado laboral.

La valoración de los resultados obtenidos de estos análisis permite realizar una valoración general de la contribución del Programa Operativo a los indicadores de resultado y una valoración del impacto.

### 10.1. Comparación entre los indicadores de productividad y los indicadores de resultado

La programación del FSE en el periodo de programación 2014-2020 tiene la particularidad de que los indicadores de resultado se encuentran relacionados a nivel de cada Objetivo Específico con los indicadores de productividad. Esto permite establecer una comparación directa que permite determinar la contribución de las realizaciones (indicadores de productividad) a los indicadores de resultado.

La relación entre los indicadores de productividad y los indicadores de resultado establecida en el Programa Operativo se detalla en la siguiente tabla. Debe señalarse que se ha realizado una modificación en relación a lo establecido en el Programa Operativo en relación al indicador ER12. Personas en situación o riesgo de exclusión social que mantienen su empleo en entidades de economía social del Objetivo Específico 9.5.2 que se encuentra en el PO vinculado a 2 indicadores de productividad (CO16. Participación con discapacidad y CO01. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración). Este se ha vinculado a las personas participantes en las operaciones de ese Objetivo Específico ya que permitirá determinar en mayor medida los resultados obtenidos.



Tabla 12. Relación de indicadores de productividad y de resultado asociados

Eje	PI	OE	Indicador Productividad	Indicador Resultado
EJE1	PI 8.1	OE 8.1.2	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	CR03. Participantes que obtienen una cualificación tras su participación
		OE 8.1.3	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación
	PI 8.3	OE 8.1.4	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación
		OE 8.3.1	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración E003. Número de proyectos empresariales	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación ER03. Número de empresas creadas
EJE2	PI 9.1	OE 9.1.1	E001. Personas en situación o riesgo de exclusión social	ER01. Participantes en situación o riesgo de exclusión social 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.
		OE 9.1.2	CO16. Participantes con discapacidad	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación
	PI 9.5	OE 9.5.2	Participantes	ER12. Personas en situación o riesgo de exclusión social que mantienen su empleo en entidades de economía social
EJE6	PI 8.1	OE 8.1.2	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación
	PI 9.5	OE 9.5.1	E007. Número de proyectos de creación de entidades de economía social	ER07. Número de entidades de economía social que trabajan para la integración socio-laboral de colectivos en riesgo de exclusión social o personas vulnerables

Fuente: Programa Operativo del País Vasco FSE 2014-2020 y elaboración propia

Una vez establecida la relación entre los indicadores de productividad y los indicadores de resultado puede calcularse la contribución de las realizaciones a los resultados. Esta se calcula como el cociente entre el indicador de resultado alcanzado y el indicador de productividad. Se trata de una medida del éxito del Programa, ya que representa el porcentaje de personas que han mejorado su situación (acceso al empleo, cualificación, creación de empresas, mantenimiento del empleo en empresas de inserción y/o reducción de las situaciones de exclusión).

En la siguiente tabla, se presenta el cálculo de la contribución para cada uno de los indicadores de resultado. Debe tenerse en consideración que no se han ejecutado operaciones enmarcadas en los Objetivos Específicos 8.1.4 (eje 1) y 9.5.2 (eje 6) con lo que no existe contribución asociada a dichos objetivos.

Tabla 13. Contribución de las realizaciones a los indicadores de resultado

Eje	PI	OE	Indicador Productividad	Valor (A)			Indicador Resultado	Valor (B)			Contribución (B/A)		
				T	M	H		T	M	H	T	M	H
EJE1	PI 8.1	OE 8.1.2	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	142	76	66	CR03. Participantes que obtienen una cualificación tras su participación	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
		OE 8.1.3	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	29	15	14	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	13	5	8	44,83%	33,33%	57,14%
		OE 8.1.4	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	--	--	--	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	--	--	--	--	--	--
	PI 8.3	OE 8.3.1	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	40	22	18	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	26	11	15	65,00%	50,00%	83,33%
			E003. Número de proyectos empresariales	9	--	--	ER03. Número de empresas creadas	7	--	--	77,78%	--	--
EJE2	PI 9.1	OE 9.1.1	E001. Personas en situación o riesgo de exclusión social	2.240	823	1.417	ER01. Participantes en situación o riesgo de exclusión social 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.	863	272	591	38,53%	33,05%	41,71%
		OE 9.1.2	CO16. Participantes con discapacidad	173	66	107	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	116	42	74	67,05%	63,64%	69,16%
	PI 9.5	OE 9.5.2	Participantes	141	38	103	ER12. Personas en situación o riesgo de exclusión social que mantienen su empleo en entidades de economía social	138	36	102	97,87%	94,74%	99,03%



Eje	PI	OE	Indicador Productividad	Valor			Indicador Resultado	Valor			Contribución		
				T	M	H		T	M	H	T	M	H
EJE6	PI 8.1	OE 8.1.2	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	11	4	7	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	9	3	6	81,82%	75,00%	85,71%
	PI 9.5	OE 9.5.1	E007. Número de proyectos de creación de entidades de economía social	--	--	--	ER07. Número de entidades de economía social que trabajan para la integración socio-laboral de colectivos en riesgo de exclusión social o personas vulnerables	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia



En cualquier caso, este valor de contribución resulta insuficiente para poder realizar una valoración de la aportación a los resultados obtenidos. Para ello, es necesario comparar estos resultados con un valor de referencia.

Como valor de referencia el equipo evaluador propone emplear los valores empleados en la programación. Estos fueron establecidos mediante la consulta a los organismos beneficiarios que los establecieron basándose en la experiencia del periodo de programación precedente de manera que puede representar un baremo adecuado para valorar la contribución del Programa hasta el momento.

