RegioPlus Consulting

Invertimos en tu futuro

"EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA DEL PO FONDO SOCIAL EUROPEO 2014-2020 DE MELILLA PARA EL INFORME ANUAL A PRESENTAR EN 2017"

Mayo 2017

Unión Europea

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

Proyecto cofinanciado con Fondo Social Europeo

Índice

1. RESUMEN EJECUTIVO 1

2. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES 6

2.1. Objetivos de la Evaluación 6

2.2. Antecedentes y Lecciones Aprendidas 9

2.2.1. Períodos anteriores 9

2.2.2. Período 2014-2020 11

2.3. Enfoque: Tipo de Evaluación y Herramientas Metodológicas 14

2.4. Marco Legal y Documentos de Referencia 21

3. REVISIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN: MARCO LÓGICO 23

3.1. Análisis de Pertinencia: Cambios Relevantes en el Contexto, las Necesidades y los Retos del Programa 23

3.2. Evaluación de Implementación: Sistemas y Procedimientos 29

3.3. Descripción de la Intervención (Programa Operativo) 33

3.4. Identificación y Descripción de los Organismos Involucrados 35

3.5. Marco Lógico de Intervención 41

3.6. Perfil de los Participantes en el Programa 45

3.7. Debilidades y fortalezas de la Implementación del PO 47

4. EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA 49

4.1. Resultados 50

4.2. Productividad 54

4.2.1. Eficacia 55

4.2.2. Eficiencia 64

4.3. Cumplimiento de los Hitos del Marco de Rendimiento 69

5. VALOR AÑADIDO COMUNITARIO 72

5.1. Efectos en las Instituciones 72

5.2. Efectos en las Personas 73

5.3. Efectos en los Modelos de Intervención y en las Políticas Activas de Empleo 74

5.4. Contribución a los Objetivos de la Estrategia Europa 2020 75

6. ACCIONES EMPRENDIDAS PARA CUMPLIR CON LAS CONDICIONES EX ANTE 77

7. PRINCIPIOS HORIZONTALES 78

7.1. Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres y No Discriminación 78

7.2. Desarrollo Sostenible 83

7.3. Partenariado y Gobernanza Multinivel 85

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 87

8.1. Principales Conclusiones: Respuestas a las Preguntas de Evaluación 87

8.1.1. Contextualización de la Evaluación 87

8.1.2. Análisis de Implementación y marco de la Lógica de Intervención 91

8.1.3. Análisis de Eficacia 95

8.1.4. Análisis de Eficiencia 99

8.1.5. Análisis de Impacto y Valor Añadido Comunitario 100

8.2. Recomendaciones 101

1. RESUMEN EJECUTIVO

La estrategia de evaluación del PO FSE de Melilla 2014-2020 recogida en el "*Plan Específico e Integrado de Evaluación de los POs FEDER y FSE de Melilla 2014-2020*" tiene uno de sus hitos en la evaluación de los objetivos/resultados del Programa a remitir junto con el Informe Anual de Ejecución en 2017 que aborda el presente trabajo.

El objetivo de la presente evaluación es apreciar la eficacia del Programa Operativo FSE de Melilla 2014-2020, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios asignados para alcanzarlos. El análisis abarca el período comprendido entre el 1 de enero 2014 y el 31 de diciembre de 2016 y todos los Objetivos Temáticos (OT) del Programa: OT 8 (Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral), OT9 (Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación) y OT 10 (Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente).

Esta evaluación ha venido condicionada en la elección tanto del objeto de análisis (operaciones seleccionadas y operaciones ejecutadas) como de la metodología (evaluación de implementación y evaluación basada en la teoría) por el corto período de tiempo transcurrido para la ejecución de las acciones cofinanciadas, dados los retrasos acontecidos en la aprobación del Programa y en la puesta en marcha de los procedimientos.

Partiendo de estas restricciones, el análisis se ha estructurado con el objeto de aportar una respuesta efectiva a una batería de preguntas de evaluación que presentan un examen profundo de la situación y la evolución global del Programa, más allá de los requerimientos mínimos del Plan Específico de Evaluación.

Evolución y pertinencia de la lógica de intervención. La evaluación se produce en un contexto con ciertos síntomas de recuperación económica, con una tasa de crecimiento del PIB positiva en Melilla. No obstante, en análisis de la lógica de intervención del PO FSE de Melilla reafirma la persistencia de las necesidades sobre las que ésta se sustenta, produciéndose un empeoramiento de la situación de partida en la mayoría de ámbitos de intervención del PO y en los casos en lo que se producen mejoras, éstas son insuficientes para alcanzar las medias nacional y/o comunitaria o para superar la debilidad detectada inicialmente. Además, los resultados esperados de las líneas de actuación programadas están claramente orientados a la superación de las necesidades identificadas durante el período de programación.

Por otra parte, se reafirma que el PO FSE de Melilla 2014-2020 queda plenamente integrando en la programación estratégica de la ciudad, cuyo máximo exponente lo constituye el "*Plan Estratégico Integrado de Melilla*". Asimismo, el Programa también

contribuye a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Particularmente relevante resulta la contribución a los objetivos en los ámbitos del empleo, la educación y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En estos dos últimos, además, el gasto seleccionado y el gasto ejecutado a fecha de 31 de diciembre de 2016 han tenido una mayor incidencia en términos relativos de la estimada para el gasto programado.

Evaluación de implementación. La implementación del PO FSE de Melilla 2014-2020 en los primeros años del período de programación (2014-2016) queda claramente condicionada por las dificultades afrontadas en la puesta en marcha del PO y que se han traducido en la acumulación de una serie de retrasos tales como: la demora en la aprobación del Programa y la necesaria adaptación que requiere la gestión de las nuevas líneas de actuación programadas; el traslado del retraso conjunto derivado de la tardía aprobación al resto de los procedimientos relacionados con la gestión y la ejecución de los mismos; la dilación en la designación formal de Autoridad de Gestión y en la selección de Organismos Intermedios; y el retraso en definición de las normas nacionales de subvencionabilidad.

No obstante durante esta fase inicial de arranque del PO se han producido avances relevantes en la definición e implementación de los sistemas que garanticen la aplicación efectiva de la estrategia del PO, así como en la fase de selección de operaciones.

En el período de análisis, 2014-2016, se han puesto en marcha las competencias pertinentes de las Autoridades del PO relacionadas, fundamentalmente, con las tareas de programación, definición y elaboración de sistemas y procedimientos de gestión y control, selección de operaciones y, parcialmente, de gestión del PO.

En lo relativo al Organismo Intermedio, tras la designación del mismo se ha procedido a la definición y descripción de sistemas y procedimientos que permite disponer de unas estructuras adecuadas. Éstas ofrecen una respuesta directa y suficiente a todos los elementos requeridos desde la Autoridad de Gestión y garantizan la eficacia y la eficiencia de los mecanismos de funcionamiento del PO FSE de Melilla 2014-2020.

En todo caso, se aconseja la pronta publicación del Manual de Procedimientos de Gestión y Control de Actuaciones y Operaciones Cofinanciadas por el FSE y la Ciudad Autónoma de Melilla en el Período de Programación 2014-2020 que se encuentra el proceso de elaboración. Ello permitirá mejorar la información sobre tales procedimientos de los órganos gestores de ayudas y/o beneficiarios públicos, así como concretar los mecanismos para la recopilación de la información de seguimiento de los participantes de las actuaciones cofinanciadas a través del sistema, el diseño y seguimiento de las vidas laborales de un grupo de control y, en definitiva, garantizar la realización futura de evaluaciones de impacto.

Evolución del Programa. A 31 de diciembre de 2016 no se ha certificado gasto durante el período, aunque *se han seleccionado un total de 9 operaciones a las que se asocia un gasto aprobado de 2.578.355,03 euros*, inferior al gasto previsto por la senda anual programada (87,47%) y con una eficacia financiera del 91,62% en relación con la programación extrapolada linealmente para el período 2014-2016. Si se toma como referencia el gasto ejecutado las conclusiones son considerablemente menos positivas dado que alcanzan, respectivamente, el 9,10% y el 9,53%, por lo que las tareas asociadas a la gestión y la verificación del gasto deberán acelerarse para garantizar la certificación de gasto que permita cumplir con la regla N+3 y los hitos para 2018 del marco de rendimiento.

En el marco de la Prioridad de inversión 10.2 se impone la necesidad de iniciar la selección de operaciones y puesta en marcha de las operaciones, una vez superados los inconvenientes asociados a la operatividad del Centro Tecnológico de la Ciudad Autónomo de Melilla. En caso contrario, el retraso acumulado puede llevar a poner en cuestión la consumación de los hitos y objetivos previsto.

La información disponible a 31 de diciembre de 2016 permite concluir la *atención en el marco de las actuaciones seleccionadas a la totalidad de los destinatarios potenciales del PO*, con la única salvedad de las personas con formación terciaria.

El retraso en la implementación ha condicionado los avances en términos de *productividad*, existiendo un alto coeficiente de correlación entre el *nivel de eficacia* financiera y el grado de eficacia de los indicadores de productividad por Prioridad de Inversión. Aunque en líneas generales *la evolución de los indicadores puede considerarse media-baja*, destacan los importantes avances alcanzados en relación con la población masculina con educación primaria o secundaria baja participantes en las tutorías personalizadas para la preparación de las pruebas oficiales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y la población femenina empleada participante en las actuaciones del Centro de Información de la Mujer que corresponden con los niveles de eficacia más elevados.

Como consecuencia de ello se plantean en la actualidad señales de alerta en relación con el cumplimiento del *marco de rendimiento* que hacen necesario agilizar la puesta en marcha, ejecución y certificación de las operaciones susceptibles de ser cofinanciadas para garantizar el cumplimiento del hito para 2018 y con ello la obtención de la reserva de eficacia. Particularmente en aquellos ámbitos en los que la eficacia resulta menor, como son el Proyecto FormaTIC (Eje 10) y los itinerarios integrados de formación y empleo y la Escuela de Hostelería y Turismo de Melilla (Eje 8).

Todos los indicadores de productividad para los que ha sido posible estimar los costes unitarios y el pertinente ratio de eficiencia muestran un *grado de eficiencia bajo*, que viene acompañada de la aparición de factores que dificultan la capacidad para maximizar

la obtención de resultados con el menor uso posible de recursos, particularmente los retrasos en la ejecución de las actuaciones y las diferencias existentes entre el gasto seleccionado y el gasto ejecutado entre los años 2014 y 2016.

No obstante, existen elementos potenciadores de la eficiencia que hacen prever que una vez se alcancen unos valores mínimos de ejecución ésta tenderá a mejorar de forma significativa como los mecanismos de seguimiento y evaluación o la demanda existente en relación con las actuaciones y la positiva valoración de las mismas.

Desde la perspectiva de los resultados se observa que la mayor parte de los *indicadores de resultado* han mantenido un nivel de ejecución bajo. La única singularidad en relación a esta regla corresponde a los participantes (tanto hombres como mujeres) que obtienen una cualificación tras su participación en el Plan de Formación para trabajadores y empresarios de la Ciudad Autónoma de Melilla en la anualidad 2016 (Objetivo Específico 10.3.1); así como a los hombres desfavorecidos inmersos en la búsqueda de empleo, que siguen una educación/formación, que persiguen una cualificación o que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, tras su participación en las actuaciones del Objetivo Específico 10.1.2 que ha sido superior a la prevista para 2016.

Las mayores dificultades aparecen en la obtención de un empleo, incluido por cuenta propia, por parte de los participantes, particularmente entre la población femenina.

Como conclusión general respecto a los indicadores del sistema de seguimiento (productividad y resultado), se recomienda realizar un seguimiento pormenorizado de los mismos que permita su adecuación al avance del programa al tiempo que se garantiza el cumplimiento de los objetivos marcados.

Valor añadido comunitario. El PO constituye en la Ciudad Autónoma de Melilla un instrumento sustancial en la aplicación de las Políticas Activas de Empleo a través del apoyo prestado a las personas, pero también a las estructuras y los sistemas.

Las instituciones cuentan con una notable experiencia previa que garantiza la adecuada gestión de la ayuda FSE. No obstante se han producido ciertos cambios para adaptar las mismas a los cambios introducidos en los Reglamentos relativos al período de programación 2014-2020 entre los que tienen una relevancia significativa los elementos relacionados con la lucha contra el fraude.

Los efectos positivos generados por la estrategia del PO FSE de Melilla 2014-2020 sobre las personas tendrán una relevancia más o menos significativa en la Ciudad Autónoma a medio plazo. Aunque, desde una perspectiva microeconómica e incluso particular, y a pesar del reducido nivel de ejecución del PO, ya se pueden identificar algunos elementos positivos, particularmente sobre los destinatarios últimos de las actuaciones cofinanciadas (personas y colectivos), detectando una participación particularmente relevante de las

mujeres entre las que los índices de participación y los resultados obtenidos son más favorables.

Incorporación de Principios Horizontales. La implementación del PO ha dado cumplimiento a todos los requisitos establecidos en la evaluación ex ante para garantizar la plena incorporación de los principios horizontales durante la fase de desarrollo del PO, si bien algunos de los factores propuestos como adecuados en la incorporación del principio de desarrollo sostenible no han podido valorarse como consecuencia del reducido nivel de ejecución del PO, por lo que se pospone su consideración a la evaluación a abordar en 2019.

De forma general la consideración de los principios generales puede considerarse general (implica a todos los agentes participantes en el desarrollo del PO), multidimensional (abarca las tareas de gestión, pero también de seguimiento evaluación y comunicación) y adecuada (en tanto da una respuesta suficiente a los requisitos reglamentarios).

2. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

2.1. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación, como ejercicio regulado según las disposiciones generales de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), establecidas en el *Reglamento (UE) nº 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP* (artículos 54, 55, 56 y 57 y artículo 111), ha adquirido una dimensión muy significativo en el período de programación 2014-2020.

Esta dimensión queda patente en la propia elaboración de un Plan de Evaluación específico (que en el caso del PO FSE de Melilla 2014-2020 se ha realizado de forma conjunta para todos los Fondos Estructurales y de Inversión en la Ciudad Autónoma), en el que se identifican un total de nueve procesos de evaluación a llevar a cabo entre las anualidades 2017 y 2024.

Entre los primeros de estos hitos se encuentra la ***Evaluación de los objetivos y resultados de la estrategia del PO FSE de Melilla para el informe anual a presentar en 2017 (POFSEML-001-EvPO-O),*** cuyos elementos y conclusiones recoge el presente informe.

De acuerdo con tales referentes normativos, la evaluación se entiende como *el proceso de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, implementación, logros, resultados o impactos*.

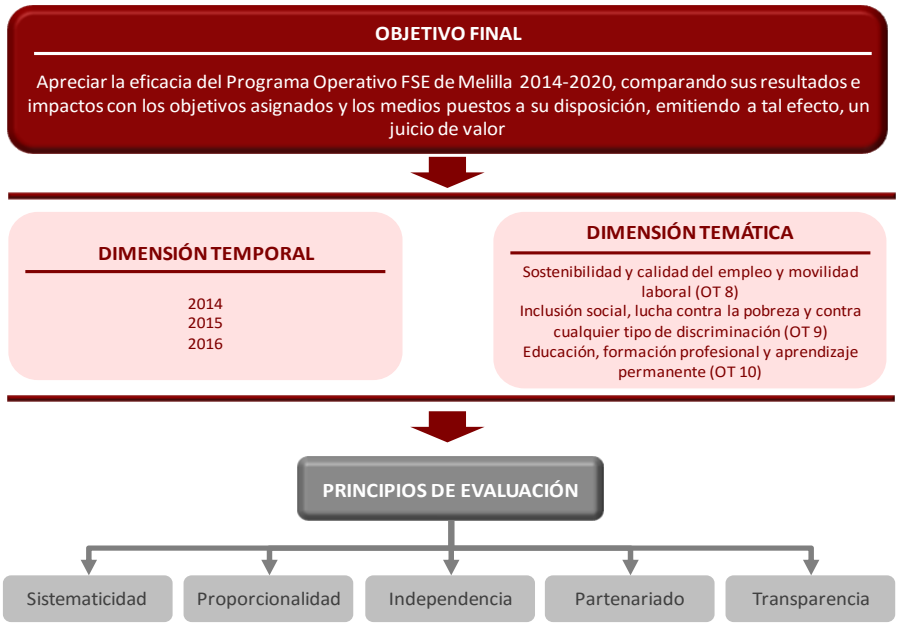
El objetivo de dicho proceso es *apreciar la eficacia del Programa Operativo FSE de Melilla 2014-2020, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo a tal efecto, un juicio de valor*.

El ámbito de análisis abarca, desde la perspectiva temporal, el período comprendido entre el 1 de enero 2014 y el 31 de diciembre de 2016, lo que permite dar una respuesta efectiva a los requisitos establecidos en el artículo 50.2 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013.

Por otra parte, y desde una perspectiva temática, el análisis comprende todos los Objetivos Temáticos (OT) del Programa: OT 8 (Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral), OT9 (Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación) y OT 10 (Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente).

Con ello queda atendido el requisito establecido en el artículo 56.3 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 que determina que durante el período de programación deberá evaluarse por lo menos una vez la manera en la que la ayuda de los Fondos EIE (en este caso el FSE) ha contribuido a los objetivos de cada prioridad.

ESQUEMA 1. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN DEL PO FSE DE MELILLA 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus.

Desde el punto de vista más operativo, la planificación, organización y realización de la evaluación, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos de evaluación del Programa, responde a los principios de evaluación de sistematicidad, proporcionalidad, independencia, partenariado y transparencia, tal y como se detalla en la Tabla 1.

TABLA 1. LOS PRINCIPIOS DE EVALUACIÓN Y SU APLICACIÓN OPERATIVA

PRINCIPIOS DE EVALUACIÓN	DEFINICIÓN	CONSIDERACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DEL PO FSE DE MELILLA 2014-2020
SISTEMATICIDAD	Evaluación de la aplicación y el impacto de todas las prioridades del programa operativo durante el periodo de programación.	La dimensión temática de la evaluación abarca la totalidad de los OT, PI y OE del Programa.
PROPORCIONALIDAD	Recursos financieros y humanos empleados para la realización de las evaluaciones proporcionales a las cantidades totales asignadas a la ejecución de los programas y prioridades evaluados	La proporcionalidad se ha aplicado no sólo en relación con los recursos del PO, sino también con el nivel de ejecución del PO. Así, los retrasos en la aprobación del PO y la puesta en marcha de los procedimientos han llevado a que la evaluación tenga límites al alcance en algunos ámbitos (análisis de impacto), lo que deriva en la reducción de los recursos destinados a la misma. Así, las tareas de evaluación y estudios representan el 26,1% de la ayuda programada para la Asistencia Técnica, habiéndose destinado a la contratación del equipo evaluador en este momento un 6,8% de la misma.
INDEPENDENCIA	Las evaluaciones se llevarán a cabo por parte de expertos internos o externos, funcionalmente independientes de la autoridad responsable de la ejecución del Programa	La Ciudad Autónoma de Melilla ha abierto un procedimiento para la contratación de un equipo evaluador externo, en el que ha resultado adjudicataria la empresa Regio Plus Consulting, S.L.
PARTENARIADO	Participación de los socios en el proceso global de evaluación.	La metodología de trabajo propuesta ha requerido de la participación de todos los agentes implicados en el desarrollo del Programa: desde las Autoridades del mismo, hasta los beneficiarios públicos y órganos gestores de ayudas tanto en la condición de facilitadores de información como de receptores de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.
TRANSPARENCIA	Publicación de todos los avances y resultados de la evaluación a lo largo del proceso.	La participación del partenariado, así como la publicación de los resultados en la página web del Organismo Intermedio y la Autoridad de Gestión garantizan la transparencia del procedimiento de evaluación, ampliando la difusión a través de la publicación de resúmenes en inglés con los principales resultados

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

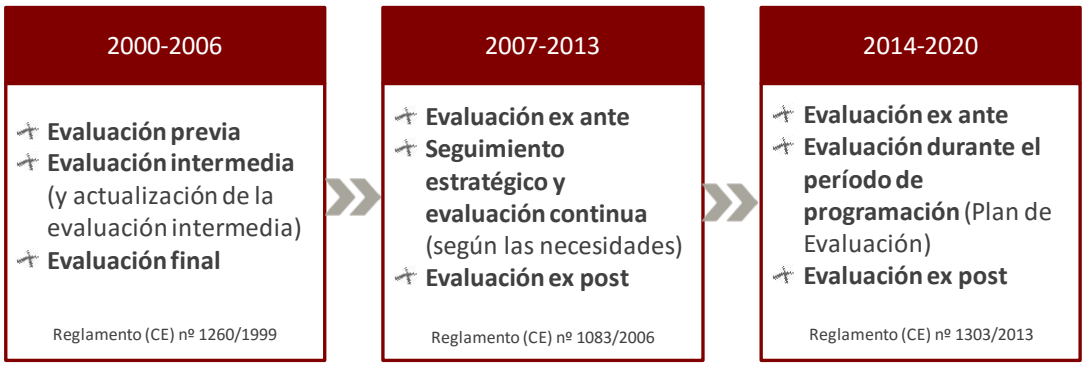
2.2. ANTECEDENTES Y LECCIONES APRENDIDAS

2.2.1. Períodos anteriores

Si bien las primeras exigencias de evaluación se plantean en 1988, tras el análisis de las lecciones aprendidas de los cierres de programaciones, los requerimientos técnicos y metodológicos, como la intensidad de los sistemas de evaluación han ido significativamente en aumento hasta alcanzar en el período 2000-2006 la dimensión de una actividad estructurada y continua para la valoración de la eficacia de los Fondos Estructurales.

La relevancia estratégica y financiera de la Política de Cohesión que constituye una de las prioridades de la Unión Europea y la creciente sensibilización de los poderes públicos y la sociedad por conocer el resultado de los recursos públicos, ha convertido la evaluación en un componente integral del proceso de gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

ESQUEMA 2. CONSOLIDACIÓN DE LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA



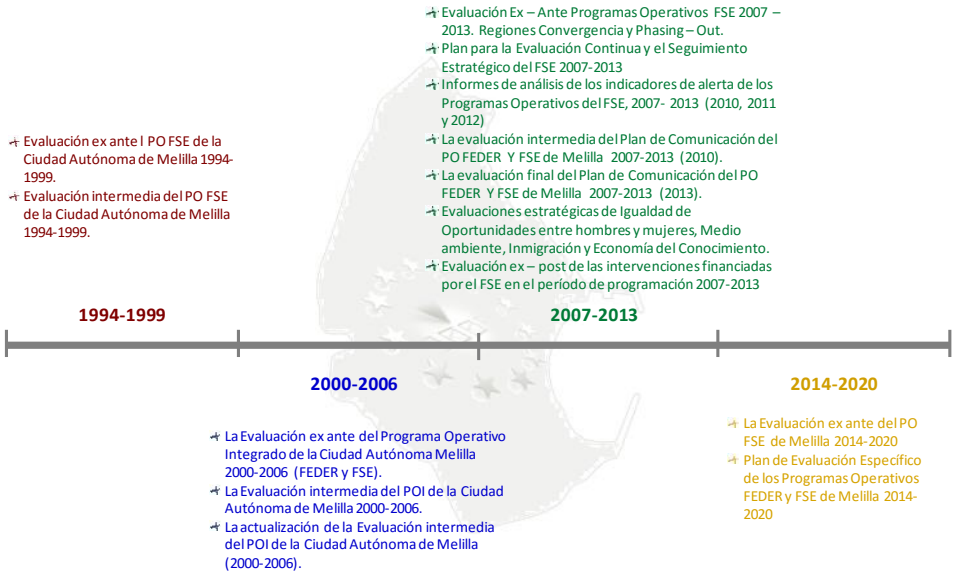
Fuente: Elaborado por Regio Plus con información del Plan de Evaluación

Este proceso de consolidación de la cultura de la evaluación, que ha trascendido la propia Política de Cohesión, adquiere en el período 2014-2020 una nueva dimensión, superando los aspectos relativos a la implementación de los Programas en los que se había venido centrado para poner mayor énfasis en la valoración del impacto de las intervenciones sobre el bienestar de los ciudadanos tanto en lo económico, como en lo social y lo medioambiental.

En el ámbito particular del **Fondo Social Europeo** en **la Ciudad Autónoma de Melilla**, esta trayectoria se ha traducido en un *esfuerzo continuado por valorar las actuaciones cofinanciadas* (ver Esquema 3) que ha permitido poner de manifiesto las positivas incidencias que la ayuda FSE ha tenido en la ciudad, jugando un papel muy relevante en las transformaciones acontecidas desde mediados de la década de los ochenta en la misma.

Las lecciones de la experiencia de períodos anteriores, y de forma particular, las relativas al período 2007-2013, así como las conclusiones alcanzadas en la evaluación ex ante del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 y los parámetros recogidos en el propio Plan de Evaluación Específico e Integrado de los PO FEDER y FSE de Melilla pueden considerarse los principales antecedentes del presente ejercicio de evaluación.

ESQUEMA 3. ANTECEDENTES DE EVALUACIÓN DEL PO FSE DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA 2014- 2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus con información del Plan de Evaluación

La actividad evaluadora durante el período 2007-2013 tiene dos vertientes claramente diferenciadas:

- Desde una perspectiva global la Autoridad de Gestión ha llevado a cabo un conjunto de procesos de evaluación y seguimiento estratégico en el marco de las cuales se ha procedido al análisis y valoración de la problemática específica del FSE en la Ciudad Autónoma de Melilla: Evaluación ex – ante, elaboración de un Plan para la Evaluación

Continua y el Seguimiento Estratégico del FSE 2007-2013, los informes de análisis de los indicadores de alerta (realizados durante tres años consecutivos, de 2010 a 2012) las evaluaciones estratégicas temáticas (hasta un total de cuatro), y la evaluación ex – post de las intervenciones financiadas por el FSE en el período de programación 2007-2013.

- En el ámbito estrictamente regional: las evaluaciones realizadas en el marco específico del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla han tenido un carácter fundamentalmente temático, concentrándose en los procedimientos de la publicidad y la comunicación.

2.2.2. Período 2014-2020

En el ámbito de la Política de Cohesión, como consecuencia de la experiencia de períodos anteriores y de los requisitos reglamentarios del período 2014-2020, se producen cambios sustanciales en el enfoque, la actividad y los procesos y recursos involucrados en la evaluación de los Fondos Estructurales y de Inversión (Fondos EIE) en España.

La evaluación se debe adaptar a los nuevos requisitos de la Política de Cohesión 2014-2020, que incorpora un mayor enfoque a resultados, sin precedentes. Entre las principales novedades establecidas se encuentra la obligatoriedad de elaborar un Plan de Evaluación (artículo 56 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013).

En España, la respuesta a este requisito se ha atendido a través del diseño desde una óptica general de la planificación de la evaluación que permite aglutinar los elementos globales que afectan al conjunto de los PO cofinanciados con el FSE y las cuestiones específicas relativas al PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020.

Esta fórmula, apoyada en varios elementos como la existencia de una única Autoridad de Gestión y la similitud en la estructura de los Programas Operativos FSE tanto regionales como plurirregionales en España, permite la generación de importantes sinergias positivas relacionadas con la aportación de una visión agregada de los resultados y el mejor aprovechamiento de las experiencias previas.

El resultado es la instrumentación de dos documentos de programación de la evaluación en el FSE de Melilla:

- El "Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE para el período de programación 2014-2020" que abarca el Acuerdo de Asociación, los programas operativos tanto plurirregionales como regionales, y las evaluaciones estratégicas temáticas.

- Y el "Plan de Evaluación Específico e Integrado de los POs FEDER y FSE de Melilla 2014-2020" (que se acoge a la posibilidad de que el Plan de Evaluación abarque a más de un Programa –artículo 56.1 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013–) cuyo objetivo es definir las condiciones particulares de realización de las actuaciones de evaluación que se circunscriben al ámbito de sendos programas, dirigidas a apoyar a la Autoridad de Gestión y a los Organismos Intermedios en su implementación, analizando su eficacia, eficiencia e impacto.

De acuerdo con esta estructura, durante las anualidades 2014-2016 se han abordado ya los primeros ejercicios de evaluación que constituyen, de facto, los antecedentes de la evaluación de objetivos / instrumentos del PO a integrar en el Informe Anual de Ejecución de 2016.

- Evaluación ex – ante del Acuerdo de Asociación
- Evaluación ex – ante del PO FSE de Melilla.
- Primera Evaluación de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

La vinculación más directa de la **evaluación ex – ante** del propio Programa (realizada durante las anualidades 2014 y 2015) nos ha llevado a realizar un análisis más detenido de las principales conclusiones derivadas de la misma. Así, la Tabla 2 recoge los principales elementos de la misma en relación con el alcance, conclusiones y recomendaciones.

Como se desprende de la lectura de la misma, el trabajo interactivo e iterativo realizado entre los equipos de programación y de evaluación ha permitido la incorporación de las observaciones y aportaciones realizadas por el segundo al Programa Operativo, adecuando la planificación a las necesidades y asignación de recursos de la Ciudad Autónoma y mejorando las posibilidades de aplicación del PO durante el período 2014-2023, dejando constancia de los elevados criterios de valoración alcanzados en aspectos clave como la pertinencia, coherencia y sostenibilidad de las actuaciones.

TABLA 2. REFERENTES PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN EX ANTE DEL PO FSE DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA 2014-2020

ALCANCE	✈ La valoración de la calidad del diagnóstico socioeconómico. ✈ El análisis de la estrategia del Programa. ✈ El estudio de la calidad de los indicadores seleccionados y de los dispositivos de seguimiento y evaluación. ✈ La coherencia de las asignaciones financieras del Programa. ✈ La contribución a la Estrategia Europa 2020. ✈ La Evaluación Ambiental Estratégica del PO.
CONCLUSIONES	✈ Calidad del diagnóstico socioeconómico de la región, que ha servido de soporte para construir la matriz DAFO coherente. ✈ La lógica de intervención permite expresar adecuadamente la estrategia del FSE en un modelo articulado a través de 3 ejes de intervención, más el correspondiente a la Asistencia Técnica, integrado por un total de 5 prioridades de inversión y 6 objetivos específicos con un notable nivel de interrelación. ✈ Planificación pertinente, bien encaminada y con potencial para combatir el paro, promover la igualdad de género y elevar la productividad laboral. ✈ Elevada coherencia interna, por su solidez y consistencia, y externa (tanto en relación con la Estrategia Europa 2020 y los principales instrumentos de financiación comunitarios, el Acuerdo de Asociación de España, como con el Plan Estratégico Integrado de la Ciudad Autónoma de Melilla). ✈ El planteamiento estratégico del PO ha tenido en cuenta los principios horizontales. ✈ La distribución financiera del PO cumple y contribuye con los requisitos mínimos de concentración exigidos reglamentariamente a nivel nacional. ✈ Disposición de un sistema de indicadores apropiado para las tareas de seguimiento y evaluación que ha implicado a las distintas entidades del partenariado y que refuerza la lógica de intervención.
RECOMENDACIONES	✈ Mejora de la amplitud, profundidad y rigurosidad del análisis diagnóstico a través de la profundización en algunos ámbitos de análisis, la desagregación por sexo de los indicadores empleados, el análisis de situación de los indicadores de la Estrategia Europa 2020 en la región, la cuantificación a través de indicadores de los elementos del DAFO y la incorporación de debilidades y fortalezas complementarias. ✈ Incorporación de todos los elementos exigidos reglamentariamente para el marco de rendimiento (indicadores financieros). ✈ Inclusión de los valores de base de los indicadores de resultado. ✈ Acompañar el sistema para la recogida de información de los oportunos manuales y soportes de ayuda para su correcta aplicación

Fuente: Elaboración propia a partir de Información del Plan de Evaluación Específico del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 y su evaluación ex – ante.

2.3. ENFOQUE: TIPO DE EVALUACIÓN Y HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

La elección de la metodología de análisis aplicada ha estado condicionada por el corto período de tiempo transcurrido para la ejecución de las acciones cofinanciadas por el PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020, dados los retrasos acontecidos tanto en la aprobación del Programa como en la puesta en marcha de los procedimientos (ver capítulo 4).

Esta situación ha condicionado tanto el **objeto de análisis** como la **metodología empleada**.

Así, en cuanto al **objeto de análisis** y siguiendo las orientaciones de la "*Guía para la elaboración de la evaluación de los objetivos / resultados de los PO FSE para el informe anual a remitir en 2017*", la evaluación ha centrado el ejercicio de valoración en los datos de ejecución tanto de las operaciones seleccionadas, como las que estén en ejecución (tengan o no presentada su solicitud de financiación). Asimismo se analiza, en su caso, las operaciones seleccionadas que aún no han sido ejecutadas. Todo ello ha permitido la emisión de un juicio de valor sobre los avances que se han producido durante el período de análisis (a 31 de diciembre de 2016).

Como consecuencia de ello el **enfoque adoptado** en la evaluación de objetivos y resultados del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 se instrumenta en torno al **eje vertebrador** que suponen las **preguntas de evaluación.**

Las *preguntas de evaluación* concretan en forma de cuestiones específicas los hitos a los que pretende responder el procedimiento de evaluación, garantizando la existencia de una vinculación efectiva entre los objetivos de la evaluación, la respuesta a los requisitos normativos y el uso de la metodología más adecuada.

En este contexto, en la Evaluación de objetivos / resultados del PO FSE 2014-2020 de la la Ciudad Autónoma de Melilla la selección de las preguntas de evaluación se ha realizado a partir de tres referentes básicos: el planteamiento inicial definido en el "*Plan Estratégico Nacional de Evaluación durante el período de programación Fondo Social Europeo 2014-2020*", la ficha correspondiente al ejercicio de evaluación desarrollada en el "*Plan de Evaluación Específico e Integrado de los POs FEDER y FSE de Melilla 2014-2020*" y la integración de preguntas adicionales propuestas por el equipo evaluador con la finalidad de dar cobertura a los principales elementos diferenciadores del PO y del período evaluado.

ESQUEMA 4. SELECCIÓN DE PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

El resultado ha sido la selección de un total de 23 preguntas de evaluación estructuradas en cinco ámbitos de análisis: contextualización de la evaluación, análisis de implementación y marco lógico de intervención, análisis de eficacia, análisis de eficiencia, y análisis de impacto y valor añadido comunitario.

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

1. ¿En qué contexto socio económico se está implementado el Programa?
2. ¿Se han producido cambios que requieran la adaptación de la lógica de intervención del PO?
3. ¿Cuáles son los resultados esperados de las acciones del Programa? ¿Suponen una respuesta efectiva a los problemas contextuales?
4. ¿Existe complementariedad con otros Programas o Planes sobre la materia?
5. ¿Fueron escogidos los grupos más relevantes y sus necesidades desde el momento del diseño del Programa?
6. ¿Cuáles son las principales características de los beneficiarios del Programa?

ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN Y MARCO LÓGICO DE INTERVENCIÓN

7. ¿Resulta el sistema de implementación adecuado para garantizar la aplicación efectiva de la estrategia del Programa?
8. ¿Existen mecanismos de coordinación que eviten duplicidades y efectos no deseados? ¿Cómo funcionan? ¿Han dado lugar a problemas en su implementación práctica?

9. ¿Cuáles fueron las fortalezas y debilidades de los sistemas establecidos?
10. ¿Cómo puede valorarse la gobernanza, gestión y comunicación del Programa y las actuaciones cofinanciadas?
11. ¿Fue la implementación del Programa según lo planificado? En caso negativo, ¿cuáles son los motivos?

ANÁLISIS DE EFICACIA

12. ¿Se ha progresado en el grado previsto en los diferentes indicadores de productividad?
13. ¿Se está produciendo el avance/aumento/progreso esperado en los indicadores de resultado?
14. ¿Cómo y en qué medida han contribuido las actuaciones al logro de los Objetivos Específicos del Programa? ¿Y a la consecución del objetivo general del mismo?
15. ¿En qué medida ha contribuido el PO a alcanzar el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 de reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza nacional?
16. ¿Se ha verificado la participación de los organismos de igualdad y otras partes interesadas en el desarrollo del PO?
17. ¿Cómo se han considerado los principios horizontales en el marco de la implementación del PO?

ANÁLISIS DE EFICIENCIA

18. ¿Cuáles fueron los costes unitarios por Prioridad de Inversión y Objetivos Temáticos? ¿Y por grupo objetivo?
19. ¿Qué tipos de actuaciones pueden catalogarse como las de mayor eficiencia en el Programa?

ANÁLISIS DE IMPACTO Y VALOR AÑADIDO COMUNITARIO

20. ¿Se ha alcanzado a los grupos destinatarios de acuerdo con las previsiones?
21. ¿Cuál es el impacto de la ayuda sobre los colectivos destinatarios?
22. ¿Cuál habría sido la situación de los mismos en ausencia del apoyo recibido?
23. ¿Se han producido efectos no deseados como consecuencia de las actuaciones?

Las respuestas a tales preguntas proceden de las conclusiones alcanzadas en la aplicación de ***dos metodologías de evaluación complementarias***:

- **Evaluación de la Implementación** (proceso) que tiene como objeto el análisis de la implementación de las intervenciones, el sistema de administración, sus componentes y funciones así como la participación de los grupos interesados en la implementación del Programa Operativo.

  Ello condiciona la tipología de métodos y herramientas seleccionados entre los que tienen un peso prioritario los de carácter cualitativo.

  - *Análisis de sistemas y procedimientos*. La evaluación de procesos tiene como objetivo contribuir a la mejora de la gestión operativa del Programa.

    Dicha metodología se fundamenta en la obtención y análisis de la información para fortalecer y mejorar la implementación del Programa una vez este ha sido puesto en marcha, de hecho, la teoría recomienda que dicha evaluación se realice a partir del tercer año del arranque del mismo, lo que se adecúa al timing del presente trabajo.

    En la práctica el análisis a realizar se basa en la valoración acerca de si el Programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye a la mejora de la gestión. En este sentido, por medio de las evaluaciones de procesos se detectan las debilidades y fortalezas del marco normativo, estructura y funcionamiento del PO, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa.

  - *Análisis del modelo lógico de intervención*. El objetivo del método de marco lógico es la determinación de las líneas de actuación a emprender y las relaciones o vínculos lógicos existentes entre los elementos del Programa (Objetivos Temáticos, Prioridades de Inversión, Objetivos Específicos y Líneas de actuación, resultados previstos, actividades y recursos).

    A estos efectos, el equipo técnico tendrá en cuenta el ciclo de gestión o ciclo de vida del Programa, e introducirá una comparativa de las conclusiones alcanzadas con las obtenidas, a su vez, en la Evaluación ex – ante del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020.

  - *Análisis del caso (selección de buenas prácticas)*. El análisis cualitativo de la eficiencia ha requerido de un estudio más detallado de los considerados casos de éxito, teniendo en cuenta la dificultad que supone el estado incipiente de desarrollo de las actuaciones.

  Por otra parte, también se ha recurrido a los métodos cuantitativos, en la medida en que la disponibilidad de información lo ha permitido:

- *Análisis de eficacia y eficiencia*, en base a la información derivada del seguimiento del PO (sistema de indicadores).

  El seguimiento de la eficacia se basa en la medida del *avance conseguido en relación con el previsto*. A estos efectos, se han calculado los indicadores de eficacia para las diferentes Prioridades de Inversión, Objetivos Temáticos y para el conjunto del PO.

  Una vez obtenido el grado de eficacia, de acuerdo a las orientaciones planteadas en la ficha de evaluación del Plan de Evaluación Específico e Integrado de los POs FEDER y FSE de Melilla 2014-2020, se establece una escala de valoración que permite clasificar los resultados en niveles de consecución de los indicadores.

  De forma específica se ha atendido a los indicadores que forman parte del Marco de Rendimiento, definiendo para ellos la tendencia de los próximos años para constatar las posibilidades de cumplimiento de los objetivos en el examen de rendimiento que la Comisión, en colaboración con el Estado miembro realizará en 2019 (artículo 21 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013).

  El análisis se ha podido complementar con una valoración cualitativa de la ejecución que parte de la información recopilada en las entrevistas y cuestionarios distribuidos entre los organismos públicos.

  Por su parte, la fórmula cuantitativa empleada para la estimación de la eficiencia ha sido la fundamentada en los *costes unitarios*.

  Así, para valorar la relación entre recursos empleados y productos y resultados obtenidos se calcula el coste unitario programado (cociente entre los compromisos programados y la meta establecida por el programador) y el coste unitario realizado (cociente entre los pagos finalmente realizados y el valor observador del indicador de productividad en la práctica). La comparación entre ambos nos permite obtener el grado de eficiencia.

- *Análisis estadísticos*. La información procedente de las fuentes estadísticas oficiales, el sistema de seguimiento o de los cuestionarios se han sometido a los estudios estadísticos pertinentes (univariables y/o multidimensionales) para permitir un análisis pormenorizado de la misma.

- La evaluación de impacto se fundamenta, tal y como recomienda el Anexo II del "*Plan Estratégico Nacional de Evaluación durante el período de programación Fondo Social Europeo 2014-2020*", en la **metodología basada en la teoría**, dado que el grado de ejecución en el momento actual impide abordar evaluaciones de impacto contrafactual. Por el contrario, la metodología basada en la teoría se puede aplicar a todas las Prioridades de Inversión del Programa, posponiendo los análisis contrafactuales para la evaluación a abordar en la anualidad 2019.

TABLA 3. SELECCIÓN DE LOS MÉTODOS Y TÉCNICAS APLICADAS

ÁMBITO	HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS PROPUESTAS	RESULTADOS ESPERADOS
Contexto de la evaluación	Análisis documental: Lógica de la intervención y estructura del programa. Análisis estadístico.	✈ Descripción del Programa, así como de las medidas y acciones, de los organismos implicados en la gestión y de los colectivos de población a los que se dirigen las acciones. ✈ Análisis de contexto y referentes normativos.
Análisis de implementación	Evaluación de procesos. Árbol de Objetivos.	✈ Valoración de la implementación y administración del Programa en sus primeras fases, así como de las actuaciones concretas, aportando información para la mejora tanto en la gestión como en la administración. ✈ Valoración del marco lógico de intervención
Análisis de eficacia	Comparativa de la ejecución financiera, de los indicadores de productividad y de resultado, con los valores programados y los ejecutados a nivel de Programa, de Prioridades de Inversión, Objetivos Específicos y Temáticos en la medida de lo posible. Análisis de la evolución del marco de rendimiento.	✈ Obtención de unos índices de eficacia que permita calificar la ejecución en función de su eficacia (baja, media y alta).
Análisis de eficiencia	Comparativa entre los costes unitarios programados y reales.	✈ Obtención de índices de eficiencia que permitan catalogar la misma en baja, media y alta.
Análisis de impacto y valor añadido comunitario	Evaluación basada en la teoría: análisis documental, entrevistas y análisis de casos.	✈ Estimación cualitativa de los impactos a través de la identificación de mecanismos de cambio a partir de la lógica de intervención. ✈ Cambios estructurales y cambios producidos en las políticas públicas. ✈ Detección de la existencia o no de causalidad entre las políticas de apoyo público y la modificación en los resultados principales indicadores de referencia del Programa.

En todo caso, para facilitar la evaluación de impacto contrafactual en futuros ejercicios de evaluación se ha procedido a analizar la información disponible y los mecanismos instaurados para su obtención, así como su coherencia con las recomendaciones establecidas a tal efecto por la Autoridad de Gestión con la finalidad de garantizar la cobertura de las necesidades de información basadas en datos administrativos.