Tabla 14. Comparación entre las contribuciones alcanzadas y las contribuciones programadas

Eje	PI	OE	Indicador Productividad	Indicador Resultado	Contribución realizada			Contribución programada		
					T	M	H	T	M	H
EJE1	PI 8.1	OE 8.1.2	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	CR03. Participantes que obtienen una cualificación tras su participación	0,00%	0,00%	0,00%	75,97%	73,86%	77,91%
		OE 8.1.3	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	44,83%	33,33%	57,14%	18,98%	18,95%	19,00%
		OE 8.1.4	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	--	--	--	17,62%	23,49%	13,18%
	PI 8.3	OE 8.3.1	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	65,00%	50,00%	83,33%	15,58%	16,76%	14,32%
			E003. Número de proyectos empresariales	ER03. Número de empresas creadas	77,78%	--	--	7,57%	--	--
EJE2	PI 9.1	OE 9.1.1	E001. Personas en situación o riesgo de exclusión social	ER01. Participantes en situación o riesgo de exclusión social 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.	38,53%	33,05%	41,71%	57,94%	58,47%	57,40%
		OE 9.1.2	CO16. Participantes con discapacidad	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	67,05%	63,64%	69,16%	20,08%	18,37%	21,42%
	PI 9.5	OE 9.5.2	Participantes	ER12. Personas en situación o riesgo de exclusión social que mantienen su empleo en entidades de economía social	97,87%	94,74%	99,03%	83,99%	75,86%	90,46%



Eje	PI	OE	Indicador Productividad	Indicador Resultado	Contribución realizada			Contribución programada		
					T	M	H	T	M	H
	PI 8.1	OE 8.1.2	C001. Personas desempleadas, incluidos los de larga duración	CR04. Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	81,82%	75,00%	85,71%	66,67%	66,67%	66,67%
EJE6	PI 9.5	OE 9.5.1	E007. Número de proyectos de creación de entidades de economía social	ER07. Número de entidades de economía social que trabajan para la integración socio-laboral de colectivos en riesgo de exclusión social o personas vulnerables	--	--	--	13,33%	--	--

Fuente: Elaboración propia



Como puede observarse en la tabla, la contribución del Programa a los indicadores de resultado ha sido superior a la establecida en la programación.

Aunque el nivel de ejecución alcanzado es demasiado reducido como para que los valores resulten significativos, se observa como los índices de inserción laboral obtenidos en todos los ejes han sido superiores a los establecidos en la programación. De este modo, en el Objetivo Específico 8.1.3 se ha obtenido un índice de inserción laboral (personas que obtienen un empleo en relación con personas desempleadas atendidas) del 44,83% frente al 18,98% establecido en la programación. Estos datos han sido mejor en el caso de los hombres (57,14%) que en el de las mujeres (33,33%) si bien en ambos casos se encuentran por encima de lo previsto inicialmente (19% y 18,95%, respectivamente).

Asimismo, los resultados de inserción también han sido más positivos en los Objetivos Específicos 8.3.1 y 9.1.2.

En el caso del OE 8.3.1. el 65% de las personas desempleadas atendidas han encontrado empleo frente al 15,58% establecido en la programación. Como ocurría en el caso anterior los resultados han sido más favorables en el caso de los hombres (83,33% frente a 14,32%) que en el de las mujeres (50,00% frente a 16,76%), si bien estaba previsto que el dato de las mujeres fuera superior.

Por su parte, en el caso del OE 9.1.2. un 67,05% de las personas con discapacidad atendidas por el Programa han obtenido un empleo frente a un 20,08% previsto. Del mismo modo, los resultados son más favorables en los hombres (69,16%) que en las mujeres (63,64%), si bien en ambos casos los niveles de inserción laboral son muy favorables.

Los resultados son igualmente favorables en relación a las personas en riesgo de exclusión social que mantienen su empleo en empresas de economía social. Estas ascienden al 97,87% lo que supone un resultado incluso más favorable que lo previsto (83,99%).

En todos estos resultados ha tenido que ver la evolución ligeramente más favorable del mercado de trabajo experimentada durante los últimos años que ha favorecido la inserción laboral y el mantenimiento del empleo. En cualquier caso, debe valorarse la relevancia de las operaciones desarrolladas que ha permitido disponer de población en mejores condiciones de empleabilidad que les ha permitido aprovechar en mayor medida las oportunidades que proporciona el mercado de trabajo.



Los únicos indicadores que presentan una evolución desfavorable son los relacionados con las personas en situación o riesgo de exclusión social que mejoran su situación en el mercado de trabajo y con las personas participantes que obtienen una cualificación tras su participación. En este último caso se debe a que en este Objetivo Especifico se encontraba la formación para el empleo desarrollada por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de la que no se dispone de datos hasta el momento.

Además, en ambos casos la evolución experimentada ha sido más favorable en el caso de los hombres que en el de las mujeres.

En conclusión, la contribución del Programa debe valorarse muy favorablemente en términos de inserción laboral y mantenimiento del empleo en empresas de economía social de la población más vulnerable.

## **10.2. Comparación de los indicadores del Programa con la evolución del contexto socioeconómico**

Con objeto de conocer la repercusión real del Programa Operativo FSE del País Vasco 2014-2020 se procede a comparar los resultados obtenidos con la evolución de la situación socioeconómica en el País Vasco durante los últimos años.

En primer lugar, un indicador representativo es el empleo creado en las operaciones ejecutadas con cargo al Programa Operativo. Este asciende a 417 empleos (242 hombres y 175 mujeres). Estos representan un 1,6% de los empleos creados en el País Vasco durante el año 2016 (25.400 empleos; 15.200 hombres y 10.200 mujeres). El porcentaje en relación a las personas empleadas es similar en mujeres (1,7%) y en hombres (1,6%).

Un indicador que resulte incluso más significativo es el de personas que han obtenido un empleo 6 meses después de la participación. Estas personas ascienden a 349 (224 hombres y 125 mujeres), que representan un 1,4% de los empleos creados en este ejercicio. El porcentaje en este caso es ligeramente superior en los hombres (1,5%) que en el caso de las mujeres (1,2%).

En este sentido, podría decirse que en las personas participantes en el Programa replican determinadas situaciones identificadas en el mercado de trabajo: mayores dificultades de las mujeres para acceder al empleo y menor estabilidad. La adopción de medidas de discriminación positiva continua, por tanto, siendo una necesidad a aplicar en todas las políticas de empleo incluidas las operaciones cofinanciadas por el FSE.

En segundo lugar, un indicador representativo del efecto del Programa es las personas en situación o riesgo de exclusión social que mejoran su situación en el mercado de trabajo y que se plasman en



el indicador ER01. Participantes en situación o riesgo de exclusión social 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. Estas personas ascienden a 863 (591 hombres y 272 mujeres).

Con objeto de determinar la incidencia del Programa Operativo se puede comparar estos datos con el número de personas en riesgo de exclusión social. Tomando como referencia el número de personas que según la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del año 2016 se encuentran en situación de ausencia de bienestar (282.097 personas), un 0,3% habrían mejorado su situación en el mercado de trabajo como consecuencia del Programa.

Este dato es más elevado en el caso de los hombres (0,7%) que en el de las mujeres (0,1%), lo que se debe a que en las operaciones ha habido una concentración de hombres participantes. Los organismos beneficiarios son conscientes de esta desigual participación de hombres y mujeres en sus actuaciones, han realizado un diagnóstico para validar esta situación y han adoptado diferentes medidas para subsanar esta problemática (ej. colaboración con asociaciones de mujeres para identificar potenciales participantes).

Debe incidirse en este aspecto ya que las mujeres pertenecientes a estos colectivos se ven afectadas por una discriminación múltiple al tratarse de mujeres en situación o riesgo de exclusión social. Además, este es un elemento importante, dado que como se ha señalado anteriormente la pobreza afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres.

En conclusión, los resultados del Programa deben validarse favorablemente ya que se está incidiendo de manera positiva en los objetivos previstos, principalmente si se considera el reducido nivel de ejecución financiera alcanzado y que solamente algunas operaciones han finalizado hasta el momento.



## 11. Análisis de la contribución del PO a los aspectos transversales

---

### 11.1. Contribución del PO a las prioridades horizontales

#### 11.1.1. Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se ha tenido en consideración en todas las fases de desarrollo del Programa Operativo, dado que fue considerado como un elemento transversal clave en la programación.

En lo que se refiere a la **planificación**, el Programa contó con un dictamen de igualdad elaborado por EMAKUNDE – INSTITUTO VASCO DE LA MUJER realizado de conformidad a lo establecido en el artículo 96 apartado 7 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013. Éste realiza una evaluación del Programa desde el punto de vista de la perspectiva de género y define las acciones a desarrollar para impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Además, se realizó un análisis de las principales brechas de género existentes en el mercado de trabajo, de manera que se pudieran tener en consideración en la definición de las líneas de actuación, operaciones y proyectos a cofinanciar.

Del mismo modo, este principio se ha tenido en consideración en la **selección de los organismos beneficiarios**, la Orden de 20 de enero de 2015, *del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, de Participación en la Convocatoria para el acceso a la cofinanciación de Fondo Social Europeo, que se enmarca en el Programa Operativo Fondo Social Europeo de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2014-2020* establecía una serie de criterios de valoración de las propuestas presentadas, relacionados con la incorporación de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Se valoró positivamente las operaciones presentadas por los organismos beneficiarios que presentasen un análisis de la situación diferencial de mujeres y hombres en el ámbito de actuación del proyecto, incorporasen medidas de acción positiva destinadas a disminuir las brechas de género que impiden la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y en el caso de acciones formativas incluyesen un módulo de sensibilización en Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Además, se valoraba que las entidades tuvieran un certificado en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Desde el punto de vista de la **gestión de las operaciones**, los Organismos Intermedios del Programa Operativo (Dirección de Planificación e Innovación para el Empleo y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo) cuentan con Unidades de Igualdad integradas por personas técnicas especializadas en materia de igualdad que se encargan de velar por la aplicación transversal de este principio en todas las políticas que se desarrollan.



Además, varios de los organismos beneficiarios cuentan con personal especializado en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que se encargan de facilitar la aplicación de este principio a las operaciones. Además, aquellas que no cuentan con personal específico han contratado a empresas de consultoría expertas en esta materia para realizar diagnósticos y planes de igualdad que incluyen lo desarrollado en las operaciones. Todos los organismos beneficiarios tienen interiorizado la necesidad de aplicar este principio de manera transversal en las operaciones, puesto que sólo de esta manera se lograrán alcanzar los objetivos de este programa operativo y avanzar en la lucha de las discriminaciones, que por razón de género siguen persistiendo en el mercado de trabajo del País Vasco.

La existencia de este personal especializado, así como la experiencia de los organismos beneficiarios en la aplicación de este principio, facilita que se hayan aplicado diferentes medidas para su integración en la **ejecución de las operaciones**.

Las principales actividades desarrolladas han sido las siguientes:

- Adecuación de las imágenes y empleo del lenguaje inclusivo en los soportes de comunicación y materiales empleados en las diferentes operaciones.
- Puesta en marcha de medidas que faciliten la conciliación de la vida familiar, personal y laboral tanto de las personas participantes como del personal de los organismos beneficiarios: adaptación de horarios, flexibilidad, etc.
- Aplicación de criterios de discriminación positiva para facilitar la participación de mujeres en sectores en los que se encuentran subrepresentadas.
- Realización de sesiones formativas en materia de perspectiva de género, igualdad de oportunidades y no discriminación para el personal de los organismos beneficiarios.
- Valoración de los resultados obtenidos y de las personas participantes para determinar su incidencia desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- En el caso de las convocatorias y ordenes de ayuda, éstas se adecuan a la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y están sometidas a un informe de Evaluación de Impacto de Género.

Destaca como buena práctica las actuaciones desarrolladas por Ehlabe en el marco del Eje 2. Esta entidad además de realizar un análisis preliminar de la situación de hombres y mujeres e identificar los factores de desigualdad, se ha fijado objetivos más ambiciosos que el de mujeres representadas en el colectivo con el que trabaja (personas con discapacidad). Además, ha aplicado medidas específicas para alentar una mayor participación de las mujeres en sus operaciones como acuerdos de colaboración con los centros de Salud Mental de Osakidetza, de cara a realizar procesos de derivación más eficaces de mujeres destinatarias potenciales de sus operaciones, diseño de



metodologías innovadoras en materia de igualdad de oportunidades en la formación para el empleo, identificación y desarrollo de acciones específicas dirigidas a las mujeres con discapacidad de mayor edad para garantizar su acceso y/o mantenimiento del empleo, etc.

Finalmente, en lo que se refiere a la **participación en las operaciones**, el Programa Operativo ha contado con 2.777 personas participantes, de las cuales solamente un 37,4% eran mujeres. Este dato pone de manifiesto que en los próximos años será necesario seguir realizando acciones positivas en la sección de las personas beneficiarias para aumentar el número de mujeres y que se puedan conseguir los resultados previstos.

Estos resultados han estado condicionados por el Eje 2. Éste es el eje que cuenta con un mayor número de personas participantes (2.554 personas), siendo la participación de las mujeres relativamente reducida e inferior a lo prevista en la planificación (36,3%).

Los organismos beneficiarios participantes en este eje son conscientes de estos resultados y han realizado un diagnóstico para determinar las razones que han propiciado estos resultados que están vinculados principalmente a que gran parte de los proyectos han estado vinculados a sectores masculinizados. En este sentido prevén adoptar diversas medidas para mejorar estos resultados que incluyen por ejemplo acuerdos con asociaciones de mujeres y servicios sociales para conseguir la derivación de mujeres potencialmente participantes que estén interesadas en estos servicios. Se hace necesario poner en marcha medidas de acción positiva innovadora que aumenten el número de mujeres beneficiarias, aunque se trabaje en sectores masculinizados. El trabajo con las asociaciones de mujeres será fundamental para aumentar el número de beneficiarias e identificar las acciones que se requieren.

En el caso de los Eje 1, los resultados de participación de hombres y mujeres se encuentran equilibrados. De las 222 personas que han participado en las actuaciones 102 son hombres y 110 son mujeres.