Para la implementación de estas metodologías y herramientas de evaluación se ha recurrido a la **combinación de diversas técnicas para la obtención de datos**, lo que ha permitido la obtención de una información amplia de carácter tanto cuantitativo como cualitativo.

- ***Análisis documental***. Revisión de la base documental con especial énfasis en el Programa Operativo, la Descripción de Sistemas, los avances en la definición del Manual de Procedimientos, los informes de evaluación previos y los Informes Anuales de Ejecución de 2014 y 2015 y avance de información para la elaboración del Informe Anual de Ejecución de 2016.

  En este punto se ha procedido, además, a una revisión del marco legislativo-financiero y la planificación sectorial desde una perspectiva comunitaria, nacional y regional, así como otros documentos oficiales, informes de investigación, evaluaciones generales, artículos, libros, estudios específicos en el área de interés, etc.

- ***Datos de seguimiento***. Información de seguimiento asociada a las operaciones seleccionadas recopilada por el Organismo Intermedio (indicadores financieros e indicadores físicos de productividad).

- ***Fuentes estadísticas oficiales***, así como ***otros datos o datos estadísticos*** de acceso público y datos obtenidos mediante la aplicación de métodos cuantitativos y / o cualitativos apropiados, relacionados, esencialmente, con el análisis de los cambios acontecidos en el contexto y el seguimiento de los indicadores de resultado.

- El equipo evaluador ha llevado a cabo ***entrevistas directas*** en profundidad a los responsables del Organismo Intermedio regional. Las mismas han permitido recopilar información cualitativa en relación con la lógica de intervención y estructura del Programa, la implementación y la selección de buenas prácticas así como sobre los retos a afrontar en el futuro.

- Distribución un ***cuestionario*** entre los organismos públicos que reciban ayudas comunitarias y aquéllos que gestionan líneas de ayuda a empresas. Las preguntas incorporadas en dicho cuestionario (que adoptan el carácter de abiertas, cerradas o semiabiertas) han permitido recopilar información tanto cualitativa como cuantitativa que ha servido de soporte para abordar el análisis de la implementación, la eficiencia,

el impacto y el valor añadido comunitario y la identificación de los casos de éxito entre las operaciones y/o líneas de actuación de su competencia.

2.4. MARCO LEGAL Y DOCUMENTOS DE REFERENCIA

El marco normativo en torno al cual se ha definido el procedimiento de evaluación que ha culminado con la elaboración del presente informe de evaluación queda constituido por los documentos que figuran a continuación:

- Reglamento (UE) nº 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP .

En el período de programación 2014-2020, la evaluación es un ejercicio que está regulado según las disposiciones generales de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), establecidas en el Reglamento (UE) nº 1303/2013, y concretamente en sus artículos 50, 54, 55, 56 y 57 y artículo 111.

El contenido del informe responderá de forma exhaustiva a los requisitos establecidos a tal efecto por el artículo 50 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, es decir:

- Información clave sobre la ejecución del programa y sus prioridades en relación con los datos financieros, los indicadores comunes y específicos del programa.
- Valores previstos cuantificados, incluidos, en su caso, los cambios producidos en los valores de los indicadores de resultados.
- Avances en la consecución de los objetivos del programa, incluida la contribución de los Fondos EIE a los cambios producidos en los valores de los indicadores de resultados, cuando las correspondientes evaluaciones aporten pruebas al respecto.
- Medidas adoptadas para cumplir las condiciones ex ante que no se hayan cumplido en el momento de la adopción de los programas.
- Acciones emprendidas para tener en cuenta los principios de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación y desarrollo sostenible.
- Análisis de la ayuda empleada en favor de los objetivos relacionados con el cambio climático.
- Cuestiones adicionales que hayan afectado o puedan afectar al rendimiento del programa, así como las medidas tomadas.
- Síntesis de las conclusiones de otras posibles evaluaciones del programa llevadas a cabo durante los ejercicios previos.
- Función en la ejecución del programa de los socios en el marco del principio de asociación y gobernanza en varios niveles.

- Reglamento (UE) Nº 1304/2013 relativo al Fondo Social Europeo.
- Programa Operativo FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020.
- Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE para el período de programación 2014-2020.
- Plan de Evaluación Específico e Integrado de los Programas Operativos FEDER y FSE de Melilla 2014-2020.
- Guidance Document on Evaluation Plans. Terms of Reference for Impact Evaluations Guidance on Quality Management of External Evaluations.
- Guía para la elaboración de la evaluación de los objetivos / resultados de los PO FSE para el informe anual a remitir en 2017.

3. REVISIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN: MARCO LÓGICO

3.1. ANÁLISIS DE PERTINENCIA: CAMBIOS RELEVANTES EN EL CONTEXTO, LAS NECESIDADES Y LOS RETOS DEL PROGRAMA

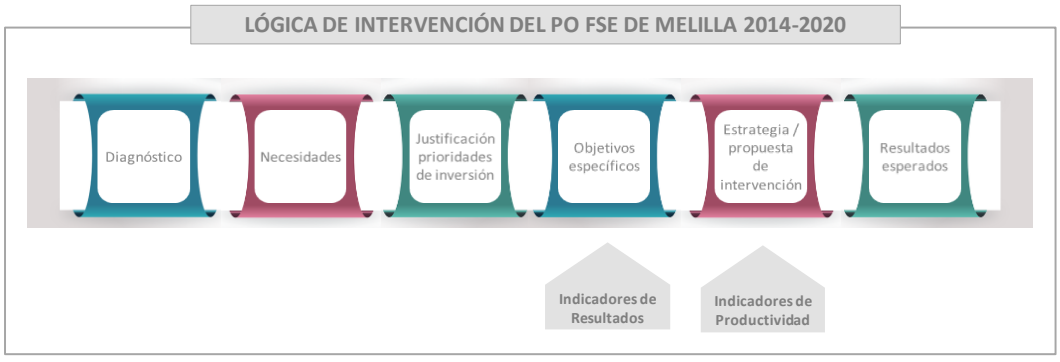
La fase de programación de Fondos Estructurales en la Ciudad Autónoma de Melilla durante el período 2014-2020 se inició con la realización de un amplio examen de contexto que abarcó todos los ámbitos de intervención de la Política de Cohesión Europea en la región, de modo que comprende las principales dimensiones del modelo de desarrollo territorial que pretende consolidar la Unión Europea: económica, social y medioambiental.

De forma concreta, en lo relativo al PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla, estudio más pormenorizado se concentro en el mercado de trabajo y la movilidad laboral, la inclusión social y la reducción de la pobreza y la educación y formación de la población.

Tal y como se concluye en la Evaluación ex – ante, el diagnóstico realizado ha aportado suficientes elementos de juicio para identificar las principales debilidades y fortalezas de Melilla, así como las amenazas y oportunidades que pueden afectar al sistema socioeconómico.

De acuerdo con ello, a partir de este análisis se identificaron un total de **9 necesidades** que constituyen la base de la lógica de intervención del Programa Operativo FSE DE Melilla 2014-2020, en la medida en que representan la justificación de las líneas de actuación programadas y, en base a ellas, la concreción de los Objetivos Específicos, la estrategia o propuesta de intervención y los resultados esperados.

ESQUEMA 5. LAS NECESIDADES LOCALES COMO BASE DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN EN LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN MELILLA EN EL PERÍODO 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

En este contexto, el propósito de la evaluación de objetivos y resultados se centra en llevar a cabo una revisión del análisis realizado que garantice la pertinencia de la estrategia definida tras el transcurso de los primeros años de vida del Programa.

Con esta finalidad el equipo evaluador ha procedido a valorar la vigencia de las 9 necesidades identificadas (Tabla 4), a través del seguimiento de los indicadores de contexto a cada una de ellos, de acuerdo con la reconstrucción de la lógica de intervención del Programa realizada en el Informe de Evaluación ex – ante (2015), bajo criterios de significación, representación y utilidad, lo que avala la representatividad de los indicadores en relación con las necesidades asociadas.

El recurso a indicadores procedentes de fuentes estadísticas oficiales garantiza su cuantificabilidad, fiabilidad y actualidad.

El análisis adolece, no obstante, de dos *limitaciones* básicas al alcance:

- De una parte, la asociación de las necesidades a indicadores recoge en la práctica una realidad simplificada, ya que se plantea bajo la consideración de que en algunos casos la amplitud de la debilidad y consiguiente necesidad resultan muy amplias para ser cuantificadas de forma exclusiva a través de un único indicador.

- De otra, la falta información más allá de 2014 en algún indicador lo que dificulta la valoración de un análisis actualizado.

Pese a tales limitaciones, el planteamiento adoptado permite presentar un perfil general de la base de la lógica de intervención del PO y su evolución desde una doble perspectiva:

  - La comparativa entre los cambios acontecidos entre el momento de la programación y la actualidad (último dato disponible).

  - Y el balance entre los valores regional y nacional y/o comunitario siempre que está disponible en el momento presente.

TABLA 4. EVOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES SOBRE LAS QUE SE SUSTENTA LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PO FSE DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA2014-2022

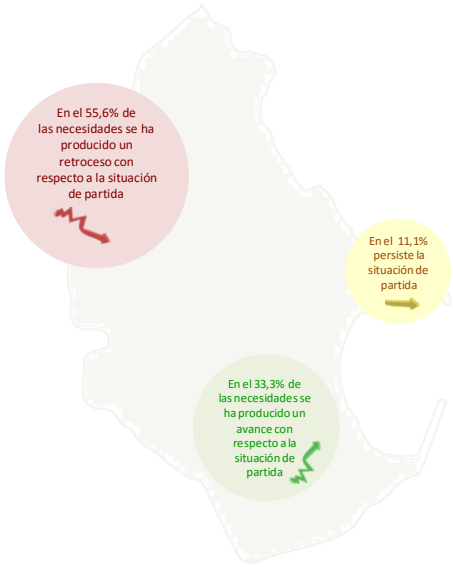
OT	NECESIDADES	INDICADOR DE CONTEXTO								¿PERSISTE LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN?
		DENOMINACIÓN	FUENTE	VALOR DE BASE (2013)	VALOR ACTUAL		ESPAÑA (VALOR ACTUAL)	UE-28	EVOLUCIÓN	
					Valor	Año				
8	Alto nivel de desempleo de larga duración	% Población desempleada de larga duración/ Población activa	Eurostat	18,20%	21,30%	2015	11,40%	4,50%	EMPEORAMIENTO	SÍ
	Dificultad para hacer uso de las políticas activas de empleo	% Población activa/Población potencialmente activa	INE	40,84%*	41,38%	2016	40,77%	-	EMPEORAMIENTO	SÍ
9	Discriminación que afecta a las mujeres en los planos económico, social y cultural	Salario medio mujeres / Salario medio hombres	INE	91,31	91,31	2014	76,75	-	MANTENIMIENTO	SÍ
	Bajo grado de empleabilidad y la inclusión social de las mujeres.	% Mujeres desempleadas/ población activa femenina	Eurostat	31,70%	40,10%	2015	23,50%	9,50%	EMPEORAMIENTO	SÍ
10	Elevado porcentaje de abandono escolar prematuro	Tasa jóvenes sin educación obligatoria completada	INE	35,50%	26,90%	2015	15,80%	9,50%	MEJORA	SÍ
	Bajo nivel formativo de los desempleados	% de población desempleada sin educación obligatoria completada	INE	34,29%*	32,14%	2016	14,37%	-	MEJORA	SÍ
	Bajo porcentaje de personas con nivel de estudios de postgrado	Tasa jóvenes con educación terciaria (incluyendo máster o doctorado) - niveles 5 a 8 -	INE / EUROSTAT	32,40%	25,50%	2015	40,90%	38,70%	EMPEORAMIENTO	SÍ
	Bajo nivel tecnológico de las empresas	Intensidad de innovación del total de las empresas	INE	0,40	0,16	2015	0,87	-	EMPEORAMIENTO	SÍ
	Necesidad de cambios tecnológicos e innovaciones	Productividad aparente del trabajo	EUROSTAT	56.666,67	61.446,81	2015	60.205,92	66.613,71	MEJORA	SÍ
		Tasa de cobertura externa	ICEX	13,79%	16,63%	2016	93,14%	-		

** Datos correspondientes a la anualidad 2014.*

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Evaluación ex – ante del PO FSE de Melilla 2014-2020.

La conclusión general es la **persistencia de las necesidades sobre las que se sustenta la lógica de intervención del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020**. De hecho, en la mayor parte de los indicadores se ha detectado un empeoramiento (55,6%), agravándose la situación de partida, en tanto en el 33,3% de los casos, por el contrario, se detecta una mejora que, no obstante, resulta insuficiente para salvar las distancias existentes con respecto a los referentes nacional y/o regional o para superar la debilidad detectada inicialmente.

ESQUEMA 6. TENDENCIAS DE LAS NECESIDADES QUE JUSTIFICAN LA ESTRATEGIA DEL PO FSE DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA DESDE EL MOMENTO DE LA PROGRAMACIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

El análisis más pormenorizado por Objetivos Temáticos lleva a la conclusión de que la evolución ha resultado más desfavorable en el **mercado de trabajo**, sobre todo desde su perspectiva más social, abarcando los ámbitos de intervención de los Objetivos Temáticos 8 y 9 del PO. De hecho, el mercado laboral ha resultado especialmente golpeado por la situación de crisis económica internacional por la que ha pasado la economía melillense y en el que aún no se observa la recuperación que sí muestran las cifras macroeconómicas de la región (con tasas positivas de crecimiento tanto del VAB como del empleo a partir de la anualidad 2014).

Así, los elevados niveles de desempleo a largo plazo en la Ciudad Autónoma no sólo no han mejorado sino que se agravado, ampliando aún más las diferencias con respecto a las medias nacional (la brecha se incrementa en 4,7 puntos porcentuales, hasta situarse en

9,9 puntos de diferencia) y comunitaria (con una ampliación de 3,7 puntos porcentuales que sitúan en los 16,8 puntos la diferencia existente).

Asimismo, se agrava la relevancia de la población inactiva que representa prácticamente en 41,4% de la población potencialmente activa en Melilla. Si bien es cierto que el empeoramiento es menos intenso en el ámbito local que a nivel nacional, el avance experimentado no es suficiente para superar la debilidad detectada en 2013.

La situación de la mujer en el mercado de trabajo se ha visto deteriorada en los últimos años, lo que pone de manifiesto una notable necesidad de intervención asociada a la situación de la mujer en la localidad. Así, se agravan los problemas de desempleo entre la población femenina en la Ciudad Autónoma de Melilla entre las anualidades 2013 y 2015, a diferencia de lo que está sucediendo tanto a nivel nacional como comunitario.

Más complejo resulta la valoración de la evolución de la estructura salarial por sexo, dado que los datos disponibles lo están únicamente para Ceuta y Melilla de forma agregada y para 2014. En este año el dato muestra una mayor equidad en la ganancia media anual entre hombres y mujeres en Melilla que en el conjunto del país, pese a que es desfavorable a la población femenina (por cada euro ganado por los hombres, las mujeres perciben 0,91 euros).

Por otra parte, y dada la evolución observada a nivel nacional, es factible pensar que ésta se ha mantenido diferencia se haya mantenido en los años más recientes en la Ciudad Autónoma.

La trayectoria es más favorable, por el contrario, en lo relativo a la **formación y la educación** de la población local. El 60% de los indicadores analizados muestran cierto grado de mejoría que no permite, sin embargo, superar la situación de necesidad que dio lugar a la definición de la estrategia del PO en el Objetivo Temático 10.

De hecho, pese a que la evolución de las cifras de abandono escolar prematuro ha sido claramente positiva entre 2013 y 2015, el valor continúa siendo muy superior a la media nacional y, sobre todo europea, y se aleja de forma considerable de los valores objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020.

También ha sido positiva, la evolución de la formación de la población desempleada, manifiesta en la reducción del número de melillenses desempleados que no cuentan con la formación obligatoria, que pasa del 34,29% en 2014 al 32,14% en 2016. No obstante, esta mejoría ha sido claramente inferior a la observada a nivel nacional lo que agrava aún más las diferencias existentes en este sentido. Así, en 2016 el peso de las personas desempleadas que no alcanzan la formación obligatoria supone más del doble que en el referente nacional (14,37%).

No obstante, no todos los indicadores han presentado un comportamiento positivo. Los datos de la población entre 30 y 34 años con formación superior son claramente inferiores en la Ciudad Autónoma que en el conjunto de la UE 28 y, particularmente, que en la media nacional. Esta situación, además, se ha visto recrudecida en los últimos años, en los que ha caído el porcentaje que representan en prácticamente siete puntos porcentuales.

También dentro de lo que podemos calificar como economía del conocimiento, la economía melillense presente una clara debilidad en lo relativo a la I+D+i. De forma específica, y en un contexto en el que la intensidad innovadora en el total de las empresas se ha visto reducido a nivel nacional, la evolución ha sido considerablemente más negativa en el ámbito local, empeorando el problema de competitividad de las empresas melillenses.

Este empeoramiento muestra, además, otros síntomas. Así, la mejora observada en la productividad aparente del trabajo en la región es consecuencia directa de la caída en la población ocupada, ya que, de hecho, la evolución del VAB ha sido menos favorable en Melilla que en el conjunto de España y de la Unión Europea en 2014 y 2015. Ello lleva a pensar que la repercusión sobre la competitividad regional es reducida y muestra de ello es la ligera mejora producida de forma consecutiva en las anualidades 2015 y 2016 en la tasa de cobertura del comercio exterior de Melilla, que resulta claramente insuficiente si tenemos en cuenta que las exportaciones representan menos del 17% de las importaciones locales, muy lejos del 93,14% que representan a nivel nacional.

En conclusión, tras la pertinente revisión del análisis del entorno socioeconómico en el que se basó la definición de la estrategia, puede concluirse que persisten las necesidades sobre las que se sustenta la lógica de intervención del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020, con un empeoramiento efectivo en el 55,6% de los indicadores revisados que suponen un agravamiento de la situación de partida, en tanto en el 33,3% de los casos se detecta una mejora que resulta insuficiente para dar por superada la debilidad detectada inicialmente.

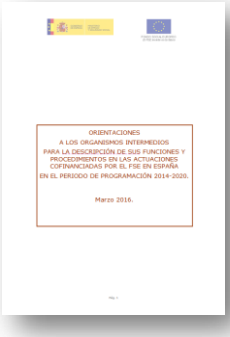
Desde una perspectiva sectorial la evolución ha resultado más desfavorable en el mercado de trabajo, sobre todo desde su perspectiva más social.

3.2. EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN: SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

La relevancia del establecimiento de mecanismos de gestión y control de las operaciones cofinanciadas rigurosos y eficaces se sustenta en la necesidad de contar con unas estructuradas solidas que garanticen el fortalecimiento de la capacidad institucional y la eficiencia de la Administración Pública y, en última instancia, la eficacia del desarrollo de la Política de Cohesión Europea con la consiguiente maximización del impacto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

Bajo estos principios, el Reglamento (UE) Nº 1303/2013, en su Título VIII, determina las exigencias que deben satisfacer los Estados miembros en materia de gestión y control en el período de programación 2014-2020.

En este marco, y bajo las orientaciones realizadas al efecto por la Subdirección General de Fondos Europeos de Empleo, como Autoridad de Gestión, la Dirección General de Fondos Europeos (Consejería de Economía y Hacienda) de la Ciudad Autónoma de Melilla, único Organismo Intermedio, ha afrontado el compromiso de diseñar las estructuras adecuadas para ofrecer una respuesta suficiente a todos los elementos requeridos para garantizar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos de gestión y control del Programa.


ORIENTACIONES
A LOS ORGANISMOS INTERMEDIOS
PARA LA DESCRIPCIÓN DE SUS FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS EN LAS ACTUACIONES COFINANCIADAS POR EL FSE EN ESPAÑA EN EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020.

Marzo 2016.

En respuesta a dicho compromiso se ha procedido a la elaboración de dos documentos complementarios:

- Ficha de Descripción de Funciones y Procedimientos en las Actuaciones Cofinanciadas por el PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020.

  Esta fue aprobada julio de 2016 (11 meses después de la aprobación del Programa Operativo que tuvo lugar por Decisión de Ejecución de la Comisión CCI 2014ES05SFOP017 el 24 de agosto de 2015).

  No obstante, desde el arranque del período de elegibilidad, se ha venido desarrollando el proceso de selección de operaciones en base a las condiciones estratégicas recogidas en el propio Programa Operativo, los Criterios de Selección de Operaciones (aprobados por procedimiento escrito del Comité de Seguimiento en diciembre de 2015) y la elaboración pertinente de los Documentos en los que se Establecen las Condiciones de las Ayudas (D.E.C.A).

  Los trabajos realizados por el Organismo Intermedio han permitido garantizar el cumplimiento de todos los requisitos reglamentarios tal y como se recoge en la Tabla 5.