Otro aspecto que resulta conveniente analizar son los resultados alcanzados en términos de inserción laboral de las personas desempleadas con las que se ha trabajado.

De las 2.057 personas desempleadas con las que se ha trabajado (1.287 hombres y 770 mujeres) se ha conseguido que 415 personas (241 hombres y 174 mujeres) hayan obtenido empleo al finalizar las operaciones. Los índices de inserción han sido ligeramente superiores en las mujeres que en los hombres (22,6% frente a 18,7%), pero relativamente similares.

De nuevo estos resultados están condicionados por el Eje 2, ya que en el caso del eje 1 la inserción laboral ha sido superior 57,8% habiendo sido especialmente elevada en el caso de las mujeres



(66,1%). De las 109 mujeres desempleadas participantes en el Eje 1 72 han encontrado empleo a la finalización de las operaciones.

En cualquier caso, para valorar estos resultados en términos de inserción será necesario disponer de un mayor número de operaciones finalizadas de manera que los datos presenten una mayor significatividad.

En conclusión, el Programa Operativo ha aplicado medidas que permitan la integración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de manera transversal en todas las etapas de gestión: planificación, selección de los organismos beneficiarios, gestión y ejecución de las operaciones. Sin embargo, debe realizarse un seguimiento de la participación de hombres y mujeres en el Programa, especialmente en el Eje 2 en que la participación de los hombres es considerablemente superior y poner en marcha acciones positivas innovadoras en colaboración con organizaciones expertas en igualdad de oportunidades que corrijan estas desviaciones que se están produciendo.

#### 11.1.2. No discriminación

El principio de igualdad de oportunidades y no discriminación significa “equidad” y conlleva el derecho de las personas a tener las mismas oportunidades en la sociedad y, en particular, en el acceso al mercado de trabajo. En este sentido, existe un mandato a los poderes públicos para que adopten medidas que equilibren la posición de desventaja social de ciertos grupos sobre los que recaen prejuicios arraigados.

En la selección de los organismos beneficiarios se ha tomado en consideración la aplicación de este principio. En concreto, la Orden de 20 de enero de 2015, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, de Participación en la Convocatoria para el acceso a la cofinanciación de Fondo Social Europeo, que se enmarca en el Programa Operativo Fondo Social Europeo de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2014-2020 establecía una serie de criterios de valoración de las propuestas presentadas que tenían en consideración la no discriminación.

De manera concreta se valoraban aquellas operaciones actuaciones destinadas a remover los obstáculos en el acceso a los recursos, obstáculos relacionados con factores de discriminación como el origen étnico, la edad, creencias religiosas, discapacidad, y la orientación sexual, así como la experiencia de las entidades en el desarrollo de proyectos destinados a romper con los esquemas de desigualdad tradicionales (discriminación por razón de nacionalidad, sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual)



De este modo se han seleccionado organismos beneficiarios que se encuentran especializados en el trabajo con diferentes colectivos en situación o riesgo de exclusión social (Ehlabe, Sendotu, Emaus, etc.). Esto permite que las operaciones y proyectos que se están desarrollando (y se desarrollarán) estén orientados a las necesidades específicas de estas personas.

La tipología de proyectos que se están ejecutando incluye, entre otros:

- Itinerarios integrados de Inserción Sociolaboral.
- Apoyo a Centros Especiales de Empleo.
- Formación para el empleo de personas en situación de riesgo y exclusión social.
- Apoyo a empresas de economía social, que prestan especial atención a estos colectivos de personas.
- Acompañamiento a personas en situación o riesgo de exclusión social en procesos de inserción social y laboral.

El Programa Operativo se ha concentrado durante estos primeros años de ejecución en el desarrollo de actuaciones dirigidas a personas en situación o riesgo de exclusión social. En concreto, el Programa ha apoyado a un total de 2.554 personas (1.627 hombres y 927 mujeres). Una vez más, se observa un mayor número de beneficiarios que beneficiarias, cuando las mujeres pertenecientes a estos colectivos sufren lo que se denomina “múltiples discriminaciones” y por tanto necesitan de un mayor apoyo. Por este motivo durante los próximos años se requieren de medidas de acción positiva innovadoras que aumenten el número de beneficiarias del PO.

Además, las operaciones desarrolladas han obtenido importantes resultados. Por un lado, se ha conseguido la inserción laboral de 284 personas (99 mujeres y 185 hombres), lo que representa un porcentaje de inserción en relación a las personas desempleadas atendidas del 15,5% y, por otro lado, se ha facilitado que 193 personas mantengan sus empleos en empresas de economía social a través del desarrollo de nuevas actividades relacionadas con sus actividades. Esta mayor inserción de hombres se debe a que el número de beneficiarios ha sido también mayor.

En definitiva, el Programa Operativo no solo ha tenido en consideración el principio de no discriminación de manera transversal, sino que se han desarrollado actuaciones específicas dirigidas a mejorar la situación de las personas que se encontraban en situaciones de mayor vulnerabilidad.



### 11.1.3. Desarrollo sostenible

El principio de desarrollo sostenible implica la puesta en marcha de medidas de carácter transversal que atiendan a la protección medioambiental, la eficiencia en el uso de recursos, la mitigación y adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos, etc.

Este principio se ha tenido en consideración desde la fase de planificación y selección de las líneas de actuación que serían cofinanciadas por el Programa.

La Orden de 20 de enero de 2015, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, de Participación en la Convocatoria para el acceso a la cofinanciación de Fondo Social Europeo, que se enmarca en el Programa Operativo Fondo Social Europeo de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2014-2020 por la que se seleccionaron los organismos beneficiarios del Programa y las potenciales líneas de actuación establecía una serie de criterios de valoración de las propuestas presentadas que tenían en consideración la contribución al desarrollo sostenible.

En concreto, se valoró que los proyectos presentados presentasen una perspectiva de sostenibilidad ambiental y que los organismos beneficiarios tuvieran experiencia previa en el desarrollo de proyectos que incorporasen la perspectiva de desarrollo sostenible.

Una vez seleccionadas los organismos beneficiarios, éstas han aplicado medidas para la introducción de este principio en el desarrollo de sus operaciones. Las principales actividades que se han desarrollado han sido las siguientes:

- Promoción durante la ejecución de las operaciones del desarrollo sostenible mediante la aplicación del criterio reducción-reciclaje-recuperación de los materiales que se emplean. Esto es especialmente representativo en aquellas operaciones de formación y cualificación de actividades relacionadas con el sector industrial.
- Colaboración con entidades especializadas en materia ambiental como por ejemplo promotores de la Agenda Local 21 para facilitar la integración del desarrollo sostenible en las operaciones.
- Promoción de los medios electrónicos y reducción del empleo del papel en las acciones formativas siempre que sea posible.
- Desarrollo de actividades formativas, de mejora de la cualificación e inserción laboral relacionadas con un mejor aprovechamiento de los recursos: limpieza y mantenimiento, agricultura ecológica, recogida de residuos, etc.
- Formación específica en materia de gestión de recursos y tratamiento de residuos en aquellas operaciones relacionadas con este ámbito.
- Inclusión de formaciones y sensibilizaciones en materia medioambiental.



Como puede observarse, el principio de desarrollo sostenible no solo se ha considerado en la planificación de las operaciones, sino que se está teniendo en cuenta en la ejecución de las actividades.

### 11.2. Contribución del PO al cambio climático

Para determinar la contribución del Programa Operativo al cambio climático es necesario establecer la cuantía de recursos aplicados en el objetivo secundario del FSE 01. Favorecer la transición a una economía con bajas emisiones de carbono y que utilice eficientemente los recursos.

Actualmente, dado el reducido nivel de ejecución financiera del Programa Operativo, no se han aplicado recursos a este objetivo secundario del FSE de manera que no existe contribución al cambio climático.

Debe tenerse en consideración que una de las operaciones que mayor contribución realizará al cambio climático es la Formación para el empleo en sectores estratégicos de la economía del País Vasco definidos en la Estrategia de Especialización Inteligente que incluye sectores relacionados con la promoción de la eficiencia energética, las energías renovables, etc. desarrollada por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo de la que aún no se tiene información.

### 11.3. Cumplimiento del principio de partenariado

El artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1303/2014 de Disposiciones Comunes de aplicación a los Fondos EIE establece que “cada Estado miembro organizará en el marco de cada Programa Operativo una asociación con las autoridades locales y regionales competentes” que cuente con la participación de los siguientes organismos: Las autoridades regionales, locales y otras autoridades públicas competentes, los interlocutores y agentes económicos y sociales y los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación.

La Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo definió en el Programa Operativo una estrategia que facilitase el cumplimiento del principio de asociación en todos los niveles: preparación del Programa Operativo, participación en el Comité de Seguimiento, participación en los procesos de seguimiento y evaluación y ejecución del Programa Operativo.

Las actividades relacionadas con la **preparación del Programa Operativo** ya fueron detalladas en el propio Programa Operativo y fueron valoradas positivamente en la evaluación previa, considerándose que garantizaban el cumplimiento del principio de partenariado.



Por su parte, en lo que se refiere a la participación en el **Comité de Seguimiento**, éste cuenta con una amplia representación de los agentes más importantes que intervienen en la implementación del PO entre los que se encuentran los organismos intermedios, las autoridades competentes en materia de principios horizontales, interlocutores económicos y sociales y entidades del tercer sector (que participan como organismos beneficiarios del Programa).

El Comité de Seguimiento cuenta con la participación de:

- Una representación de la Autoridad Regional competente en materia de Medio Ambiente: Viceconsejería de Medio Ambiente del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.
- Una representación de la Autoridad Regional competente en materia de Inclusión social: Dirección de Servicios Sociales del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.
- Una representación de la Autoridad Regional competente en materia de Igualdad de mujeres y hombres: Emakunde – Instituto Vasco de la Mujer
- Una representación de la Autoridad Regional competente en la promoción del principio de no discriminación: Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.
- Una representación de dos de las entidades sindicales y una representación de dos de las entidades empresariales más representativas a nivel regional, que participarán con carácter rotatorio.
- Una representación formada por 4 organismos beneficiarios (correspondientes principalmente al tercer sector) con carácter rotatorio con derecho a voto. Además, el resto de organismos beneficiarios acuden como miembros consultivos con derecho a voz, pero no a voto.

La incorporación de estas entidades se considera un avance en la integración de todas las entidades socias en los procedimientos de seguimiento del PO, ya que de esta manera se les hace partícipe de la toma de decisiones que influyen directamente en el Programa. De este modo, se cumple con los requisitos establecidos en el PO.

Del mismo modo, en lo que se refiere a **la participación en el seguimiento y evaluación**, todas las entidades socias son partícipes de estas tareas. De este modo, además de solicitarles la información necesaria para la elaboración de los documentos (actuaciones realizadas, indicadores de productividad y de ejecución, acciones de comunicación e indicadores financieros) han sido consultadas para el desarrollo de esta evaluación aquellas entidades que hubieran ejecutado operaciones. Además, tanto los informes anuales de ejecución como la propia evaluación se



remiten a través de Comité de Seguimiento para recoger sus opiniones y valoraciones sobre los resultados alcanzado.

De este modo, se cumple igualmente con los requisitos establecidos en el PO.

Finalmente, en lo relativo a la ejecución del Programa Operativo, se pretendía hacer partícipe de la cofinanciación del FSE a todos los agentes económicos y sociales existentes en el País Vasco, así como a las entidades representativas del tercer sector. Con este fin se publicó la *“Orden de 20 de enero de 2015, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, de Participación en la Convocatoria para el acceso a la cofinanciación de Fondo Social Europeo, que se enmarca en el Programa Operativo Fondo Social Europeo de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2014-2020”* a la que las entidades interesadas presentaron sus propuestas de actuación dentro de los Objetivos Temático y Prioridades de Inversión seleccionadas por el PO.

Una vez culminado el proceso de valoración y resolución se aprobaron los 13 organismos beneficiarios que están ejecutando (y ejecutarán) operaciones en el marco del PO.

De este modo, se ha cumplido con lo establecido en el programa y se han seleccionado proyectos que pueden cubrir de manera más eficiente y desde una perspectiva comarcal o territorial las necesidades concretas de distintos colectivos como personas jóvenes, personas con discapacidad, personas migrantes o personas en riesgo de exclusión social.

En conclusión, desde la fase de planificación se está cumpliendo adecuadamente con el principio de asociación y se está contando con la participación de las entidades socias en todas las etapas de desarrollo del Programa. Además, es importante señalar que en el partenariado creado hay entidades y personas expertas en todos los principios transversales que rigen este PO: igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, no discriminación, sostenibilidad ambiental y cambio climático. Ésta es la mejor garantía para poder afirmar que los mismos son tenidos en cuenta en todas las fases de implementación de este Programa Operativo.



## 12. Conclusiones y recomendaciones

---

### 12.1. Conclusiones

En este epígrafe se presentan las principales conclusiones del análisis realizado por el equipo evaluador. Éstas se presentan clasificadas en función de los aspectos clave de evaluación examinados en cada uno de los capítulos de este informe.

Asimismo, se realiza una valoración final del Programa que representa un juicio de valor global sobre los diferentes aspectos examinados, así como una valoración de los principales aspectos analizados por Prioridad de Inversión.