TABLA 5. ELEMENTOS DE EVALUACIÓN DE LA DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS

	FICHA DE DESCRIPCIÓN	*MANUAL DE PROCEDIMIENTOS*
1. ENTORNO DE CONTROL INTERNO		
Existencia de una estructura organizativa que cubra las funciones de las autoridades de gestión y de certificación y la asignación de funciones dentro de cada una de dichas autoridades, garantizando que se respete, cuando proceda, el principio de separación de las funciones.	Capítulos 2 y 3	Capítulos 3,4 y 5
Un marco que garantice, en caso de delegación de tareas a órganos intermedios, la definición de sus responsabilidades y obligaciones respectivas, la verificación de sus capacidades para realizar tareas delegadas y la existencia de procedimientos de notificación.	Capítulo 2.2.1	Capítulo 4
Procedimientos de notificación y seguimiento en relación con las irregularidades y la recuperación de los importes abonados indebidamente.	Capítulo 2.4	Capítulo 8
Un plan de asignación de los recursos humanos apropiados con las capacidades técnicas necesarias a los distintos niveles y para las distintas funciones dentro de la organización.	Capítulo 2.2.1	Capítulo 4.2
2. GESTIÓN DE RIESGOS		
Teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, un marco que garantice que se realizan ejercicios de gestión de riesgo adecuados cuando sea necesario y, en particular, en caso de modificaciones importantes de las actividades (del sistema de gestión y control).	Capítulo 2.2.2	Capítulo 4.3
3. ACTIVIDADES DE GESTIÓN Y CONTROL		
Procedimientos relativos a la solicitud de subvenciones, evaluación de las solicitudes, selección para la financiación, incluidas las instrucciones y orientaciones que garanticen que las operaciones contribuyen al logro de los objetivos específicos y a los resultados de los ejes prioritarios correspondientes con arreglo a lo dispuesto en el artículo 125, apartado 3, letra a), inciso i).	Capítulo 2.2.3.4	Capítulo 6.3
Procedimientos para verificaciones de gestión, incluidas las verificaciones administrativas en relación con cada solicitud de reembolso por parte de los beneficiarios y verificaciones de las operaciones sobre el terreno.	Capítulo 2.2.3.6	Capítulo 6.4
Procedimientos para la tramitación de solicitudes de reembolso por parte de los beneficiarios y de autorización de los pagos.	Capítulo 2.2.3.7	Capítulo 6.5
Procedimientos relativos a un sistema de recogida, registro y almacenamiento de datos de manera informatizada sobre cada operación, incluidos, cuando proceda, los datos sobre cada uno de los participantes y el desglose de los datos sobre indicadores por género cuando se requiera y para garantizar que la seguridad de los sistemas esté en consonancia con las normas aceptadas internac.	Capítulo 4	Capítulos 7 y 9
Procedimientos establecidos por la autoridad de gestión para garantizar que los beneficiarios mantengan un sistema separado de contabilidad o un código de contabilidad suficiente para todas las transacciones relacionadas con una operación.	Capítulos 2.2.3.5 y 2.3	Capítulo 6.3
Procedimientos para poner en marcha medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude [artículo 125, apartado 4, letra c)].	Capítulos 2.1.3 y 2.4.1	Capítulo 4.3 y anexo III
Procedimientos para garantizar una pista de auditoría y un sistema de archivado suficientes.	Capítulo 2.3	Capítulo 7
Procedimientos para establecer la declaración de fiabilidad del órgano directivo, el informe de los controles realizados y las deficiencias detectadas, y el resumen anual de las auditorías y controles definitivos.	Capítulo 2.2.3.9	Capítulo 6.2
Procedimientos para garantizar que se entrega al beneficiario un documento en el que se indican las condiciones de respaldo de cada operación.	Capítulo 2.2.3.5	Capítulo 6.3
4. CONTROL		
Procedimientos de respaldo a los trabajos del comité de seguimiento.	Capítulos 2.2.3.1	Capítulo 4.4
Procedimientos para elaborar el informe anual y el informe final de ejecución y enviarlos a la Comisión.	Capítulos 2.2.3.10	Capítulo 4.4

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Particularmente relevante resulta en este ámbito, por cuanto suponen una novedad con respecto al período anterior y por la asunción de tareas adicionales, los *procedimientos para la lucha contra el fraude*.

Por otra parte, ha de destacarse como los sistemas y procedimientos aprobados garantizan, en los términos previstos en la evaluación ex – ante del PO, la inexistencia de posibles duplicidades que ha hecho que en el período comprendido entre enero de 2014 y diciembre de 2016 no se hayan detectado redundancias o faltas de coordinación entre las líneas de actuación u operaciones seleccionadas, hecho favorecido, además, por la propia especialización sectorial de los beneficiarios públicos u órganos gestores de ayudas en el marco de una Administración pequeña como es la del Organismo Intermedio.

- Manual de Procedimientos de Gestión y Control de Actuaciones y Operaciones Cofinanciadas por el FSE y la Ciudad Autónoma de Melilla en el Período de Programación 2014-2020.

El Manual de Procedimientos se encuentra en la actualidad en una fase avanzada de elaboración, de modo que el equipo evaluador ha accedido a documento no finalizado, pero que ha permitido concluir algunas características fundamentales del mismo. Así, se trata de un documento:

- Actualizable, a través de un sistema definido para mantener el carácter vivo del manual y que consiste en revisar el Manual para incorporar los cambios en las funciones y procedimientos del Organismo Intermedio cuando acontezcan y su posterior publicación actualizada en el Boletín Oficial de Melilla, una vez obtenga la conformidad previa de la Autoridad de Gestión y sea aprobado por el Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla (de acuerdo con lo establecido en el capítulo 10 del Manual).
- Útil: para quienes conocen y quienes no conocen previamente los procedimientos para el adecuado desarrollo del Programa.
- Sencillo, accesible para los destinatarios. No obstante, el equipo evaluador echa en falta la inclusión de flujogramas que aporten una visión gráfica de los procedimientos, facilitando su interpretación por las partes implicadas.

No obstante, la valoración de esta versión provisional cuenta con una debilidad que puede dificultar la realización de evaluaciones de impacto de las acciones financiadas a futuro, en los términos establecidos en el "*Plan Estratégico Nacional de Evaluación durante el período de programación Fondo Social Europeo 2014-2020*": definición de los pertinentes procedimientos de seguimiento y evaluación.

Dichos procedimientos habrán de concretar:

- Los mecanismos para llevar a cabo el denominado "follow up" de los participantes en las actuaciones cofinanciadas en el marco del sistema.

  - Identificación del participante (datos personales, nombre y apellido, domicilio, DNI, número de afiliación a la SS, autorización para el uso de los datos personales en las tareas de gestión, seguimiento, evaluación y control).
  - La trazabilidad quedaría garantizada a través de la sincronización del sistema de seguimiento y las bases de datos de la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo, lo que requiere la definición de los mecanismos de cesión entre estos organismos y la Ciudad Autónoma de Melilla y la definición de un protocolo de acceso.
  - Delimitación de las cláusulas de confidencialidad en el uso de los datos obtenidos, particularmente cuando participan en los procedimientos terceros (como los equipos evaluadores).

- Los mecanismos necesarios para la selección de un grupo de control y el posterior seguimiento de sus vidas laborales (vinculado, asimismo a las bases de datos de la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo) para garantizar la realización de una evaluación de impacto a partir del informe de evaluación de objetivos / resultados a remitir en 2019 cuando se cuente con una masa crítica de ejecución suficiente para abordar este tipo de evaluación.

En julio de 2016 se aprobó la descripción de sistemas del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020, quedando garantizada la existencia de los sistemas y procedimientos necesarios para responder a los requerimientos normativos y garantizar la implementación de los elementos necesarios para una gestión eficaz del PO.

En todo caso, se aconseja la pronta publicación del Manual de Procedimientos de Gestión y Control de Actuaciones y Operaciones Cofinanciadas por el FSE y la Ciudad Autónoma de Melilla en el Período de Programación 2014-2020 que se encuentra el proceso de elaboración, que permita:

- *Cubrir la necesidad de información por parte de los órganos gestores de ayudas y/o beneficiarios públicos.*
- *Definir los mecanismos necesarios para la recopilación de la información de seguimiento de los participantes de las actuaciones cofinanciadas a través del sistema; así como el diseño y seguimiento de las vidas laborales de un grupo de control, garantizando la realización futura de evaluaciones de impacto.*

3.3. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN (PROGRAMA OPERATIVO)

La aplicación del PO FSE comparte la finalidad de mejorar el mercado de trabajo y la cohesión social, la educación y el desarrollo de capacidades que establece el Acuerdo de Asociación 2014-2020 de España con relación a la intervención del FSE. De hecho, la estrategia del Programa se articula en torno a tres grandes objetivos:

- Favorecer la creación de empleo.
- Impulsar la igualdad de oportunidades
- Lograr mejores niveles formativos entre la población melillense.

Además, la planificación de la ayuda FSE de Melilla para el período 2014-2020 ha tenido muy presente los objetivos marcados en la Estrategia Europa 2020, apalancando recursos adicionales para avanzar en la dirección que la misma establece con el fin de salir más fuerte de la persistente crisis económica, con una orientación especial a la consecución de un crecimiento inteligente e integrador.

Dado que el objeto de la presente evaluación es atender la consecución de los objetivos y/o resultados de la implementación de esta programación conviene partir de una identificación de los principales rasgos definidores del Programa. Esto es su objetivo general, la estructura interna del PO y los principales resultados esperados de la implementación de las líneas de actuación previstas.

Esta tarea se ha abordado con mayor profundidad en ejercicios previos de evaluación (evaluación ex – ante) así como en las herramientas de información y comunicación elaboradas por la Dirección General de Fondos de la Ciudad Autónoma de Melilla (como el número 9 de la revista especializada *Melilla Converge* que incluye entre sus páginas sendos artículos relativos a la lógica de intervención de los PO FEDER y FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020), por lo que a continuación se recoge únicamente una presentación esquemática y visual del PO (ver Esquema 7).

ESQUEMA 7. ESTRUCTURA GENERAL DEL PO FSE 2014-2020 DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

OBJETIVOS GENERALES: Favorecer la creación de empleo, impulsar la igualdad de oportunidades y lograr mejores niveles formativos entre la población melillense contribuyendo a conseguir un modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

ESTRUCTURA DE LA ESTRATEGIA PROGRAMADA: El PO se estructura en 3 Objetivos Temáticos (más el de Asistencia Técnica), 5 Prioridades de Inversión y 6 Objetivos Específicos cuya consecución se proyecta a través de la implementación de un conjunto de líneas de actuación.

	AYUDA FSE (Porcentaje – sin AT)	RESULTADOS ESPERADOS
SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD EN EL EMPLEO Y MOVILIDAD LABORAL	60,8%	Mayor incorporación de la población al mercado laboral y el crecimiento del empleo, sobre todo entre los jóvenes, así como también a través del trabajo por cuenta propia; y fortalecimiento de la eficacia de las políticas activas de empleo del mercado laboral.
INCLUSIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	25,1%	Lograr una sociedad más igualitaria, mejorando los niveles formativos, el grado de empleabilidad y la inclusión social de las mujeres.
EDUCACIÓN Y FORMACIÓN	14,1%	Mejora del nivel formativo de la población desempleada; reforzar la capacidad de I+i, lograr la excelencia en este ámbito y promover la cooperación entre el sector público y privado; y mejora de las competencias de personas ocupadas, modernización y mejora de la calidad en las empresas; y reestructuración de sectores con riesgo de pérdida de competitividad.

LOGROS Y RESULTADOS ESPERADOS: La lógica de intervención cuenta con una dimensión cuantitativa que responde a la orientación a resultados de la Política de Cohesión Europea en el período 2014-2020 y queda representada por los indicadores de productividad (5 más 3 de asistencia técnica) y de resultado (6 más 3 de asistencia técnica).

Los indicadores, además, permiten la verificación del grado de eficacia. El marco de rendimiento es una herramienta fundamental en este sentido, que define hitos intermedios (a 2018) para un total de 7 indicadores (3 financieros y 4 productivos).

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Las actuaciones que se cofinanciarán con el PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 están relacionadas fundamentalmente con:

- Los itinerarios integrados de formación y empleo, la Escuela de Hostelería y Turismo de Melilla, así como la contratación de población desempleada y promoción del autoempleo.
- Las actividades del Centro de Información de la Mujer y la realización del Plan Integral para Mujeres de los Distritos IV y V de Melilla.
- Y el Programa de sensibilización en la escuela y reinserción en el sistema educativo, el Proyecto Melilla FormaTIC y actividades para la formación continua de trabajadores y empresarios.

Para su consecución se ha definido un marco lógico de intervención, tal y como se concluye de la evaluación ex ante del PO (ver capítulo 3.5), cuyos elementos están claramente interrelacionados, quedando patente la elevada coherencia interna de la estrategia de intervención definida.

3.4. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS

La organización institucional del PO comprende un extenso ámbito de niveles administrativos de acuerdo con el *principio de asociación y gobernanza en varios niveles*, contemplado en el artículo 5 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, que promueve la cooperación entre instituciones y con los interlocutores económicos y sociales y los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil (incluidos los interlocutores medioambientales, organizaciones no gubernamentales y organismos encargados de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación), así como el establecimiento de una adecuada división de responsabilidades.

Así, la responsabilidad de la administración global de las intervenciones estructurales en el período de programación 2014-2020 obedece a un claro proceso de descentralización territorial que tiene su mayor exponente en el **principio de gestión compartida**, reconocido por el *artículo 73 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013*.

La gestión completa de todo Programa financiado por los Fondos EIE es siempre responsabilidad del Estado miembro. Para cada programa, dicho Estado ha designado una *Autoridad de Gestión*, una *Autoridad de Certificación* y una *Autoridad de Auditoría*, que se encargarán de la aplicación de la Política de Cohesión.

El modelo de gestión y control que los Reglamentos comunitarios de aplicación propugnan para el período 2014-2020 se basa en el establecimiento de una serie de

responsabilidades perfectamente delimitadas y en la asignación de funciones y tareas entre los diversos agentes implicados en el PO. Todo ello está detalladamente explicitado en el *Título VIII del Reglamento (UE) Nº 1303/2013* relativo a los sistemas de gestión y control.

A este respecto, la gestión de los Fondos EIE, y de forma particular del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020, responde en su aplicación a la estructura de autoridades responsables definida por el *artículo 123 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013*. Dicha estructura queda delimitada en el propio PO (Sección 7), estableciendo:

- Una **Autoridad de Gestión (Autoridad de Gestión)** (autoridad u organismo público o privado nacional, regional o local que administra el PO) que corresponde a la *Subdirección General de Fondos Europeos de Empleo*, de la *Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y del Fondo Social Europeo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).*

- Una **Autoridad de Certificación (AC)** (autoridad u organismo público nacional, regional o local que certifica la situación de los gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión) que corresponde a la *Subdirección General de Fondos Europeos de Empleo*, de la *Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y del Fondo Social Europeo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).*

- Una **Autoridad de Auditoría (AA)** (autoridad u organismo público nacional, regional o local encargado de comprobar el funcionamiento eficaz del sistema de gestión y control), que recae sobre la *Intervención General del Gobierno de Melilla*.

- Un **Organismo al que la Comisión debe hacer los pagos**, que corresponde a la *Subdirección General de Fondos Europeos de Empleo*, de la *Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y del Fondo Social Europeo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).*

En este contexto, la **Dirección General de Fondos Europeos** (Consejería de Economía y Hacienda) de la Ciudad Autónoma de Melilla, asumirá, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123.6 del Reglamento (UE) Nº1303/2013, la condición de ***único Organismo Intermedio del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020***. A tal efecto queda registrado formalmente por escrito el pertinente acuerdo con la Autoridad de Gestión.

La forma de atribución de las funciones a la Dirección General de Fondos Europeos, como Organismo Intermedio (OI) se ha realizado mediante la firma de un **Acuerdo de Atribución de Funciones** por parte de la Autoridad de Gestión y el propio OI.

En función de las necesidades reales que surjan a lo largo de todo el período de programación, pueden designarse nuevos Organismos Intermedios mediante la

formalización de los acuerdos regulados en el *artículo 123.6 del Reglamento (UE) Nº1303/2013*.

En el período de análisis, 2014-2016, se han puesto en marcha las competencias pertinentes de las Autoridades del PO relacionadas, fundamentalmente, con las tareas de programación, definición y elaboración de sistemas y procedimientos de gestión y control, selección de operaciones y, parcialmente, de gestión del PO (tal y como se desprende de la Tabla 6 a la Tabla 8). El estado actual de desarrollo del Programa cuya aprobación y puesta en marcha ha adolecido de un importante retraso, condiciona la realización de algunas de las funciones, particularmente de la Autoridad de Certificación, que serán abordadas en los ejercicios posteriores.

TABLA 6. LAS FUNCIONES REGLAMENTARIAS DE LA AUTORIDAD DE AUDITORÍA

ART.	DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS REGLAMENTARIAMENTE	ABORDADAS DURANTE LOS EJERCICIOS 2014-2016
127.1. R.1303	Garantizar que se audite el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control del PO y una muestra apropiada de las operaciones sobre la base del gasto declarado.	👍
	Garantizar que el gasto declarado se audita sobre la base de una muestra representativa basada en métodos de muestreo estadísticos, salvo casos debidamente justificados.	👍
127.2. R.1303	Garantizar, cuando las auditorías sean realizadas por un organismo distinto de la AA, que éste tenga la independencia funcional necesaria.	
127.3 R.1303	Cerciorarse de que los trabajos de auditoría tienen en cuenta normas de auditoría internacionalmente aceptadas.	👍
127.4. R.1303	Preparar, en el plazo de ocho meses tras la adopción de un PO, una estrategia para realizar las auditorías, la cual expondrá la metodología de auditoría, el método de muestreo para auditar las operaciones y la planificación de auditorías en relación con el ejercicio contable en curso y los dos ejercicios contables siguientes. La estrategia de auditoría se actualizará anualmente de 2016 a 2024 inclusive.	👍
	Presentar a la Comisión la estrategia de auditoría si así se le solicita.	
127.5. R.1303	Elaborar un dictamen de auditoría y un informe de control en el que se expongan las principales conclusiones de las auditorías realizadas para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control y una muestra de las operaciones, incluidas las deficiencias halladas en los sistemas de gestión y control y las medidas correctivas propuestas y aplicadas.	

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

TABLA 7. LAS FUNCIONES REGLAMENTARIAS DE LA AUTORIDAD DE GESTIÓN

	ART.	DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS REGLAMENTARIAMENTE	ABORDADAS DURANTE LOS EJERCICIOS 2014-2016
Gestión del Programa Operativo	125.2.a) R.1303	Ayudar en su labor al Comité de Seguimiento y proporcionarle la información necesaria para el desempeño de sus tareas (avances del PO en la consecución de sus objetivos, datos financieros y datos relacionados con indicadores e hitos).	👍
	125.2.b) R.1303	Elaborar y remitir a la Comisión, tras la aprobación por parte del Comité de Seguimiento, los Informes de Ejecución Anual y Final.	👍
	125.2.c) R.1303	Poner a disposición de los organismos intermedios y los beneficiarios la información pertinente para el desempeño de sus tareas y la ejecución de las operaciones.	👍
	125.2.d) y e) R.1303	Establecer un sistema para el registro y almacenamiento informatizados de los datos de cada operación necesarios para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría, asegurando que los indicadores se desglosen por género cuando así se exija.	👍
Selección de operaciones	65.1 R.1303	Elaborar y aprobar las normas nacionales de subvencionabilidad	👍
	125.3.a) R.1303	Elaborar y, una vez aprobados, aplicar procedimientos y criterios de selección apropiados que aseguren la contribución al logro de los objetivos y resultados objetivos de la Prioridad de Inversión, sean transparentes y no discriminatorios y tengan en cuenta los Principios Horizontales.	👍
	125.3.b) R.1303	Garantizar que una operación seleccionada entre en el ámbito del Fondo o Fondos de que se trate y pueda atribuirse a una categoría de intervenciones del PO.	👍
	125.3.c) R.1303	Garantizar que se facilite al beneficiario un documento que establezca las condiciones de la ayuda para cada operación, en especial los requisitos específicos relativos a los productos o servicios que deban obtenerse con ella, el plan financiero y el calendario de ejecución.	👍
	125.3.d) R.1303	Cerciorarse de que el beneficiario tiene la capacidad administrativa, financiera y operativa para cumplir las condiciones requeridas antes de aprobar la operación.	👍
	125.3.e) R.1303	Cerciorarse de que, si la operación ha comenzado antes de presentarse una solicitud de financiación a la Autoridad de Gestión, se ha cumplido la normativa aplicable.	👍
	125.3.f) R.1303	Garantizar que las operaciones seleccionadas para recibir ayuda de los fondos no incluyan actividades que eran parte de una operación que ha sido o hubiera debido ser objeto de un procedimiento de recuperación a raíz de la relocalización de una actividad productiva fuera de la zona del programa	👍
	125.3.g) R.1303	Determinar las categorías de intervenciones.	👍
Gestión y control financieros del Programa Operativo	125.4.a) R.1303	Verificar que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado y que el gasto declarado por los beneficiarios ha sido pagado y cumple la legislación aplicable, las condiciones del PO y las condiciones para el apoyo a la operación.	
	125.4.b) R.1303	Garantizar que los beneficiarios que participan en la ejecución de las operaciones reembolsadas sobre la base de los costes subvencionables en los que se haya incurrido efectivamente o bien lleven un sistema de contabilidad aparte, o bien asignen un código contable adecuado a todas las transacciones relacionadas con una operación.	
	125.4.c) R.1303	Aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados.	👍
	125.4.d) R.1303	Establecer procedimientos que garanticen que se dispone de todos los documentos sobre el gasto y las auditorías necesarios para contar con una pista de auditoría apropiada.	👍
	125.4.e) R.1303	Redactar la declaración de fiabilidad y el resumen anual.	

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

TABLA 8. LAS FUNCIONES REGLAMENTARIAS DE LA AUTORIDAD DE CERTIFICACIÓN

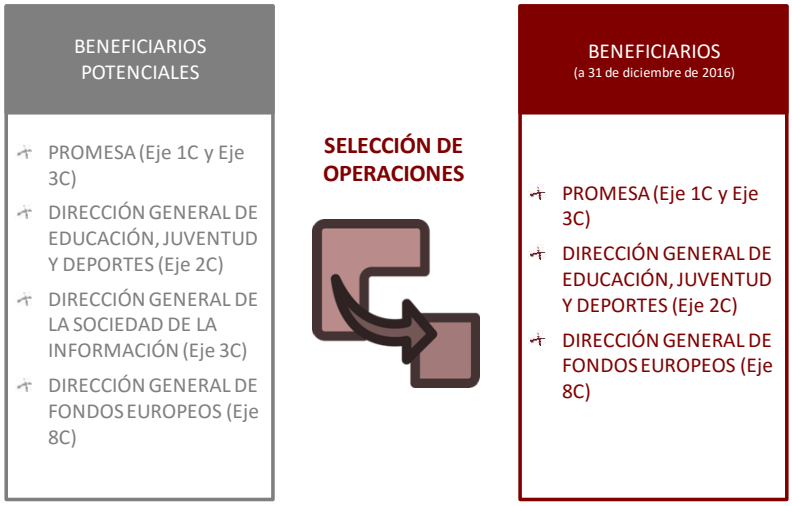
ART.	DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS REGLAMENTARIAMENTE	ABORDADAS DURANTE LOS EJERCICIOS 2014-2016
126.a) R.1303	Elaborar y presentar a la Comisión las solicitudes de pago y certificar que son el resultado de sistemas de contabilidad fiables, se basan en documentos justificativos verificables y han sido verificadas por la Autoridad de Gestión.	
126.b) R.1303	Elaborar las cuentas sobre los gastos incurridos y presentados a la Comisión para su reembolso. Dichas cuentas incluirán la prefinanciación, así como los importes para los que estén en marcha o ya se hayan concluido procedimientos de recuperación. Las cuentas se acompañarán de una declaración de fiabilidad.	
126.c) R.1303	Certificar la exhaustividad, exactitud y veracidad de las cuentas y que el gasto anotado en las cuentas cumple el Derecho aplicable y se ha efectuado en relación con operaciones seleccionadas para recibir financiación de acuerdo con los criterios aplicables al PO y de conformidad con el Derecho aplicable	
126.d) R.1303	Garantizar que exista un sistema para el registro y almacenamiento informatizados de los registros contables de cada operación, que aloje todos los datos necesarios para elaborar las solicitudes de pago y las cuentas, en especial registros de los importes recuperables, los importes recuperados y los importes retirados tras anularse la totalidad o parte de la contribución a una operación o PO.	
126.e) R.1303	Asegurarse de que ha sido convenientemente informada por la Autoridad de Gestión de los procedimientos y las verificaciones llevados a cabo en relación con el gasto, de cara a la elaboración y presentación de las solicitudes de pago.	
126.f) R.1303	Tener en cuenta, al elaborar y presentar las solicitudes de pago, los resultados de todas las auditorías llevadas a cabo por la autoridad de auditoría o bajo su responsabilidad.	
126.g) R.1303	Llevar registros contables informatizados del gasto declarado a la Comisión y de la contribución pública correspondiente pagada a los beneficiarios.	
126.h) R.1303	Llevar una cuenta de los importes recuperables y de los importes retirados tras anularse la totalidad o parte de la contribución a una operación; los importes recuperados se devolverán al presupuesto de la Unión antes del cierre del PO, deduciéndolos de la siguiente declaración de gastos.	

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Adicionalmente, y en el marco de la fase de selección y ejecución de las operaciones hemos de señalar entre los organismos involucrados en el desarrollo del PO a los **beneficiaros potenciales de la ayuda** previstos en la programación, de los cuales ya han participado en el Programa un total del 75% en el proceso de selección de operaciones, adoptando el papel de **beneficiarios** en los términos definidos en el artículo 2 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 (. Es decir, como se verá con mayor detalle en el capítulo 4

del presente informe, organismos públicos responsables de iniciar o de iniciar y ejecutar las operaciones previstas en las líneas de actuación del PO.

ESQUEMA 8. LOS BENEFICIARIOS POTENCIALES DEL PO FSE DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA 2014-2020 Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PO



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

En definitiva, la estructura organizativa e institucional del PO responde a los requisitos reglamentarios habiéndose definido los elementos necesarios para dar una respuesta efectiva y eficaz al desempeño de todas las funciones que garanticen el adecuado desarrollo del PO, tanto en lo relativo a las Autoridades del Programa como a los beneficiarios potenciales y beneficiarios del mismo.

No obstante el desempeño de tales funciones ha estado condicionado por el retraso acontecido en la aprobación del Programa, así como de los procedimientos relacionados con la gestión y ejecución del mismo.

3.5. MARCO LÓGICO DE INTERVENCIÓN

La reconstrucción del modelo de intervención de cada Eje se basa en el enfoque del marco lógico (EML). El EML es un método de planificación por objetivos, a partir del cual se puede definir la teoría causal que describe la secuencia de efectos que se producen desde la definición y el desarrollo de las actividades de una medida hasta sus impactos.

Este análisis fue abordado por el proceso de Evaluación ex – ante del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 (capítulo 2.4.1), del que se concluyó la adecuada atención a las necesidades identificadas en el diagnóstico territorial en el marco de los diferentes Objetivos Temáticos seleccionados, la adopción de de una adecuada batería de líneas de actuación para la consecución de los Objetivos Específicos definidos que, a su vez, son plenamente coherentes con el Objetivo Temático en el que se enmarcan.

La conclusión alcanzada en la Evaluación ex – ante puede considerarse plenamente vigente en la actualidad, dado que no se han producido cambios de relieve en el contexto socio económico que hayan afectado a las necesidades sobre las que se sustenta la lógica de intervención y el PO no ha sido objeto de reprogramación en el período 2014-2016.

El análisis recogido en la Tabla 9 a la Tabla 11 corrobora esta deducción a través de la revisión del marco lógico del PO abordada a nivel de Objetivo Temático, en los términos definidos en la "*Guía para la elaboración de la Evaluación de los Objetivos / Resultados de los PO FSE para el informe Anual a remitir en 2017*".

Por su parte, desde la perspectiva de la programación se prevé la aparición de ciertos efectos no buscados que, en líneas generales, tienen un carácter positivo en todos los Ejes, lo que ahonda en el valor añadido de la Política de Cohesión.

- Aumento de la participación en otros programas de apoyo al empleo.
- Posible disminución de la probabilidad de ser contratado de los no participantes.
- Potencial disminución de la conflictividad.
- Aumento del emprendedurismo.

No obstante, la implementación de las líneas de actuación seleccionadas a 31 de diciembre de 2016 no ha puesto de manifiesto estos efectos indirectos, de acuerdo con la percepción de los propios beneficiarios públicos u órganos gestores entrevistados.

TABLA 9. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 8

OBJETIVO TEMÁTICO 8: Promover la sostenibilidad y calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral

Necesidades y retos identificados

- Incrementar el nivel del empleo y las condiciones de trabajo, particularmente entre las personas jóvenes y con baja cualificación.
- Mejorar las cualificaciones profesionales de la población.
- Favorecer la implementación de las políticas activas de empleo.

Prioridad de Inversión

	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 8.1.2.	- Itinerarios integrados de formación y empleo, a través de cursos formativos y planes de empleo desarrollados en función de las necesidades detectadas en el mercado laboral, a través de los correspondientes estudios periódicos. - Escuela de Hostelería y Turismo de Melilla.	Mayor incorporación de la población al mercado laboral y crecimiento del empleo, sobre todo entre los jóvenes y a través del trabajo por cuenta propia. Refuerzo de las medidas de educación complementaria y reciclaje o de activación para todos los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Todo ello, en consecuencia, implica un fortalecimiento de la eficacia de las políticas activas de empleo del mercado laboral.	*(CR03) Participantes que persiguen una cualificación tras su participación* H / M / Total Valor base: 82,09 / 82,09 / 82,09 Valor actual: 0,00 / 0,00 / 0,00 Valor esperado: 83,26 / 83,26 / 83,26

	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 8.1.3	- Contratación de población desempleada y fomento del autoempleo a través de un régimen de ayudas al empleo y/o autoempleo, con mayor intensidad para las contrataciones o altas de mujeres y jóvenes.	Aumento de la contratación por cuenta ajena, como en una mayor propensión para iniciar actividades por cuenta propia en ámbitos con un elevado potencial de desarrollo en la Ciudad Autónoma.	*(CR06) participantes que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, seis meses después de su participación* H / M / Total Valor base: 27 / 41 / 68 Valor actual: 14 / 14 / 28 Valor esperado: 62 / 94 / 156

TABLA 10. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 9

OBJETIVO TEMÁTICO 9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación

Necesidades y retos identificados

- Superar los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres a nivel económico, social y cultural al objeto de conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la Ciudad Autónoma de Melilla.
- Mejorar el nivel de empleabilidad e inclusión social de la población femenina.

Prioridad de Inversión

	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 9.3.1.	- Centro de Información a la Mujer (servicios de asesoría jurídica, asesoría psicológica, asesoría social y otras actuaciones complementarias). - Plan Integral para Mujeres de los Distritos IV y V de Melilla (actividades relacionadas con la formación, la vida familiar, el ocio, la actividad física, el ámbito cultural, entre otros).	Lograr una sociedad más igualitaria, mejorando los niveles formativos, el grado de empleabilidad y la inclusión social de las mujeres	*(CR05) Participantes desfavorecidos inmersos en la búsqueda de empleo, que siguen una educación/formación, que persiguen una cualificación o que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, tras su participación*

	H	M	Total
Valor base	0	715	715
Valor actual	0	299	299
Valor esperado	0	932	932

TABLA 11. ACTUALIZACIÓN DEL MARCO LÓGICO: OBJETIVO TEMÁTICO 10

OBJETIVO TEMÁTICO 10: Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente

Necesidades y retos identificados

- Aumentar el porcentaje del alumnado que finaliza con éxito la Educación Secundaria Obligatoria, recuperar al alumnado que ha abandonado el sistema educativo y mejorar de esta forma el grado de empleabilidad de la población joven.
- Mejorar la dotación de capital humano en áreas tecnológicas.
- Facilitar nuevas cualificaciones y empleos que favorezcan una integración sostenible en el mercado laboral, en particular de los jóvenes, así como el autoempleo.

Prioridad de Inversión

	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 10.1.2.	Programa de sensibilización en la escuela y de reinserción en el sistema educativo.	Mejora el nivel formativo de la población desempleada, que tiene gran parte de su origen en los jóvenes que abandonan de forma prematura la enseñanza obligatoria, gracias al aumento del acceso de personas mayores de 18 años a la formación Profesional y la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, consiguiendo de esta forma su reinserción en el sistema educativo o en sistemas de formación, principalmente reglada.	*(CR05) Participantes desfavorecidos inmersos en la búsqueda de empleo, que siguen una educación/formación, que persiguen una cualificación o que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, tras su participación*

	H	M	Total
Valor base	5	13	18
Valor actual	30	16	46
Valor esperado	97	239	336

	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 10.2.1.	Proyecto "Melilla FormaTIC"	Reforzar la capacidad de investigación e innovación, creando en el territorio una especialización inteligente al aportar a las/los profesionales conocimientos en tecnologías muy demandadas actualmente y en las que la Ciudad puede ser competitiva, además de innovación a los actuales sectores productivos de la Ciudad. Desarrollar capacidades para lograr la excelencia en este ámbito y un cambio tecnológico, invirtiendo en formación en soluciones innovadoras. Promover la colaboración entre los sectores público y privado en el desarrollo de proyectos.	*(CR03) Participantes que persiguen una cualificación tras su participación*

	H	M	Total
Valor base	16	7	23
Valor actual	-	-	-
Valor esperado	40	18	58

	ESTRATEGIA/PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	CAMBIO ESPERADO	Indicador de Resultado
OE 10.3.1	Actuaciones de formación continua de trabajadores y empresarios	Mejorar las competencias de las personas ocupadas; la modernización y mejora de la calidad en las empresas; y la reestructuración de sectores con riesgo de pérdida de competitividad	*(CR03) Participantes que persiguen una cualificación tras su participación*

	H	M	Total
Valor base	71,03	71,03	71,03
Valor actual	83,33	81,25	-
Valor esperado	75,00	75,00	75,00

3.6. PERFIL DE LOS PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA

La estrategia del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 identifica, entre sus principales destinarios o grupos objetivo a aquellos que presentan una mayor situación de debilidad en el momento de la programación y que, tal y como se deriva de los análisis previos, persisten en ella transcurridos los primeros años de implementación de las actuaciones previstas.

Estos colectivos son fundamentalmente:

- La población desempleada desde una perspectiva general (recordemos que la ciudad presenta en 2015 una tasa de desempleo del 34% de la población activa frente al 9,4% de la UE).
- La población joven en situación de desempleo (cuya tasa de desempleo se eleva en 2015 al 90,7% frente al 19,5% de la UE).
- La población ocupada (la tasa de ocupación melillense representa únicamente el 36,8% de la población en edad de trabajar, cuando a nivel de la UE alcanza el 52,1% en 2015).
- Las mujeres en situación o riesgo de exclusión laboral y/o social (aunque los indicadores son muy diversos, como muestra podemos señalar elevado nivel de desempleo que aqueja a las mujeres en la ciudad, con una tasa de desempleo que se eleva hasta el 40,1% en 2015, multiplicando por más de cuatro el referente europeo).
- La población emprendedora (la tasa de actividad emprendedora de acuerdo con el Informe GEM para la anualidad 2015 se sitúa en el 4,2, es decir que el porcentaje de la población melillense de 18-64 años involucrada en iniciativas emprendedoras en los últimos 3,5 años representa el 4,2%, en tanto a nivel nacional alcanza el 5,7%).
- El tejido empresarial en la región (aunque la evolución ha sido positiva, con una creación de empresas superior en los últimos años en Melilla que en el conjunto de España, lo cierto es que la representatividad del tejido empresarial melillense sobre el nacional –0,13% en 2016– continúa situándose por debajo de la de la población en su conjunto –0,18% en 2016–).
- Los jóvenes en situación o riesgo de abandono escolar (los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que abandonaron prematuramente su educación y formación en Melilla en 2015 asciende al 24,1%, frente al 11,0% que representa en el conjunto de la UE o el 20,0% de España).
- Los jóvenes con formación superior (la población de entre 30 y 34 años con formación terciaria –niveles 5 a 8–, que en Europa abarca al 38,7% de los jóvenes en este tramo de edad, en Melilla representa únicamente el 25,5%, con una evolución claramente desfavorable en los últimos años).

TABLA 12. GRUPOS OBJETIVO DEL PO FSE DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA 2014-2020

P.I.	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	GRUPO OBJETIVO	INICIADA EN 2014-2016
8i	Itinerarios integrados de formación y empleo	Población desempleada Población joven desempleada	NO
	Escuela de Hostelería y Turismo de Melilla	Población ocupada Población desempleada Población joven desempleada	SÍ
	Promoción de la contratación de población desempleada y el autoempleo	Empresas (contratación de jóvenes y mujeres). Proyectos empresariales con alta de personas en régimen autónomo	SÍ
9iii	Actividades del Centro de Información a la Mujer	Mujeres en situación de discriminación laboral Mujeres en situación o riesgo de discriminación social	SÍ
	Plan Integral para Mujeres pertenecientes a los Distritos IV y V y a otros colectivos desfavorecidos de la Ciudad de Melilla	Mujeres en situación o riesgo de exclusión social	NO
10i	Programa de reinserción en el sistema educativo	Jóvenes en riesgo o situación de abandono escolar	SÍ
10ii	Melilla FormaTIC	Jóvenes con nivel de formación superior Población ocupada Población emprendedora Empresas	NO
10iii	Formación continua de personas trabajadoras y desempleadas	Población ocupada. Empresarios/empresarias	SÍ

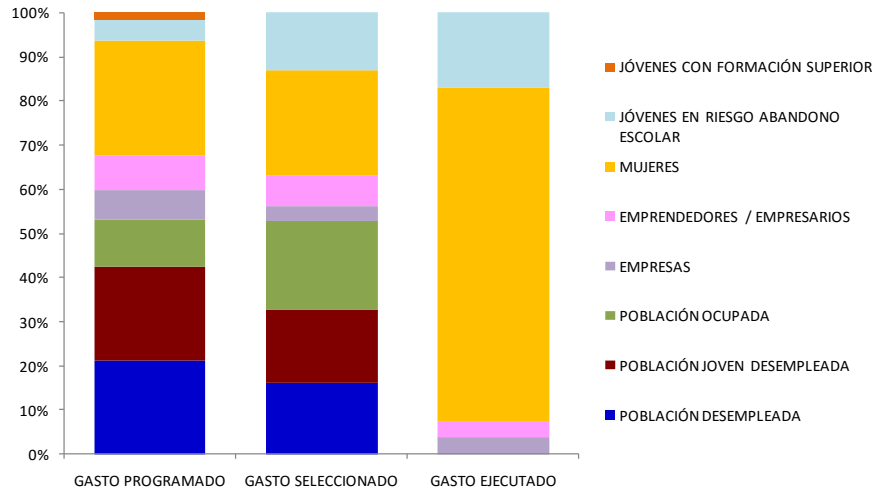
Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

La representatividad de los mismos en el gasto programado destaca la concentración de las actuaciones en la población desempleada, particularmente la población desempleada más joven, y la población femenina; así como, en menor medida, la población ocupada, las empresas y los/as empresarios/as o emprendedores/as.

Si bien es cierto que dado el reducido nivel de ejecución a 31 de diciembre de 2016 parece prematuro adoptar conclusiones determinantes, puede anticiparse que en relación con el gasto seleccionado se mantienen estas prioridades, cobrando importancia, además, laS actuaciones orientadas a los jóvenes en situación o riesgo de abandono escolar.

La ejecución, sin embargo, se ha concentrado únicamente en cuatro colectivos: la población femenina (de forma mayoritaria), los jóvenes en situación o riesgo de abandono escolar y, en menor medida, también en el colectivo de emprendedores/as y empresarios/as y el tejido empresarial.

GRÁFICO 1. REPRESENTATIVIDAD DE LOS GRUPOS DESTINATARIOS EN EL PO



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

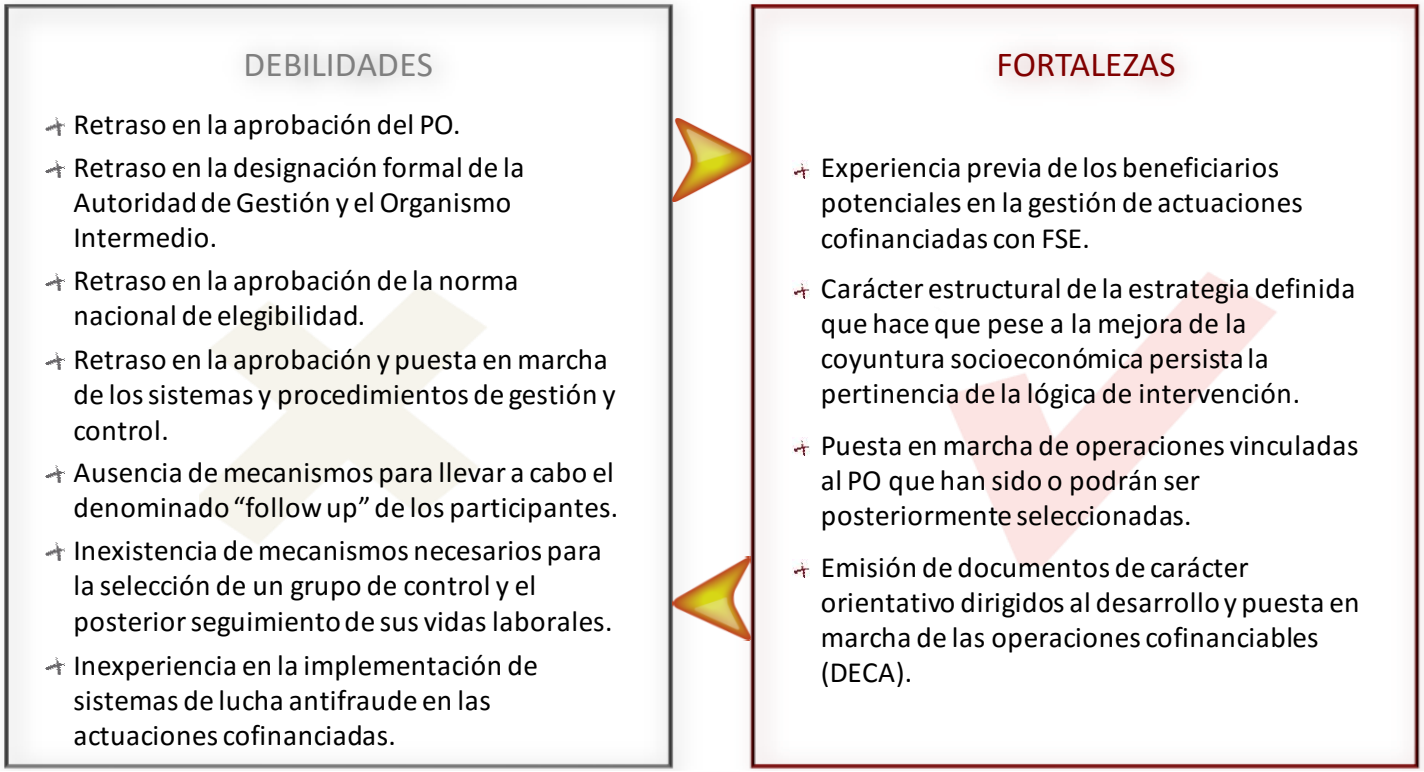
3.7. DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PO

De acuerdo con los elementos analizados a lo largo del presente capítulo 3 de análisis e implementación marco lógico podemos recoger una valoración final de los métodos de gestión utilizados en la fase inicial o de arranque del PO, identificando las principales problemáticas afrontadas y las posibles soluciones de mejora de cara al desarrollo de las fases posteriores de la implementación del PO.

La metodología utilizada comprende el análisis documental y normativo y el análisis de la información cualitativa recogida en el trabajo de campo realizado a tales efectos por el equipo evaluador (entrevistas con el Organismo Intermedio y cuestionario entre los beneficiarios y beneficiarios potenciales del PO).

El resultado queda recogido en una matriz de debilidades y fortalezas de la implementación del Programa Operativo que se presenta en el Esquema 9 de la que se desprenden las dificultades asociadas a la implementación del PO como consecuencia, principalmente de los retrasos sufridos, así como de la adopción de los sistemas a las novedades del período de programación 2014-2020; destacando entre las fortalezas os esfuerzos realizados por poner en marcha tanto los procedimientos adecuados como las propias operaciones apoyado en la experiencia previa de los beneficiarios potenciales.