#### Lógica de la intervención.

El análisis de contexto efectuado por el equipo evaluador permite señalar que no se observa una variación significativa en las necesidades definidas durante la programación, si bien es cierto que es necesario trabajar con una serie de colectivos que presentan mayores necesidades como son las personas desempleadas de larga duración, las personas con menores niveles de cualificación, las mujeres que sufren temporalidad en el empleo y jornadas parciales no deseadas, así como las personas en situación o riesgo de exclusión social.

Por tanto, se considera que la lógica de la intervención definida en la programación continúa estando vigente de manera que no es necesario un cambio en la estrategia de intervención definida. Además, dado que no se han incorporado recursos adicionales en la programación no es necesario realizar una revisión ni del plan financiero ni de los indicadores.

#### Implementación.

El proceso de aprobación y posterior lanzamiento del Programa Operativo (aprobación de criterios de selección de operaciones, selección de los organismos beneficiarios, nombramiento y atribución de funciones al Organismo Intermedio, aprobación de operaciones, etc.) fue un proceso largo y complejo que se ha demorado de manera importante en el tiempo. Este retraso ha tenido importantes consecuencias sobre la ejecución del Programa Operativo, ya que muchas de las líneas de actuación y de las operaciones previstas están tardando en ponerse en marcha, lo que incide tanto en la ejecución financiera como en las realizaciones (indicadores de productividad) y resultados (indicadores de resultado).

En este proceso de lanzamiento debe valorarse de manera positiva el procedimiento competitivo realizado para la selección de los organismos beneficiarios y de las líneas de actuación a desarrollar. Aunque obviamente este proceso complica el lanzamiento y ejecución inicial del Programa facilita



que se hayan seleccionado líneas de actuación y organismos beneficiarios que en mayor medida se enmarcan en las necesidades identificadas en el mercado de trabajo del País Vasco, así como que se cuente con la participación de entidades especializadas en la atención a determinados colectivos (personas con discapacidad, personas en riesgo de exclusión social, mujeres pertenecientes a colectivos vulnerables y que sufren múltiples discriminaciones, etc.). Esto debe facilitar que los resultados que se obtengan en el futuro sean más favorables.

Además, deben tenerse en consideración que existen una serie de elementos que proporcionan incertidumbre en relación a la gestión de las operaciones como son que los sistemas de información de gestión y seguimiento no se encuentren operativos, la indefinición sobre determinados elementos relacionados con los costes simplificados y la falta de criterios sobre la justificación de gastos. Estos elementos propician que la ejecución de las operaciones se haya retrasado.

Desde el punto de vista de la gestión, la estructura, distribución de funciones y competencias debe valorarse positivamente. A pesar del amplio número de entidades implicadas, los Organismos Intermedios han desarrollado medidas (sesiones formativas, reuniones individuales, elaboración de manuales, etc.) dirigidas a proporcionar instrucciones a los organismos beneficiarios para poder desarrollar una correcta gestión de las operaciones. En todas ellas se ha tenido en cuenta la perspectiva de género.

Estas medidas son valoradas muy positivamente por los organismos beneficiarios, si bien consideran que es necesario profundizar en determinados aspectos de la gestión del Programa: herramienta de prevención, detección y corrección del fraude, el empleo de las herramientas informáticas de gestión y seguimiento, la elaboración de solicitudes de reembolso y la justificación de gastos, la tipología de gastos cofinanciables y no cofinanciables, etc.

Desde el punto de vista del seguimiento y evaluación, se han adoptado los mecanismos necesarios para garantizar el correcto seguimiento de las operaciones. Como aspecto de importancia en relación al seguimiento conviene destacar que los Organismos Intermedios han desarrollado una aplicación informática (adaptando la aplicación de intermediación laboral de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo) para recopilar los datos individualizados de las personas participantes en las operaciones. De este modo se garantiza la exactitud de los indicadores de productividad y resultados, se puede proporcionar datos desagregados por sexo y realizar análisis y valoraciones de los resultados alcanzados.

Finalmente, en lo que se refiere a los medios humanos y materiales disponibles, tanto los Organismos Intermedios como los organismos beneficiarios disponen de medios suficientes para el



desarrollo o como en el caso de los Organismos Intermedios han contado con el apoyo de asistencias técnicas para el desarrollo de tareas concretas.

En cualquier caso, los organismos beneficiarios echan de menos una planificación previa en que se establezcan los hitos y tareas a desarrollar, de manera que puedan organizar sus recursos para responder de manera más adecuada a las necesidades de información.

#### Ejecución financiera.

La ejecución financiera de las operaciones ha estado condicionada por el retraso en la aprobación y en el lanzamiento del Programa Operativo, lo que ha propiciado que el grado de ejecución sea reducido.

De este modo, se observa que existe un cierto riesgo de incumplimiento de la norma n+3 de descompromiso automático y especialmente de los hitos establecidos en el marco de rendimiento. Estos son aspectos de los que es necesario realizar un seguimiento dado que pueden suponer una detracción de los recursos del Programa.

La ejecución se ha concentrado principalmente en el Eje 2 y de manera más concreta en la Prioridad de Inversión 9.1. La inclusión activa, en particular con vistas a fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la participación activa y la mejora de la empleabilidad. En esta prioridad se enmarcan aquellas entidades relacionadas con la atención a las personas en riesgo de exclusión que han finalizado operaciones (Emaus, Sendotu y Ehlabe).

#### Eficacia.

La eficacia del Programa ha estado condicionada, al igual que la ejecución financiera, por la tardía puesta en marcha de Programa. Esto ha supuesto el retraso del inicio de algunas líneas de actuación de manera que el avance de determinados indicadores ha sido reducido y el nivel de eficacia alcanzado bajo.

Tanto en los indicadores de resultado como en los de productividad se ha observado que los mayores avances del Programa se han concentrado en la PI 9.1, al igual que ha sucedido con la ejecución financiera.

Además, se observa la existencia de un importante riesgo de incumplimiento del marco de rendimiento, siendo especialmente significativo por su importancia en el caso del Eje 1.

#### Eficiencia.

La eficiencia de los indicadores de productividad resulta en términos generales reducida, salvo en el caso de la Prioridad de Inversión 9.1 del Eje 2 que presenta un nivel de eficiencia elevado. Esto



resulta importante dado que se trata de la PI que presenta tanto una mayor ejecución financiera como de avance material de las operaciones.

#### Contribución del PO a los indicadores de resultado.

El Programa Operativo ha realizado una importante contribución a los indicadores de resultado. El cociente entre el indicador de resultado y el indicador de productividad asociado es más elevado que en la programación para la mayor parte de los indicadores, habiendo sido la contribución del Programa especialmente positiva en términos de inserción laboral, mejora de la situación de las personas en riesgo de exclusión laboral y mantenimiento del empleo en empresas de economía social de la población más vulnerable.

Además, la contribución del Programa ha sido muy positiva si se compara con la evolución del contexto socioeconómico.

En concreto, el Programa ha contribuido a la creación de 417 empleos (242 hombres y 175 mujeres) que representan el 1,6% de los empleos creados en el País Vasco durante el año 2016. Del mismo modo, ha permitido mejorar la situación en el mercado laboral de 863 personas (591 hombres y 272 mujeres) que a su vez representan un 0,3% de las personas en situación de exclusión social de la Comunidad Autónoma.

Los resultados del Programa en términos de contribución a los indicadores de resultado deben valorarse favorablemente ya que se está incidiendo de manera positiva en los objetivos previstos, principalmente si se considera el reducido nivel de ejecución financiera alcanzado y que solamente algunas operaciones han finalizado hasta el momento.

En cualquier caso, es necesario reforzar las acciones de discriminación positiva para conseguir una mayor inserción laboral de las mujeres en general y de aquellas que sufren múltiples discriminaciones de manera específica.

#### Contribución del PO a los aspectos transversales de la programación.

En primer lugar, en lo que se refiere a la contribución a la **igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres**, se han aplicado medidas que permitan la integración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de manera transversal en todas las etapas de gestión: planificación, selección de los organismos beneficiarios, gestión y ejecución de las operaciones.

Sin embargo, debe realizarse un seguimiento de la participación de hombres y mujeres en el Programa, especialmente en el Eje 2 en que la participación de los hombres es considerablemente superior y poner en marcha acciones positivas innovadoras en colaboración con organizaciones expertas en igualdad de oportunidades que corrijan estas desviaciones que se están produciendo.



Asimismo, en lo relativo al **principio de no discriminación**, el Programa Operativo no solo ha tenido en consideración este principio de manera transversal, sino que se han desarrollado actuaciones específicas dirigidas a mejorar la situación de las personas que se encontraban en situaciones de mayor vulnerabilidad. En este ámbito es en el que el Programa Operativo ha experimentado un mayor avance.

Del mismo modo, el **principio de desarrollo sostenible** también ha sido tenido en consideración en la programación y en la ejecución de las operaciones, aunque con menor alcance del previsto inicialmente debido a que es reducido el número de operaciones que se encuentran en ejecución.

Finalmente, en lo que se refiere al **principio de asociación**, éste no solo ha sido considerado en la planificación, sino que se está teniendo en cuenta durante la gestión y el seguimiento. Además, en el caso específico de este Programa Operativo, se ha abierto la ejecución de operaciones cofinanciadas a entidades enmarcadas en el partenariado. Su selección se ha realizado mediante un procedimiento abierto y competitivo que ha permitido la elección de aquellas entidades y líneas de actuación que en mayor medida se adecuaban a las necesidades identificadas en la planificación.

Entre ellas se ha incorporado a organismos expertos en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres lo que pone de manifiesto la importancia de este aspecto para las personas responsables del Programa Operativo. De este modo, se continúa con una buena práctica que ya fue desarrollada durante el anterior periodo de programación.

#### Valoración general del Programa Operativo.

En general puede señalarse que el PO ha estado fuertemente condicionado por el complejo y largo proceso de aprobación y lanzamiento que ha hecho que el número de operaciones finalizadas, su ejecución financiera y personas participantes sea reducido. Esto ha incidido de manera importante sobre la eficacia y eficiencia que es, en términos generales escasa, excepto en la Prioridad de Inversión 9.1 que es la que presenta una mayor ejecución financiera y realización material.

La contribución del PO a los indicadores de resultado se valora positivamente, así como su importancia en relación con la situación de algunos indicadores socioeconómicos. Sin embargo, dado los niveles de realización alcanzados es aún demasiado pronto para realizar una efectiva valoración de los resultados.

A continuación, se presenta una valoración a nivel de prioridad de inversión de los principales aspectos analizados en este informe.



Tabla 15. Valoración global de las prioridades de inversión del Programa

Eje	Prioridad de inversión	Eficacia indicadores de productividad	Eficacia indicadores de rendimiento	Eficiencia	Contribución del PO
EJE 1	PI 8.1	Baja	Baja	Media	Alta
	PI 8.3	Baja	Baja	Baja	Alta
EJE 2	PI 9.1	Media-Alta	Media-Alta	Alta	Alta
	PI 9.5	Baja	Baja	Baja	Alta
EJE 6	PI 8.1	Baja	Baja	Baja	Alta
	PI 9.5	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

## 12.2. Recomendaciones

En este apartado, se presentan las principales recomendaciones del equipo evaluador. Estas recomendaciones están dirigidas principalmente a aspectos relacionados con la implementación del Programa Operativo, en la medida que dado el reducido nivel de ejecución financiera impide realizar una valoración en profundidad de los resultados.

Las principales recomendaciones del equipo evaluador son las siguientes:

- **Proporcionar formación a los organismos beneficiarios en aspectos claves relacionados con la gestión de las operaciones.** Algunos de los aspectos en los que, dada su complejidad, se considera necesario disponer de mayor formación serían, entre otros: herramienta de prevención, detección y corrección del fraude, empleo de las herramientas informáticas de gestión y seguimiento, elaboración de solicitudes de reembolso y la justificación de gastos, tipología de gastos cofinanciables y no cofinanciables, etc. Adicionalmente habría que ofrecer capacitar a las entidades beneficiarias sobre la puesta en marcha de acciones positivas que contribuyan a mejorar la inserción laboral de las mujeres.
- **Elaborar documentos más sintéticos relacionados con aspectos clave de la gestión.** Aunque los Organismos Intermedios han efectuado un importante esfuerzo proporcionando a los organismos beneficiarios manuales y otras guías de gestión, éstas consideran necesario que se elaboren materiales más simples y concretos que faciliten el cumplimiento de la normativa en línea con el manual de comunicación que se dispone.
- **Elaboración de una planificación detallada de actividades y necesidades de información.** Con objeto de facilitar una gestión más adecuada de los recursos humanos disponibles, los organismos beneficiarios demandan la existencia de una planificación detallada de hitos y necesidades de información que les permita organizar mejor las actividades. Además,



consideran que es necesario disponer de formatos de presentación armonizados que permitan un ahorro de tiempo y dedicaciones.