ESQUEMA 9. MATRIZ DE DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PO FSE DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA 2014-2020 EN LA FASE DE ARRANQUE DEL PO



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

4. EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA

La valoración de la evolución del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 en los primeros años del período de programación (2014-2016) queda claramente condicionada por las dificultades afrontadas en la puesta e marcha del PO y que se han traducido en la acumulación de una serie de retrasos tales como:

- La demora en la aprobación del Programa (24 de agosto de 2015) y la necesaria adaptación que requiere la gestión de las nuevas líneas de actuación programadas.

- El traslado del retraso conjunto derivado de la tardía aprobación al resto de los procedimientos relacionados con la gestión y la ejecución de los mismos. Los problemas administrativos para la adaptación a los nuevos requisitos reglamentarios (entre los que ha destacado los nuevos mecanismos para la prevención y el control del fraude en las operaciones cofinanciadas) y que han retraso la aprobación de la descripción de sistemas y procedimientos de gestión y control. De hecho, ésta no se produjo hasta en julio de 2017.

- La dilación en la designación formal de Autoridad de Gestión y en la selección de Organismos Intermedios. De hecho, la designación como Organismo Intermedio de la Ciudad Autónoma de Melilla se produjo el día 19 de julio de 2016.

- El retraso en definición de las normas nacionales de subvencionabilidad que quedó finalmente superada con la aprobación de la Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020.

Como consecuencia de todo ello, el escenario existente a 31 de diciembre de 2016 en el marco del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020, queda caracterizado por la **puesta en marcha los procesos de selección de operaciones** que han permitido iniciar la ejecución en todos los Objetivos Específicos, con la única excepciones del 10.2.1, como se detalla en el apartado 4.2, si bien no se dispone de gasto certificado.

En este contexto, y siguiendo la propuesta realizada por la Autoridad de Gestión en la "*Guía para la elaboración de la evaluación de los objetivos / resultados de los PO FSE para el informe anual a remitir en 2017*", el análisis sobre la evolución del Programa **abarca la totalidad de las operaciones seleccionadas (aún sin certificar)** permitiendo la emisión de **un juicio de valor sobre los avances acontecidos hasta la fecha y la identificación de los posibles problemas o dificultades detectados como consecuencia de la puesta en marcha del PO**.

Este conjunto de operaciones seleccionadas se caracteriza por tres rasgos definidores fundamentales:

- ***Amplitud***: El compendio de operaciones abarca la práctica totalidad de las líneas de actuación previstas en el PO y Objetivos Específicos (83,33%), así como de la totalidad de los Objetivos Temáticos.

  Por su parte, los beneficiarios públicos potenciales y órganos gestores de ayudas previsto en la programación han tomado parte de las actuaciones, con la única excepción de la Dirección General de la Sociedad de la Información (OE 10.2.1), cuya actuación, como se explicitará a continuación, ha estado condicionada por la puesta en marcha del Centro Tecnológico en Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

- ***Garantía de adecuación***: La amplia experiencia de los organismos participantes en el desarrollo de las operaciones en anteriores períodos de Programación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos permite garantizar la adecuación del gasto ejecutado para su posterior certificación en base a:

  - La definición e implementación de mecanismos de control internos en los ámbitos de elegibilidad del gasto, período de elegibilidad, cumplimiento de la normativa de aplicación regional, nacional y comunitaria y cumplimiento de los requisitos de información y publicidad en el 100% de los organismos consultados.

  - La adecuación de las operaciones a los criterios de selección aprobados por el Comité de Seguimiento en diciembre de 2015.

- ***Ajuste a las previsiones de gasto previstas en la senda financiera***: De acuerdo con las perspectivas recogidas en el propio Programa, la inversión prevista a 31 de diciembre de 2016 ascendería a 2.947.767,66 euros, reduciéndose esta a 2.814.072,90 de mantener una extrapolación lineal como en la estimación de la eficacia. Por su parte, la ayuda asociada a las operaciones seleccionadas supone un total de 2.578.355,03 euros, es decir un 87,47% de la senda financiera congruente con la senda anual del PO y un 91,62% con respecto a la tendencia lineal.

4.1. RESULTADOS

Pese a los avances señalados, el seguimiento de los indicadores de resultados, así como los de productividad, como se verá con más detalle a continuación, no se han generalizado a todas las operaciones seleccionadas.

Como consecuencia de ello, a 31 de diciembre de 2016 únicamente se dispone de información cuantitativa en relación con los resultados del 66,67% de los Objetivos Específicos del Programa (sin contar la Asistencia Técnica). Si bien la iniciación de las operaciones seleccionadas en todos los OE, con la única excepción del 10.2.1. permitirán disponer de esta información a corto plazo, asociada a la certificación de las operaciones, dado que el indicador CR03 asociado al Objetivo Específico 8.1.2 no tiene relacionado gasto ejecutado en el período de evaluación.

Los análisis puestos en marcha permiten concluir, no obstante, la existencia de una definición e implementación adecuadas del sistema de seguimiento que permite que los indicadores sean conocidos por todos los beneficiaros públicos u órganos gestores de ayudas quienes conceden a los mismos un alto nivel de adecuación para la cuantificación de la tipología de actuaciones seleccionadas. Sin embargo se detectan ciertos márgenes de mejora en la disponibilidad de instrumentos para la recopilación y envío de la información al OI que pueden estar detrás del retraso observado en la recopilación de los indicadores de resultado (así como también de productividad) y la recopilación de los indicadores por parte de los beneficiarios privados, cuando esto es pertinente.

GRÁFICO 2. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS PÚBLICOS U ÓRGANOS GESTORES DE AYUDAS

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

En definitiva, el equipo evaluador ha constatado la existencia de los mecanismos pertinentes para la recopilación de la información de seguimiento, si bien considera relevante realizar, por parte del Organismo Intermedio, una campaña de concienciación de los beneficiarios públicos y los órganos gestores de ayudas con el fin de garantizar el adecuado seguimiento de los indicadores de resultado una vez se inicie el procedimiento de certificación del gasto.

TABLA 13. ANÁLISIS DE RESULTADOS

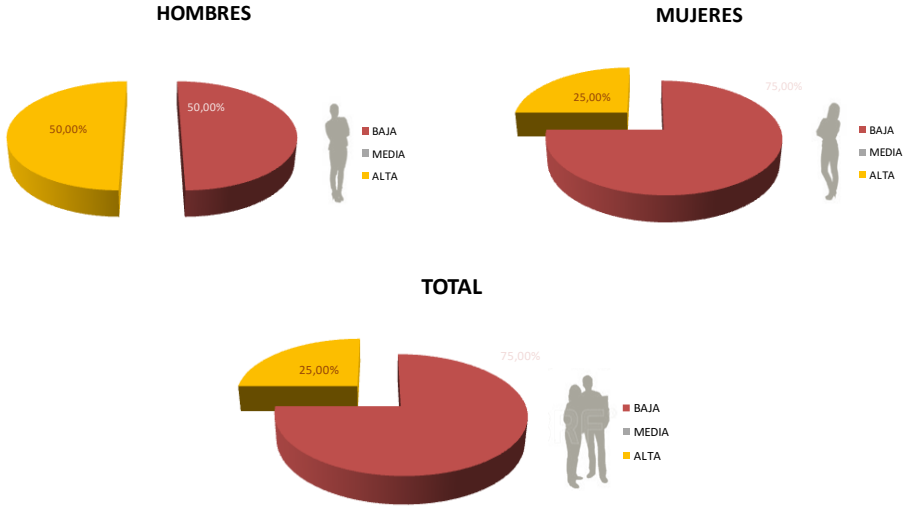
OT	OE	IIRR	Valor base (1)			Año base (a)	Valor previsto a 2023 (2)			Valor previsto a 2016 (3)			Valor observado a 2016 (4)			Grado de cumplimiento (4)/(3)			Desviación [(4)-(3)]/(3)			Grado de eficacia		
			H	M	T		H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
OT 8	8.1.2	CR03	82,09	82,09	82,09	2013	83,26	83,26	83,26	82,44	82,44	82,44												
	8.1.3	CR06	27,00	41,00	68,00	2013	62,00	94,00	156,00	37,50	56,90	94,40	14	14	28	37,3%	24,6%	29,7%	-62,7%	-75,4%	-70,3%	BAJA	BAJA	BAJA
OT 9	9.3.1	CR05	0,00	715,00	715,00	2013	0	932,00	932,00	0,00	780,10	780,10	0	299	299	-	38,3%	38,3%	-	-61,7%	-61,7%	-	BAJA	BAJA
OT 10	10.1.2	CR05	5,00	13,00	18,00	2013	97,00	299,00	336,00	32,60	128,80	113,40	30	16	46	92,0%	16,2%	40,6%	-8,0%	-83,8%	-59,4%	ALTA	BAJA	BAJA
	10.2.1.	CR03	16,00	7,00	23,00	2013	40,00	18,00	58,00	23,20	10,30	33,50												
	10.3.1	CR03	71,03	71,03	71,03	2013	75,00	75,00	75,00	72,22	72,22	72,22	83,33	81,25	-	115,4%	112,5%	-	15,4%	12,5%	-	ALTA	ALTA	-

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

El análisis realizado, cuyos resultados recoge la Tabla 13, sigue la metodología propuesta en la "*Guía para la elaboración de la evaluación de los objetivos / resultados de los PO FSE para el informe anual a remitir en 2017*" y el "*Plan de Evaluación Específico e Integrado de los POs FEDER y FSE de Melilla 2014-2020*", de acuerdo con la cual se realiza una estimación del grado de eficacia en la consecución de los Objetivos Específicos a través del cálculo del grado de cumplimiento de los indicadores de resultado a 2016[1] en el maro de las operaciones seleccionadas.

La información, en todos los casos aparece desagregada por sexo, lo que nos permite disponer de las cifras pertinentes para analizar de forma diferenciada la situación de la población femenina y masculina, en los términos requeridos por la "*Guía de recomendaciones para incorporar el enfoque de género en los Planes de Evaluación TD e Informes de Evaluación 2014-2020*".

GRÁFICO 3. GRADO DE EFICACIA DE LOS INDICADORES DE RESULTADO DEL PO FSE DE MELILLA 2014 – 2020 PARA LOS QUE SE DISPONE DE INFORMACIÓN CUANTITATIVA



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

En este contexto (ver Gráfico 3), se observa que la mayor parte de los indicadores de resultado han mantenido un nivel de ejecución bajo. La única singularidad en relación a esta regla corresponde a los participantes (tanto hombres como mujeres) que obtienen una cualificación tras su participación en el Plan de Formación para trabajadores y

[1] Los objetivos previstos a 2016 se calculan como una extrapolación lineal de las metas a 2023 perseguidas en cada caso por el PO.

empresarios de la Ciudad Autónoma de Melilla en la anualidad 2016 (Objetivo Específico 10.3.1); así como a los hombres desfavorecidos inmersos en la búsqueda de empleo, que siguen una educación/formación, que persiguen una cualificación o que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, tras su participación en las actuaciones del Objetivo Específico 10.1.2 que ha sido superior a la prevista para 2016.

Este reducido avance en la consecución de los Objetivos Específicos del PO se enfrenta a una dificultad adicional, dada la relevancia que tienen entre los indicadores de resultados de las operaciones seleccionadas aquellos que, de hecho, una experimentado un retraso con respecto al año de base, que se elevan al 50% de los indicadores cuantificados.

Esta circunstancia hace que la evolución hasta la consecución del objetivo a 2023 requiera de un esfuerzo mayor en un plazo de tiempo más corto si bien favorecido por la previsible evolución de la coyuntura económica.

Las mayores dificultades aparecen en la obtención de un empleo, incluido por cuenta propia, por parte de los participantes, particularmente entre la población femenina.

Las cifras macroeconómicas ponen de manifiesto los síntomas de mejora tras la profunda crisis que desde 2007 ha afectado a la economía española y, de forma particular, a la economía melillense, si bien estos aún no se han manifestado en el mercado laboral, por lo que se prevé que los resultados sufran un cambio de tendencia favorecidos por los efectos positivos de la coyuntura económica que previsiblemente se manifestarán con plena intensidad en los próximos años, una vez el desarrollo del PO haya alcanzado una velocidad de crucero.

4.2. PRODUCTIVIDAD

La valoración de la ejecución del Programa, tanto desde una perspectiva financiera como física (indicadores de productividad), así como la eficacia y eficiencia constituyen un referente fundamental para evaluar la evolución y las posibilidades de logro de los objetivos del mismo.

Dicho análisis se enfrenta, no obstante, a una limitación al alcance en el momento actual dado los retrasos referidos anteriormente. Para solventar esta limitación la Autoridad de Gestión (a través de la "*Guía para la elaboración de la Evaluación de los Objetivos / Resultados de los PO FSE para el Informe Anual a remitir en 2017*") propone utilizar como unidad de análisis el conjunto de las operaciones seleccionadas e identificar, en el marco de las mismas, aquellas que pueden considerarse ejecutadas, siempre que el grado de ejecución sea relevante.

A estos efectos, en el marco del PO FSE de Melilla 2014-2020, se han seleccionado un total de 9 operaciones (que se elevan a 16 si computamos las seleccionadas en el Eje 8C de Asistencia Técnica).

De entre ellas, puede considerarse que han iniciado su ejecución el 33,3% (el 31,25% sin consideramos la Asistencia Técnica), bajo la iniciativa de PROMESA y las Direcciones Generales de Educación, Juventud y Deportes y de Fondos Europeos.

El examen realizado se fundamenta en un análisis de eficacia y eficiencia con datos procedentes de la Ciudad Autónoma de Melilla como Organismo Intermedio y los cuestionarios realizados en el trabajo de campo por el equipo evaluador.

Ello permite aplicar una metodología cuantitativa (sustentada en la medición de la eficacia y la eficiencia en los términos establecidos en el "*Plan de Evaluación Específico e Integrado de los POs FEDER y FSE de Melilla 2014-2020*") y cualitativa (fundamentada en el estudio del estado de situación de las líneas de actuación).

4.2.1. Eficacia

a) Eficacia financiera por Prioridad de Inversión

La observación de la **eficacia financiera** se basa en los resultados obtenidos a partir del cálculo del indicador clásico más comúnmente empleado para medir el grado de absorción financiera, que permite cuantificar el avance conseguido (en términos de gasto seleccionado y en términos de gasto ejecutado) en relación con el previsto.

La eficacia financiera de las operaciones seleccionadas permite alcanzar un grado de ejecución en relación con la programación prevista a 2016 estimada en base a una extrapolación lineal del gasto anual del 91,62%, valor que se reduce ligeramente (como ya se ha referido con anterioridad) si la comparativa se realiza sobre la senda anual programada, alcanzando el 87,47%.

En ambos casos el grado de eficacia puede considerarse elevado. Situación que difiere considerablemente cuando centramos el análisis en el nivel de gasto ejecutado dentro de las operaciones seleccionadas.

Así, la eficacia financiera del gasto ejecutado es considerablemente menor, quedando catalogado el grado de eficacia como bajo, al situarse, respectivamente, en el 9,53% y el 9,10%.

TABLA 14. GRADO DE EFICACIA FINANCIERA POR EJES, PRIORIDDES DE INVERSIÓN Y OE DEL PO FSE DE MELILLA 2014-2020.

OT / EJE		PI	OE	GASTO TOTAL PROGRAMADO (2014-2020)	GASTO TOTAL PROGRAMADO (2014-2016)	GASTO SELECCIONADO A 31/12/2016	GASTO EJECUTADO A 31/12/2016	EFICACIA FINANCIERA					
								GASTO SELECCIONADO			GASTO EJECUTADO		
								EJE	PI	OE	EJE	PI	OE
1C	Fomento del empleo sostenible y de la calidad y de la movilidad laboral	8.1	8.1.2.	4.655.418,00	1.396.625,40	410.000,00	0,00	54,7%	54,7%	29,4%	1,2%	1,2%	0,0%
			8.1.3	838.077,00	251.423,10	491.226,00	19.500,00			195,4%			7,8%
2C	Fomento del empleo sostenible y de la calidad y de la movilidad laboral	9.3	9.3.1.	2.265.284,00	679.585,20	1.393.201,00	198.224,35	205,0%	205,0%	205,0%	29,2%	29,2%	29,2%
3C	Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje	10.1	10.1.2.	429.650,00	128.895,00	0	0	50,3%	0,0%	0,0%	11,6%	0,0%	0,0%
		10.2	10.2.1.	614.561,25	184.368,38	120.251,00	44.256,00		65,2%	65,2%		24,0%	24,0%
		10.3	10.3.1.	225.258,75	67.577,63	71.335,00	0,00		105,6%	105,6%		0,0%	0,0%
8C	Asistencia Técnica	8 (1)		197.770,14	59.331,04	83.232,79	2.526,11	87,4%	140,3%	140,3%	5,9%	4,3%	4,3%
		8 (2)		91.723,82	27.517,14	2.587,31	0,00		9,4%	9,4%		0,0%	0,0%
		8 (3)		62.500,04	18.750,01	6.521,93	3.708,48		34,8%	34,8%		19,8%	19,8%
PO FSE DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA 1014-2020				**9.380.243,00**	**2.814.072,90**	**2.578.355,03**	**268.214,94**	**91,62%**			**9,53%**		

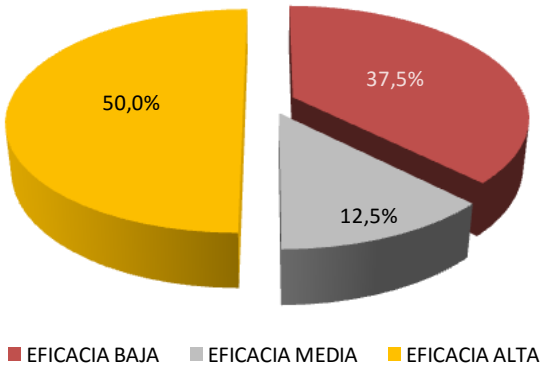
Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S. L. a partir de información aportada por la Ciudad Autónoma de Melilla.

De acuerdo con lo indicado por los beneficiarios públicos u órganos gestores de líneas de ayuda, las desviaciones en la ejecución de las operaciones seleccionadas según lo programado se deben, fundamentalmente, a los retrasos en el inicio de las actuaciones, a los tiempos abarcados por los procedimientos burocráticos y a la disponibilidad de medios personales y/o técnicos, a lo que se une, de forma particular en el caso del Proyecto Melilla FormaTIC el retardo en la puesta en marcha del Centro Tecnológico de la Ciudad Autónoma de Melilla.

No obstante, el examen por Prioridades de Inversión y Objetivos Específicos pone de manifiesto una notable heterogeneidad, caracterizada tanto por la casuística que da lugar a los retrasos como a su dimensión cuantitativa y cualitativa.

El grado de eficacia del 50% de las Prioridades de Inversión (ver Gráfico 4) puede considerarse, al igual que para el conjunto del PO, alto. Entre las mismas destaca la Prioridad de Inversión 9.3. (OT 9) en el marco de la cual se ha seleccionado a 31 de diciembre de 2016 el 61,5% del gasto programado para todo el período, con una eficacia en términos de ejecución del gasto en el período 2014-1016 del 29,2% (sólo superada por la Prioridad de Inversión 10.1).

GRÁFICO 4. GRADO DE EFICACIA FINANCIERA POR PRIORIDADES DE INVERSIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

En el extremo opuesto, con niveles de eficacia financiera muy bajos se sitúan las Prioridades de Inversión 10.2, 8 (2) y 8.1.

En el primero de los casos, las líneas de actuación previstas con el objeto de *aumentar el número de los alumnos de postgrado que obtienen formación en el ámbito de la I+D+I, fomentando el desarrollo de actividades en red con centros* (O.E. 10.2.1) no se ha seleccionado gasto. Ello se debe a que las operaciones a desarrollar en el Proyecto Melilla FormaTIC tendrán lugar en las instalaciones y aulario del Centro Tecnológico en

Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), que a 31 de diciembre de 2016 no estaban operativas.

Desde la finalización de las obras del Centro Tecnológico, este ha sido dotado, con fondos propios de la Ciudad Autónoma, de algunos equipamientos necesarios para su puesta en funcionamiento, tarea que aún no puede darse por finalizada.

No obstante, los avances alcanzados y el inicio de los trámites administrativos para la selección y puesta en marcha de las actuaciones hacen prever que las mismas comiencen a ejecutarse en los próximos meses, no adivinándose dificultades para la ejecución del gasto programado a la finalización del período de elegibilidad.

En el Eje 8C de Asistencia Técnica encontramos la segunda de las Prioridades con menor eficacia financiera, asociada a la realización de estudios y evaluaciones de calidad para medir la eficacia, eficiencia e impacto del Programa Operativo. Esta situación parece lógica si tenemos en cuenta que durante los primeros años de ejecución del PO los gastos de asistencia técnica tienden a concentrarse en mayor medida en las tareas de gestión y control, adquiriendo mayor relevancia el gasto vinculado a estudios y evaluaciones cuando el grado de ejecución del mismo ha adquirido una masa crítica. De ello se deduce, por tanto, que la realización de las evaluaciones previstas en el Plan de Evaluación Específico e Integrado de los POs FEDER y FSE de Melilla 2014-2020, permitirá alcanzar una eficacia del 100% a 2023.

Mayor preocupación podría generar la situación de la Prioridad de Inversión 8.1. En este caso, pese a que el nivel de eficacia financiera es más elevado (54,7%), la relevancia de la misma en el marco del Programa (tanto desde una perspectiva financiera como estratégica) puede condicionar la ejecución global del mismo.

Dado que hasta el momento se han iniciado dos de las líneas de actuación previstas, el equipo evaluador considera necesario acelerar la puesta en marcha de la tercera de estas líneas, los itinerarios integrados de formación y empleo, que permita garantizar el cumplimiento de la regla N+3 y el hito a 2018 del indicador financiero del marco de rendimiento para el Eje 1C.