- **Proporcionar un asesoramiento individualizado a aquellos organismos beneficiarios que disponen de menor experiencia.** Aunque se han realizado reuniones individualizadas con todos los organismos beneficiarios se recomienda prestar especial atención y asesoramiento individualizado a aquellas que no disponen de experiencia previa en la gestión del FSE, ya que son las que pueden tener mayores dudas o problemas con la gestión de las operaciones.
- **Realizar un seguimiento de la ejecución financiera del Programa.** Dado el riesgo de incumplimiento de la norma n+3 y de los hitos financieros establecidos en el marco de rendimiento, con la detracción de recursos que esto conlleva, es necesario efectuar un seguimiento de la ejecución financiera prestando especial atención a la ejecución del Eje 1 y 6 que son los que presentan unos resultados de ejecución más bajo. Debería verificarse que los organismos beneficiarios hayan comenzado la ejecución de sus operaciones y revisar las previsiones financieras para finales de 2017.
- **Realizar un seguimiento de la información de indicadores, especialmente de los relacionados con el marco de rendimiento.** En línea con lo anterior también debería realizarse un seguimiento de la realización de indicadores y de manera específica de los indicadores establecidos en el marco de rendimiento cuya realización se sitúa en niveles reducidos.
- **Puesta en marcha de las aplicaciones de gestión, seguimiento y control e integración de las aplicaciones.** Para poder realizar una correcta gestión y seguimiento del Programa Operativo debería finalizarse el desarrollo de las aplicaciones informáticas que se prevé habilitar, así como proceder a su integración. Esta es una cuestión clave para solicitar el reembolso del FSE a la Comisión Europea y realizar otros trámites clave para la gestión del Programa.
- **Diseñar acciones positivas innovadoras que permitan mejorar la inserción laboral de las mujeres en general y, en especial, de aquellas que sufren múltiples discriminaciones en colaboración con organismos públicos y privados expertos en género,** ya que éstas tienen muchas más dificultades de inserción que los hombres y necesitan de un mayor apoyo y recursos por parte de las administraciones públicas.



## Anexo I. Guiones de entrevistas

### CUESTIONARIO ÓRGANOS GESTORES/BENEFICIARIOS

#### A) Implementación/gestión

##### A.1. Coordinación

- ¿Dispone de la información necesaria para realizar una correcta gestión de las líneas de actuación cofinanciadas? ¿Le ha suministrado el organismo intermedio dicha información? ¿ha sido suficientemente aclaratoria?
- ¿Conoce si existen mecanismos para facilitar la coordinación con el organismo intermedio? ¿Cuáles son esos mecanismos?
- ¿Conoce los procedimientos que debe seguir para realizar la correcta gestión de su línea de actuación: seguimiento, verificación, solicitud de reembolso, adopción de medidas antifraude, etc.?
- ¿Qué opinión le merecen los aspectos novedosos que se han incorporado en el periodo de programación 2014-2020: costes simplificados, enfoque a resultados, medidas de prevención y detección de fraude, etc.? ¿Considera que contribuyen a mejorar los resultados de la ejecución del PO?
- ¿Qué aspectos son en su opinión los que le generan mayores dificultades para la gestión?

##### A.2. Herramientas para la puesta en marcha

- ¿Dispone de medios materiales y humanos suficientes para la gestión de su línea de actuación?
- ¿Existe un sistema de seguimiento (aplicación informática) que recoge la información del PO: ejecución financiera, indicadores, etc.? ¿Está en uso?
- ¿Facilitan los sistemas de información disponibles las actividades que se deben desarrollar?
- ¿en qué ámbitos en relación a los medios disponibles considera que es necesario adoptar mejoras? ¿qué mejoras adoptaría?

#### B) Lógica de la intervención

- ¿Considera que su línea de actuación responde a necesidades específicas existentes en el País Vasco? ¿a qué necesidades?

#### C) Ejecución financiera.

- ¿Cómo valora los resultados de ejecución financiera alcanzados hasta el momento?
- ¿A qué se deben esos resultados?



#### D) Indicadores de productividad.

El PO dispone para cada PI establecida una serie de indicadores de productividad relacionada con la ejecución de las diferentes líneas de actuación.

- ¿Dispone de información sobre esos indicadores? ¿Y sobre los objetivos establecidos para 2018 y 2023?
- ¿Considera que son adecuados para las líneas de actuación que usted desarrolla? ¿Y los resultados previstos para esos indicadores?
- ¿Está empleando algún método para la recopilación de información individualizada de las personas participantes que permita cuantificar esos indicadores? ¿Cómo los está recopilando y almacenando?
- ¿Permiten esos datos cuantificar los indicadores establecidos en el PO?
- ¿Cómo valora la progresión alcanzada por el indicador? ¿A qué se debe el resultado alcanzado?
- ¿Cómo valora los recursos financieros dispuestos para alcanzar ese resultado?

#### E) Indicadores de resultados.

El PO dispone para cada OE una serie de indicadores de resultados que se deben alcanzar con la ejecución de cada una de las líneas de actuación.

- ¿Dispone de información sobre esos indicadores? ¿Y sobre los objetivos establecidos para 2023?
- ¿Considera que son adecuados para las líneas de actuación que usted desarrolla? ¿Y los resultados previstos para esos indicadores?
- ¿Está empleando algún método para la recopilación de información individualizada de las personas participantes que permita cuantificar esos indicadores? ¿Cómo los está recopilando y almacenando? ¿Cuáles son las fuentes de información?
- ¿Permiten esos datos cuantificar los indicadores establecidos en el PO?
- ¿Dispone de información actualizada sobre los indicadores de resultado?
- ¿Existen dificultades para cuantificar algunos indicadores? ¿cuáles? ¿Es necesario plantear nuevos indicadores para cuantificar los resultados?
- ¿Cómo valora la progresión alcanzada por el indicador?



**F) Impacto/contribución del PO a los resultados.**

- ¿Considera que su línea de actuación tiene/puede tener un impacto positivo sobre la inserción laboral, la mejora de la cualificación o la inserción social de las personas participantes? ¿en qué ámbitos?
- ¿Considera que la línea de actuación está contribuyendo a mejorar la situación de las personas participantes en relación a aquellas que no pueden participar en ella?

**G) Prioridades horizontales.**

- ¿Ha adoptado su línea de actuación medidas para facilitar la incorporación del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres? ¿Y la no discriminación? ¿Y el desarrollo sostenible?
- ¿Cuáles son estas medidas? ¿Cuál ha sido su contribución para alcanzar mejores resultados en esta materia?



## Anexo II. Personas entrevistadas

Organismo	Persona entrevistada
Asociación de Sociedades Laborales de Euskadi - ASLE	Javier Muñecas
	Ana Irazabal
EMAUS	Vicky Elorriaga
	Itziar Redondo
Escuela de Formación Profesional de Lea Atibai	Isabel Mendiguren
Fomento de San Sebastián	Gorka Diez
SENDOTU	Nando Consuegra
EHLABE	Eli Zurutuza
GARAPEN	Iratxe Kortazar