Finalmente, las Prioridades de Inversión 10.1 y 10.3. presentan un gasto asociado a las operaciones seleccionadas muy próximo al previsto de acuerdo con la proyección lineal.

Desde una perspectiva cualitativa, parece pronto para determinar la percepción del grado de satisfacción por parte de los beneficios privados o participantes últimos en las actuaciones, si bien las primeras conclusiones alcanzadas en el trabajo de campo, referidas a las Prioridades de inversión 8.1, 10.1 y 10.3 determinan un grado medio de satisfacción, asociado más al nivel de exigencia para acceder a las actuaciones que a la calidad de las mismas.

b) Eficacia física por Prioridad de Inversión

Desde el punto de vista de los **productos obtenidos**, la perspectiva adoptada es doble: se parte de un estudio de la tipología de los participantes en las actuaciones seleccionadas (y, en su caso, ejecutadas) para cerrar el capítulo con la valoración del grado de eficacia por Prioridad de Inversión. Ambos aspecto se fundamentan en los indicadores de productividad, por lo que es necesario tener presente la limitación (ya señalada en el caso de los indicadores de resultado) que supone la escasa información disponible a 31 de diciembre de 2016. De forma específica, se asocia ejecución en los indicadores de productividad de las Prioridades de Inversión con gasto ejecutado con la salvedad de los indicadores del Eje de Asistencia Técnica (AT01) Número de verificaciones in situ y (AT03) Número de campañas relacionadas con el Programa Operativo.

En relación con estos últimos, además, el PO no cuenta con un objetivo previsto a 2023 en el texto del PO, aunque sí se han incorporado con posterioridad en los Informes Anuales de Seguimiento.

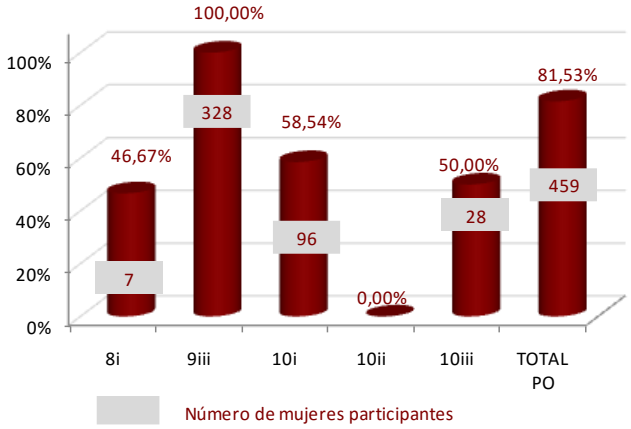
Por consiguiente, el equipo evaluador recomienda la inclusión de las metas a 2023 de todos los indicadores de productividad del Eje 8C en el texto del PO aprovechando la reprogramación que se prevea hacer en el futuro, así como la revisión de la ejecución ligada a las operaciones ejecutadas para garantizar que los indicadores están siendo cuantificados de modo adecuado en tiempo y forma [de acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 5 del Reglamento de Ejecución (UE) Nº 215/2014].

Los indicadores de productividad que recogen ejecución durante el período 2014-2016 representan el 50% de los que constituyen el sistema de seguimiento del PO FSE de Melilla 2014-2020 (el 80% si no se toman en consideración los relativos a la Asistencia Técnica).

b.1) Análisis de participación

La participación global asciende a un total de 563 personas, con un peso mayoritario de las mujeres (que representan el 81,53% del total) –ver Gráfico 5–. Esta relevancia de la población femenina es consecución de las actuaciones realizadas en la Prioridad de Inversión 9.3 que están íntegramente destinadas a la población femenina. De hecho, valorando la participación en el resto del PO (sin considerar la prioridad de inversión 9.3) esta resulta mucho más equilibrada por sexos, con una relevancia de la población femenina del 55,74%.

GRÁFICO 5. REPRESENTATIVIDAD DE LA POBLACIÓN FEMENINA EN EL PO FSE DE MELILLA 2014-2020 POR PRIORIDADES DE INVERSIÓN (2014-2016)



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

Por edad, el grupo que concentra la mayor parte de la participación corresponde a las personas entre los 25 y los 64 años (72,3% del total), si bien la población más joven (destacada como uno de los colectivos prioritarios del PO) tiene una relevancia notable (20,0%), particularmente, entre los hombres (45,2%).

La situación laboral se revela como un rasgo determinante a la hora de acceder a las actuaciones cofinanciadas: el 84,0% de las personas participantes se encuentran en situación de desempleo, adquiriendo una importancia marginal la población inactiva (4,4%). Esta situación es una constante, además, a nivel de Prioridad de Inversión, salvo en el caso de la Prioridad 10.3, donde la ayuda se ha concentrado en las personas que cuentan con un empleo (incluyendo autónomos/as y empresarios/as).

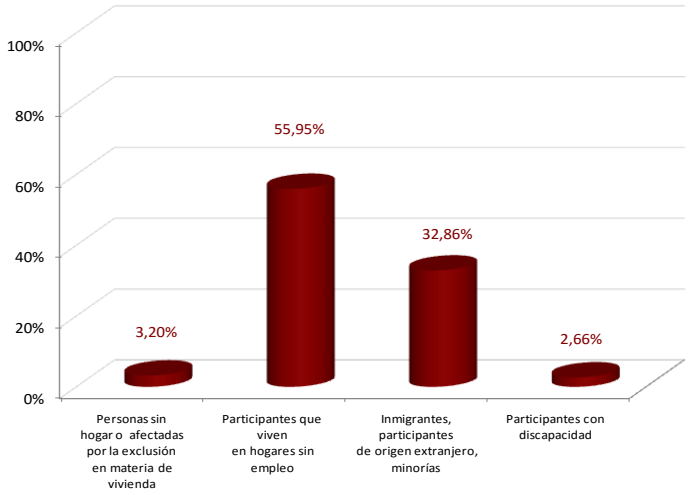
Difiere, sin embargo, la relevancia de aquellas personas que, estando en situación de desempleo, han permanecido en la misma durante un período de tiempo superior a un año y forman parte, en consecuencia, de los/as desempleados/as a largo plazo en cada Prioridad de Inversión. Así, resulta muy significativo el peso que dicho colectivo tiene en el caso de la convocatoria de régimen de ayudas para el fomento del empleo y el autoempleo en Melilla (Prioridad de Inversión 8.1) y en las actuaciones del Centro de Información de la Mujer (Prioridad de Inversión 9.3).

Desde la perspectiva de la formación de los/as participantes, las actuaciones han priorizado a los/as destinatarios/as con menor nivel de formación. Así, las personas con estudios de enseñanza primaria o primer ciclo de educación secundaria representan el 72,5% del total de las participantes en el PO durante las anualidades 2014 a 2016.

Por otra parte, entre las mujeres le siguen en importancia aquellas que cuenta con educación secundaria de segundo ciclo o educación postsecundaria, en tanto entre los hombres tienen una mayor presencia quienes cuentan con una formación superior.

Finalmente, entre los que podemos identificar como colectivos más desfavorecidos que han tenido una participación más o menos significativa se encuentran las personas si hogar o afectadas por la exclusión en materia de vivienda, los participantes que viven en hogares sin empleo, la población inmigrante y minorías y las personas con discapacidad. En todo caso, su participación difiere de forma notable destacando la presencia de la población que vive en hogares sin empleo y la población inmigrante.

GRÁFICO 6. REPRESENTATIVIDAD DE LOS COLECTIVOS MÁS DESFAVORECIDOS EN EL PO FSE DE MELILLA 2014-2020 POR PRIORIDADES DE INVERSIÓN (2014-2016)



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

En ambos casos se observa una concentración de los colectivos en el desarrollo de las actuaciones del Centro de Información de la Mujer (Prioridad de Inversión 9.3), si bien esta es menor en el caso de la población inmigrante que tiene presencia en todas las Prioridades de Inversión en las que se ha ejecutado gasto, en tanto las personas que viven en hogares sin empleo participan únicamente en las tutorías personalizadas para la preparación de las pruebas oficiales del MECD (Prioridad de Inversión 10.1).

b.2) Niveles de eficacia física de los indicadores de productividad

El **grado de eficacia** de los indicadores de productividad (ver Tabla 15) puede considerarse medio-bajo, en líneas generales, si bien existe cierta disparidad por Prioridades de inversión, así como por género.

Los resultados más favorables se asocian a las Prioridades de Inversión 9.3 *Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación* y 10.3. *Mejora de la igualdad de acceso al aprendizaje permanente para todos los grupos de edad en estructuras formales, no formales e informales y de los conocimientos, las competencias profesionales y las capacidades de los trabajadores, así como la promoción de itinerarios de aprendizaje flexibles, también a través de la orientación profesional y la convalidación de las competencias adquiridas*.

En el primero de los casos, el Centro de Información de la Mujer (única actuación iniciada) está destinado al uso de la población femenina, previéndose que acudan al mismo un total de 477 mujeres desfavorecidas en el período comprendido entre 2014 y 2016. En la práctica el indicador (CO17) *Otras personas desfavorecidas* apunta a un total de 328 mujeres, lo que supone una eficacia de 68,7%, es decir un grado medio de eficacia.

TABLA 15. ANÁLISIS DE LOS PRODUCTOS: GRADO DE EFICACIA DE LOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A NIVEL DE PRIORIDAD DE INVERSIÓN

OT	PI	IIPP		VALOR PREVISTO 2023 (1)			VALOR PREVISTO 2016 (2)			VALOR OBSERVADO 2016 (3)			GRADO DE CUMPLIMIENTO (3)/(2)			DESVIACIÓN [(3)-(2)]/(2)			GRADO DE EFICACIA		
				H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T
	8.1	CO01	Personas desempleadas, incluso de larga duración	566,00	731,00	1.297,00	169,8	219,3	389,1	8	7	15	4,7%	3,2%	3,9%	-95,3%	-96,8%	-96,1%	BAJA	BAJA	BAJA
	9.3.	CO17	Otras personas desfavorecidas	-	1.591,00	1.591,00	0	477,3	477,3	-	328	328	-	68,7%	68,7%	-	-31,3%	-31,3%	-	MEDIA	MEDIA
	10.1	CO09	Personas con educación primaria (CINE 1) o educación secundaria baja (CINE 2)	243,00	597,00	840,00	72,9	179,1	252	57	68	125	78,2%	38,0%	49,6%	-21,8%	-62,0%	-50,4%	MEDIA	BAJA	BAJA
	10.2	CO11	Personas con enseñanza terciaria (CINE 5 a 8)	45,00	20,00	65,00	13,5	6	19,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	10.3	CO05	Personas empleadas, incluso por cuenta propia	135,00	89,00	224,00	40,5	26,7	67,2	24	16	40	59,3%	59,9%	59,5%	-40,7%	-40,1%	-40,5%	MEDIA	MEDIA	MEDIA
	8C	AT01	Nº de verificaciones in-situ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8C	AT02	Nº de estudios y evaluaciones relacionadas con el programa operativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	8C	AT03	Nº de campañas relacionadas con el Programa Operativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S. L. a partir de información aportada por la Ciudad Autónoma de Melilla.

En la Prioridad 10.3, el "Plan de Formación para trabajadores y empresarios de la Ciudad de Melilla" (2016) ha contado con la participación de 40 personas empleadas (incluyendo el autoempleo) (CO05), lo que representa el 60% de las previstas, con un grado de eficacia medio. Este resultado pese a ser muy homogéneo entre hombres y mujeres, resulta ligeramente más favorable entre la población femenina en relación con las expectativas iniciales.

En consecuencia, dada la propicia trayectoria del rendimiento de la operación iniciada en 2016, pese a la inexistencia de gasto certificado, y la puesta en marcha del Plan de Formación Melilla Calidad de cara a la anualidad 2017, sería conveniente incidir en la mejora de la participación de los hombres en ambas actuaciones.

Muy próximo, también, al grado medio de eficacia, aunque con un 49,6% de ejecución de los objetivos previstos a 2016, se sitúa el rendimiento de la Prioridad de Inversión 10.1. Así, han participado en el desarrollo de las "Tutorías personalizadas para la preparación de las pruebas oficiales del MECD" un total de 125 personas con nivel de educación primaria (CINE 1) o secundaria baja (CINE 2) (CO09), de las cuales el 54,4% son mujeres.

Sin embargo, las previsiones de concentración de la actuación en la población femenina eran mayores, lo que se traduce en un menor nivel de eficacia (38,0%) en relación con la población masculina (78,2%), lo que pone de relieve la necesidad de trabajar con las mujeres para mejorar el nivel de ejecución.

En última instancia, la población desempleada (incluida la de larga duración) (CO01) que participa en las actuaciones arrancadas en la Prioridad de Inversión 8.1. presenta un grado de eficacia bajo, independiente del sexo de los implicados (con grados que no alcanzan el 10% en ninguno de los casos). Tal y como se ha señalado al analizar la eficacia financiera, es importante realizar un seguimiento pormenorizado de las actuaciones, dada la relevancia de la Prioridad de Inversión en el PO.

4.2.2. Eficiencia

La eficiencia de las políticas de inversión pública está determinada por la relación entre los rendimientos de la misma y los recursos empleados para su consecución, de modo que será más eficiente aquella política que, empleando un menor volumen de recursos, obtenga mejores resultados.

Para su estimación, y de acuerdo con lo propuesto en el Plan de Evaluación Específico Integrado de los PO FEDER y FSE de Melilla 2014-2020, se ha empleado la *metodología de*

costes unitarios. Aplicado al PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020, la valoración global de este concepto proporciona una idea de la capacidad del Programa para alcanzar los objetivos planteados con la dotación financiera programada.

Pese a la relevancia de la información aportada, conviene tener presente en todo caso que la metodología adolece de algunas limitaciones como la ausencia de valores financieros programados a nivel de indicador, la heterogeneidad de las acciones que, en ocasiones, se desarrollan en el marco de determinadas Prioridades de Inversión o la fiabilidad de las previsiones de los objetivos físicos a alcanzar.

Partiendo de estas consideraciones, se ha estimado el grado de eficiencia como el ratio que compara el coste unitario efectivo y el coste unitario programado para el período 2014-2020.

La información disponible ha permitido estimar la eficiencia para cuatro de las cinco Prioridades de Inversión del Programa Operativo (excluyendo las de Asistencia Técnica, dado que no se dispone de metas objetivo a 2023 y, por tanto, tampoco a 2016 para los mismos). Cada una de ellas cuenta con un indicador de productividad con ejecución efectiva antes del 31 de diciembre de 2016.

La Tabla 16 recoge la estimación del ratio de eficiencia que sirve de base a la valoración realizada a continuación. No obstante, existen elementos adicionales que pueden condicionar dicha valoración: elementos que dificultan la cuantificación de los costes unitarios, así como elementos de carácter más cualitativo que favorecen o dificultan la consecución de un mayor nivel de eficiencia.

Es por ello que se ha procedido a la procedido a valorar la eficiencia de los indicadores de productividad tomando en consideración esta dimensión más cualitativa. Sin embargo, la dimensión cualitativa propuesta cobrará más relevancia (sobre todo los factores que dificultan o favorecen la eficiencia) en la medida en que el nivel de ejecución de las líneas de actuación sea más elevado, por lo que el equipo evaluador sugiere la realización de un análisis en mayor profundidad en los próximos ejercicios de evaluación previstos en el "*Plan Específico e Integrado de Evaluación de los POs FEDER y FSE de Melilla 2014-2020*".

De acuerdo con la información recogida en ambas tablas se alcanzan las siguientes conclusiones:

TABLA 16. GRADO DE EFICIENCIA DE LOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

EJE/OT	PI	INDICADOR DE PRODUCTIVIDAD		IMPORTE DEL COSTE TOTAL SUBVENCIONABLE A 2016 (1)	IMPORTE DE LOS GASTOS SUBVENCIONABLES A 2016 (SELECCIONADO) (2)	VALOR ESPERADO ACUMULADO 2016 (3)	VALOR EJECUTADO ACUMULADO 2016 (4)	COSTE TOTAL UNITARIO PROGRAMADO CUP = (1)/(3)	COSTE TOTAL UNITARIO REALIZADO CUR = (2)/(4)	GRADO DE EFICIENCIA (CUR/CUP)	
1C / 8	8.1	CO01	Personas desempleadas, incluso de larga duración	1.648.048,50	901.226,00	389,1	15	4.235,54	60.081,73	1418,5%	BAJA
2C / 9	9.3	CO17	Otras personas desfavorecidas	679.585,20	1.393.201,00	477,3	328	1.423,81	4.247,56	298,3%	BAJA
3C /10	10.1	CO09	Personas con educación primaria (CINE 1) o educación secundaria baja (CINE 2)	128.895,00	120.251,00	252	125	511,49	962,01	188,1%	BAJA
	10.2	CO11	Personas con enseñanza terciaria (CINE 5 a 8)	184.368,38	0,00	19,5	0	9.454,79	-	-	-
	10.3	CO05	Personas empleadas, incluso por cuenta propia	67.577,63	71.335,00	67,2	40	1.005,62	1.783,38	177,3%	BAJA
8C	8(1)	AT01	Nº de verificaciones in-situ	59.331,04	83.232,79	-	-	-	-	-	-
	8(2)	AT02	Nº de estudios y evaluaciones relacionadas con el programa operativo	27.517,14	2.587,31	-	-	-	-	-	-
	8(3)	AT03	Nº de campañas relacionadas con el Programa Operativo	18.750,01	6.521,93	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S. L. a partir de información aportada por la Ciudad Autónoma de Melilla.

TABLA 17. ELEMENTOS CONSIDERADOS EN LA VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA

ELEMENTOS PARA LA VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA	PRIORIDADES DE INVERSIÓN							
	8.1	9.3	10.1	10.2	10.3	8(1)	8(2)	8(3)
FACTORES QUE DIFICULTAN LA VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA								
Existen dudas sobre la fiabilidad y rigor de los indicadores físicos utilizados								
Ausencia de objetivos a 2023 para los indicadores de productividad						+	+	+
El indicador de productividad no cuenta con ejecución para el período 2014-2020				+		+	+	+
Se observan valores anómalos para los ratios de eficiencia (superiores a 300% o inferiores a 30%)	+							
FACTORES QUE FAVORECEN LA EFICIENCIA								
Los beneficiarios finales contribuyen de forma apreciable en la ejecución financiera y muestran una elevada demanda en relación con la actuación	+	+	+		+			
Las actuaciones son valoradas muy positivamente por parte de los beneficiarios finales.		+						
Los proyectos constituyen ejemplos de buenas prácticas de acuerdo a los criterios aprobados en el seno del GERIP								
Se aplican medios y procedimientos específicos encaminados al seguimiento de los proyectos durante su ejecución	+	+	+	+	+	+	+	+
FACTORES QUE REDUCEN LA EFICIENCIA								
Los niveles de ejecución de la Prioridad de Inversión son reducidos lo que merma la relevancia de los costes unitarios realizados	+	+	+	+	+	+	+	+
Se han constatado desviaciones relevantes entre el gasto seleccionado y el gasto ejecutado	+	+	+	+	+	+	+	+
Se han detectado problemas administrativos o de gestión en las operaciones cofinanciadas				+				
ESTIMACIÓN DEL RATIO DE EFICIENCIA								
Ratio de eficiencia	1418,5%	298,3%	188,1%		177,3%			

VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA								
BAJA								
MEDIA								
ALTA								

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

- No ha sido posible valorar el grado de eficiencia de los indicadores de productividad de la Prioridad de Inversión 10.2 y las asociadas al Eje de Asistencia Técnica, ante la ausencia de ejecución y metas a 2013, respectivamente.

- Todos los indicadores de productividad para los que ha sido posible estimar los costes unitarios y el pertinente ratio de eficiencia muestran un grado de eficiencia bajo. De hecho en el caso de la población desempleada destinataria del régimen de ayudas para el fomento del empleo y el autoempleo en Melilla ha supuesto un coste desproporcionado en relación con las previsiones, lo que hace catalogar el grado de eficiencia de anómalo.

- La reducida eficiencia se ve, además, agravada por la aparición de factores que dificultan la capacidad para maximizar la obtención de resultados con el menor uso posible de recursos, particularmente los retrasos en la ejecución de las actuaciones y las diferencias existentes entre el gasto seleccionado y el gasto ejecutado entre los años 2014 y 2016.

- No obstante, las líneas de actuación presentan en muchas de las Prioridades de Inversión elementos potenciadores de la eficiencia que hacen prever que una vez se alcancen unos valores mínimos de ejecución ésta tenderá a mejorar de forma significativa como son:

  - La existencia de mecanismos de seguimiento y evaluación que introducen al sistema un margen de maniobra suficiente como para adoptar medidas correctoras cuando los grados de eficacia y eficiencia resultan significativos.

  - La demanda existente en relación con las actuaciones y la positiva valoración de las mismas por parte de los beneficiarios que es especialmente significativa en la Prioridad de Inversión 9.3.

- Aunque las condiciones actuales no permiten cumplir con los requisitos que caracterizan los casos de buenas prácticas de operaciones cofinanciadas (en los términos definidos en la medida C.3. de la Estrategia de Comunicación de los PO FEDER y FSE de Melilla 2014-2020), la orientación a la calidad promovida en este período de programación y los requisitos en materia de identificación de buenas prácticas hace pensar que este factor surgirá con determinación en los próximos ejercicios.

4.3. CUMPLIMIENTO DE LOS HITOS DEL MARCO DE RENDIMIENTO

La orientación a resultados de la Política de Cohesión Europea en el período 2014-2020 tiene un claro exponente en el marco de rendimiento y la reserva de eficacia.

A estos efectos, la Comisión, en colaboración con la Autoridad de Gestión, examinará el rendimiento del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 en la anualidad 2019, tomando como referencia el marco de rendimiento expuesto en el PO.

En el marco de dicho examen se procederá a analizar la consecución de los hitos del PO por lo que se refiere a las prioridades, conforme a la información y las evaluaciones incluidas en el Informe Anual de Ejecución y el Informe de Evaluación presentados en el año 2019, con arreglo al artículo 44.5 del Reglamento (UE) Nº 1013/2013.

A partir de los criterios de revisión establecidos en el artículo 6 del Reglamento de Ejecución (UE) Nº 215/2014 se determinará el grado de cumplimiento y la consiguiente asignación de la reserva de eficacia.

CUMPLIMIENTO DEL MARCO DE RENDIMIENTO: CRITERIOS DE REVISIÓN

Los hitos o las metas de una prioridad se considerarán alcanzados si todos los indicadores incluidos en el marco de rendimiento han realizado al menos el 85% del valor del hito al final de 2018 o al menos el 85 % del valor de la meta al final de 2023. Excepcionalmente, cuando el marco de rendimiento incluya tres o más indicadores, se pueden considerar alcanzados los hitos o las metas de una prioridad si todos los indicadores excepto uno realiza el 85% del valor de su hito al final de 2018 o el 85% del mismo al final de 2023. El indicador que no realice el 85% del valor de su hito o su meta no realizará menos del 75% del valor de su hito o su meta.

Para una prioridad cuyo marco de rendimiento incluya no más de dos indicadores, el incumplimiento de haber alcanzado al menos el 65% del valor del hito al final de 2018 para cada uno de estos indicadores se considerará como un incumplimiento grave a la hora de alcanzar los hitos. El incumplimiento en alcanzar al menos el 65% del valor de la meta al final de 2023 para cada uno de estos indicadores se considerará como un incumplimiento grave a la hora de alcanzar las metas.

Para una prioridad cuyo marco de rendimiento incluya más de dos indicadores, el incumplimiento de haber alcanzado al menos el 65% del valor del hito antes de finales de 2018 para al menos dos de esos indicadores se considerará como un incumplimiento grave en los hitos. Un incumplimiento a la hora de alcanzar al menos el 65% del valor de la meta antes de finales de 2023 para al menos dos de esos indicadores se considerará como un incumplimiento grave a la hora de alcanzar las metas.

Resulta, dada la relevancia del marco de rendimiento, necesario realizar una valoración de la situación del mismo que permita determinar las posibilidades de cumplimiento de los hitos intermedios definidos a 2018, con el objetivo de contar con margen de maniobra en caso de detectar desviaciones significativas.

Para ello se ha procedido a realizar un estudio del grado de eficacia de cada indicador de productividad del Marco de Rendimiento, similar al abordado, de modo general en el capítulo 4.2.1 del presente Informe, pero tomando como referente el valor previsto a 2018 (hito intermedio).

De forma global la evolución del Marco de Rendimiento del PO, valorada a partir de las operaciones seleccionadas entre 2014 y 2016, resulta poco favorable (ver Tabla 18).

A 31 de diciembre de 2016 el PO estaría en una situación de incumplimiento grave en todos los Ejes Prioritarios si consideramos el gasto ejecutado, dado que ninguno de los indicadores alcanza un grado de eficacia del 65%.

La consideración del gasto seleccionado mejora la situación, si bien no permite dar cumplido en 2016 los criterios de revisión en ninguno de los Ejes: los indicadores de productividad incluidos en el mismo alcanzan un nivel de productividad muy por debajo del requisito del 85% (con un máximo del 50,6% del CO17 en el Eje 9).

En consecuencia, y en línea con lo establecido en los puntos anteriores, sería recomendable, de una parte, la constatación de la adecuada cuantificación de los indicadores de productividad, y, de otra, agilizar la puesta en marcha, ejecución y certificación de las operaciones susceptibles de ser cofinanciadas para garantizar el cumplimiento del hito para 2018 y con ello la obtención de la reserva de eficacia. Particularmente en aquellos ámbitos en los que la eficacia resulta menor, como son el Proyecto FormaTIC (Eje 10) –una vez solucionados los retrasos vinculados a la puesta en marcha del Centro Tecnológico en TICs de la Ciudad Autónoma de Melilla– y los itinerarios integrados de formación y empleo y la Escuela de Hostelería y Turismo de Melilla (Eje 8), donde los indicadores presentan menores avances en relación con las expectativas y los hitos para 2018.

TABLA 18. CUMPLIMIENTO DEL MARCO DE RENDIMIENTO: AVANCES HACIA EL HITO PARA 2018

OT	IIPP		VALOR PREVISTO 2018 (1)	VALOR PREVISTO 2016 (2)	VALOR OBSERVADO 2016 (3)	GRADO DE CUMPLIMIENTO (3)/(2)	DESVIACIÓN [(3)-(2)]/(2)	GRADO DE EFICACIA
8	CO01	Participantes desempleados, incluso de larga duración	885,00	663,75	15	2,3%	-97,7%	BAJA
	F1	Indicador financiero	1.505.555,00	1.129.166,25	901.226,00	79,8%	-20,2%	MEDIA
9	CO17	Otras personas desfavorecidas	864,00	648,00	328	50,6%	-49,4%	MEDIA
	F1	Indicador financiero	620.827,00	465.620,25	1.393.201,00	299,2%	199,2%	ALTA
10	CO09	Participantes con educación primaria (CINE 1) o educación secundaria baja (CINE 2)	600,00	450,00	125	27,8%	-72,2%	BAJA
	CO11	Participantes con enseñanza terciaria (CINE 5 a 8)	45,00	33,75	0	0,0%	-100,0%	BAJA
	F1	Indicador financiero	347.913,00	260.934,75	191.586,00	73,4%	-26,6%	MEDIA

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L. a partir de información aportada por la Ciudad Autónoma de Melilla.

5. VALOR AÑADIDO COMUNITARIO

La observación del valor añadido comunitario resulta una tarea compleja, dado su carácter multidisciplinar, implicando cambios que van desde una perspectiva más microeconómica hasta la más macroeconómica, así como cambios en diferentes esferas de la actividad económica y social y que, pese a ser consecuencia en parte de las actuaciones cofinanciadas por el FSE pueden serlo también de otras medidas de política económica o de la propia coyuntura económica.

Esta dificultad se ve agravada, además, en el actual proceso de evaluación del PO FSE de Melilla 2014-2020, dado el escaso nivel de ejecución del Programa que impide la identificación del impacto del PO sobre el contexto de la Ciudad Autónoma.

5.1. EFECTOS EN LAS INSTITUCIONES

La trayectoria de las autoridades del PO, así como de los beneficiarios públicos u órganos gestores de ayudas en la programación y gestión de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos hace que sus instituciones estén en gran medida adaptadas a los requisitos derivados de las mismas.

No obstante se han producido ciertos cambios para adaptar las mismas a los cambios introducidos en los Reglamentos relativos al período de programación 2014-2020 entre los que tienen una relevancia significativa los elementos relacionados con la lucha contra el fraude.

Las responsabilidades adicionales que ha podido suponer la carga de tareas en la gestión y seguimiento de las operaciones cofinanciadas por parte de los gestores ha supuesto en el 50% de los beneficiarios públicos u órganos gestores de ayudas una insuficiencia de recursos humanos y/o materiales. Esta situación, además, agravada por los cambios los cambios producidos en los cargos públicos derivados de las elecciones de 2015, ha requerido de un proceso de adaptación que ha podido incidir temporalmente en la adopción de decisiones, si bien no ha supuesto un cambio institucional de relieve.

Asimismo, el Organismo Intermedio se ve obligado a complementar las diferentes funciones previstas del OI con la contratación de asistencias técnicas específicas.

Dichas tareas se ven apoyadas en el sistema informático de registro y almacenamiento de datos contables relacionados con cada una de las operaciones que ejecute en el ámbito de su competencia en el marco del Programa Operativo con el que cuenta el Organismo Intermedio. Este, apoyado en la buena praxis del período 2007-2013 ha sido mejorado y

adaptado al entorno, normas y procedimientos derivados de la nueva programación 2014-2020, permite la recopilación de los datos sobre la ejecución necesarios para la gestión financiera, el seguimiento, las verificaciones, incluyendo las referidas a lucha contra el fraude, las auditorías y la evaluación, garantizando la existencia de una pista de auditoría adecuada.

5.2. EFECTOS EN LAS PERSONAS

Los efectos positivos generados por la estrategia del PO FSE de Melilla 2014-2020 tendrán una relevancia más o menos significativa en la Ciudad Autónoma a medio plazo.

Tales impactos pretenden contribuir al cambio de tendencia en un mercado de trabajo que ha soportando la parte más dura del ajuste debido a la crisis económica iniciada en 2007, y que ha acarreado un coste efectivo en términos de pérdidas de empleo e incremento del paro, cierre de empresas y personas que se quedan sin trabajo, así como un descenso brutal de la probabilidad de volver a emplearse o encontrar el primer empleo.

En este contexto, y desde una perspectiva más microeconómica e incluso particular, y a pesar del reducido nivel de ejecución del PO, ya se pueden identificar algunos elementos positivos, particularmente sobre los destinatarios últimos de las actuaciones cofinanciadas (personas y colectivos).

A estos efectos los participantes se han caracterizado por el papel prioritario de las mujeres (81,53%), entre las que, además, el grado de éxito es mayor si comparamos los niveles de participación (indicadores de productividad) y los resultados obtenidos (indicadores de resultado).

Así, de los cinco indicadores de resultado para los que se dispone de ejecución a 31 de diciembre de 2016, en 3 de ellos (el 60%) el grado de éxito es mayor entre la población femenina. Dicho de otro modo, las mujeres han alcanzado en mayor medida los resultados esperados tras su participación en el Programa que los hombres.

Este mayor grado de éxito es consecuencia de las mujeres 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 fundamentalmente en el Centro de Información para la Mujer (Prioridad de Inversión 9.3) y las tutorías personalizadas para la preparación de las pruebas oficiales del MECD (Prioridad de Inversión 10.1).

Sin embargo el éxito alcanzado tras la participación en el PO es superior entre la población masculina en la obtención de un empleo un empleo, incluido por cuenta propia, en el

plazo de seis meses siguientes a su participación en la convocatoria del régimen de ayudas para el fomento del empleo y el autoempleo del año 2016 (si bien este indicador está pendiente de revisión, dado que los resultados reflejan unos empleos alcanzados superiores al número de participantes).

La integración en el sistema educativo (formal o informal) y/o en el mercado laboral lograda genera a medio plazo diversas implicaciones positivas para los participantes que van desde aumento de los ingresos (a nivel individual y de los hogares), la reducción de riesgo de pobreza y exclusión social.

Asimismo, cuando el impacto es lo suficientemente representativo en la región, los resultados afectarán, indirectamente al consumo de las familias y, en última instancia, a la demanda agregada, con el consiguiente efecto sobre el crecimiento económico, así como a la inclusión social, particularmente de los colectivos más desfavorecidos.

5.3. EFECTOS EN LOS MODELOS DE INTERVENCIÓN Y EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Las políticas activas de empleo forman parte de la redefinición de la naturaleza y las aspiraciones del estado del bienestar. Su objetivo es mantener o mejorar la participación de las personas en el mercado laboral.

El PO constituye en la Ciudad Autónoma de Melilla un instrumento sustancial en la aplicación de las Políticas Activas de Empleo a través del apoyo prestado a las personas, pero también a las estructuras y los sistemas.

De forma específica, tal y como señala la propia Unidad Administradora del FSE, "*el FSE contribuye a administrar el cambio y a mantener las políticas acticas de empleo apoyando proyectos encaminados a financiar los sistemas de anticipación al cambio (…), servir de apoyo en la reestructuración de empresas (…) y sectores y apoyar a las personas (…)*".

De hecho, el gasto seleccionado para las anualidades 2014-2020 representa más del 8% de las partidas presupuestarias destinadas a Políticas Activas de Empleo en los Presupuestos Generales de la Ciudad Autónoma de Melilla en las anualidades 2014 a 2016, cifra que alcanza prácticamente el 9% cuando nos referimos al gasto programado (estimado a través de una extrapolación lineal para estos años).

5.4. CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Los análisis realizados en la evaluación ex – ante pusieron de manifiesto la capacidad del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 para contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, determinando que todas las Prioridades de Inversión influían sobre al menos alguno de los objetivos del mismo, al tiempo que todos estos contaban con la contribución de varias de las Prioridades del PO.

La Tabla 19 recoge la influencia estimada por Prioridad de Inversión, así como el gasto total programado para todo el período, y el seleccionado y ejecutado en 2014-2016.

TABLA 19. CONTRIBUCIÓN DEL PO FSE DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELLLA 2014-2020 A LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Eje/ OT	PI	EMPLEO	I+D+i	CLIMA Y ENERGÍA	EDUCACIÓN	POBREZA E INCLUSIÓN	GASTO TOTAL PROGRAMADO (2014-2020)	GASTO TOTAL SELECCIONADO	GASTO TOTAL EJECUTADO
1C/ OT 8	8.1	++				++	5.493.495,00	901.226,00	19.500,00
2C/ OT 9	9.3	++			+	++	2.265.284,00	1.393.201,00	198.224,35
3C/ OT 10	10.1	++	+		++	++	429.650,00	120.251,00	44.256,00
	10.2	+	++	+	++		614.561,25	0,00	0,00
	10.3	++	+		++	+	225.258,75	71.335,00	0,00

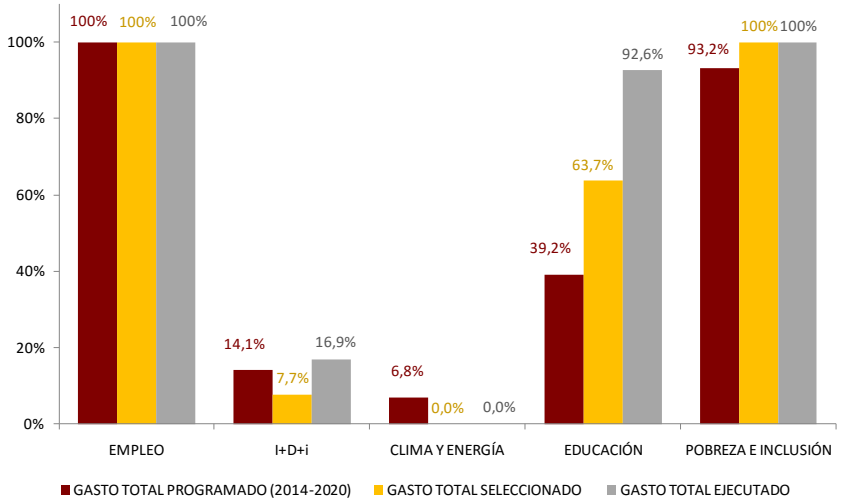
++	CONSIDERABLE	+	MODERADA

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

Como se desprende tanto de la tabla anterior como del resumen incorporado en el Gráfico 7, la contribución de la ayuda aprobada en el marco de las operaciones seleccionadas supone un porcentaje sobre el total igual o superior a la prevista en el momento de la programación para todos los objetivos, con la única excepción del clima y la energía que, de hecho, no constituye un objetivo del PO (aunque sí una prioridad horizontal dentro del desarrollo sostenible y cuya contribución resulta especialmente determinante en lo relativo a la I+D+i prevista en la Prioridad de Inversión 10.2 que aún no ha iniciado el procedimiento de selección de operaciones).

No obstante, esta situación tiene un clara carácter coyuntural y las previsiones apuntan a una creciente aproximación entre la contribución prevista y la efectiva a medida que el PO alcance una velocidad de crucero en el desarrollo de las actuaciones y la certificación de gasto.

GRÁFICO 7. CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 DEL GASTO PROGRAMADO, SELECCIONADO Y EJECUTADO



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting, S.L.

6. ACCIONES EMPRENDIDAS PARA CUMPLIR CON LAS CONDICIONES EX ANTE

Con el propósito de asegurar que los Estados miembros satisfacen las condiciones necesarias para recibir financiación de los Fondos EIE, los Reglamentos recogen una serie de requisitos institucionales, políticos y legales (condicionalidades ex ante) cuyo cumplimiento se evaluó por parte del Estado Miembro en el marco del proceso de programación.

Esta evaluación que pretende garantizar el aumento de la eficacia y eficiencia de la aplicación del PO, permitió concluir ***el cumplimiento del 100% de las condiciones ex – ante (tanto generales como temáticas) se cumplían en el momento de la aprobación del PO***.

En consecuencia, y dado el cumplimiento de las condiciones ex - ante en el momento de la aprobación del PO FSE de melilla 2014-2020, no procede el emprendimiento de acciones adicionales, quedando desde el inicio del período de elegibilidad garantizados los compromisos y obligaciones en relación con el marco normativo o regulatorio, las políticas / estrategias sectoriales y la capacidad administrativa / institucional.

7. PRINCIPIOS HORIZONTALES

7.1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES Y NO DISCRIMINACIÓN

Los análisis llevados a cabo durante la elaboración del Programa permitieron concluir en la Evaluación ex–ante del mismo la adecuada atención al principio horizontal de género durante la implementación del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 bajo la condición de cumplir con una serie de previsiones.

Llegados a este punto conviene, en consecuencia, valorar la medida en que tales previsiones se han cumplido y, en consecuencia, podemos concluir la oportuna consideración del principio horizontal durante los primeros años de ejecución del PO en lo relativo a la estrategia, el seguimiento y las provisiones para la implementación del Programa.

Los elementos de análisis señalados son los siguientes:

- La *relevancia de la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la no discriminación en el marco de los Objetivos Temáticos en los que se programa ayuda*. A estos efectos, tanto el Organismo Intermedio como los beneficiarios públicos u órganos gestores de ayudas han tomado en consideración todos los elementos puestos en relieve en el momento de la planificación. No obstante, el reducido nivel de ejecución observado a 31 de diciembre de 2016 hace que no se pueda llevar a cabo un análisis pormenorizado de los mismos.

  De hecho, pese a que el trabajo de campo realizado determina esta consideración, la repercusión que las medidas puestas en marcha han tenido sobre la población femenina ha sido inferior a la prevista en el momento de la programación.

  Así, de los indicadores de productividad para los que se cuenta con ejecución positiva, únicamente un tercio supera las expectativas iniciales en relación con la representatividad de la mujer.

  - La participación de las mujeres desempleadas en la Prioridad de Inversión 8.1 y de las mujeres con educación primaria o secundaria en la Prioridad 10.1 ha resultado menor a lo que preveía el Programa. De ello se deduce que, durante los primeros pasos del PO, el interés mostrado por la población femenina desempleada en recibir formación a través de los itinerarios integrados de formación y empleo o de la Escuela de Hostelería y Turismo de Melilla, así como por su reinserción en el sistema educativo ha sido reducida.

Se hace, por tanto, necesario realizar un seguimiento detenido de cara a futuro de la participación femenina en tales actuaciones para, en caso de constatar que no es una circunstancia coyuntural, incidir en la promoción de estas operaciones entre las mujeres que constituyen un objetivo prioritario del PO.

- A diferencia de lo que sucede entre la población desempleada, ha sido claramente superior la participación de mujeres empleadas en la Prioridad de Inversión 10.3., de lo que se desprende el interés mostrado por la población femenina en la actualización o adaptación de sus conocimientos para mejorar su cualificación o ampliar sus capacidades y competencias profesionales con el propósito de reforzar la estabilidad en el puesto de trabajo, mejorar la posición en las empresas o ampliar las expectativas laborales y profesionales, una vez tiene un puesto de trabajo.

- El Reglamento Interno del *Comité de Seguimiento* del Programa Operativo FSE 2014-2020 de la Ciudad Autónoma de Melilla (aprobado el 13 de noviembre de 2015) recoge en su artículo 1 como miembro permanente del Comité de Seguimiento una persona en representación de la Viceconsejería de la Mujer, en calidad de Autoridad Autonómica en materia de Igualdad de Oportunidades y de la Dirección General de Educación, Juventud y Deportes en calidad de organismo encargado de promover la no discriminación.

  En respuesta a ello, la representación de los organismos responsables de la igualdad de oportunidades y la inclusión social ha sido de hecho una constante en las reuniones del Comité de Seguimiento celebradas hasta el momento.

- El documento de *"Criterios y Procedimientos de Selección de Operaciones (CPSO)"* (aprobado por el Comité de Seguimiento en Diciembre de 2015) recoge ya en la introducción que los procedimientos y criterios de selección deberán tener en cuenta los principios horizontales de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres y no discriminación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013.

  Inspirados en dicho planteamiento se definen tanto criterios obligatorios comunes como, como criterios de valoración transversales y criterios de valoración específicos por operaciones (ver Tabla 20).

  De forma global, prácticamente el 40% de los criterios está vinculado a los principios horizontales de Igualdad de Oportunidades y no discriminación, cobrando estos especial significación entre los criterios específicos por operaciones y, particularmente, en las operaciones a desarrollar en las Prioridades de Inversión 9.3 y 8.1

TABLA 20. CONSIDERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS HORIZONTALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBREES Y MUJERES Y NO DISCRIMINACIÓN EN LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL PO FSE 2014-2020 DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

TIPOLOGÍA DE CRITERIOS	CRITERIOS ASOCIADOS A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA NO DISCRMINACIÓN		RELEVANCIA SOBRE EL TOTAL DE CRITERIOS DE LA CATEGORÍA
CRITERIOS OBLIGATORIOS COMUNES	6. Respeto del principio de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres. 7. Respeto de los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación.		18,18%
CRITERIOS DE VALORACIÓN TRANSVERSALES	4. Contribución de la operación al fomento de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo la participación sostenible de las mujeres en el mercado laboral, fomentando su incorporación al empleo, reduciendo la segregación (horizontal y vertical) por motivo de sexo, combatiendo los estereotipos de género que aún existen en el mercado de trabajo, en la educación y la formación, y promoviendo la conciliación de la vida privada y laboral y el reparto equitativo de responsabilidades familiares entre mujeres y hombres. 5. Aplicación de la perspectiva de género en el diagnóstico, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la operación. 6. Contribución de la operación a fomentar la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, así como la accesibilidad universal en todas las fases de la gestión y ejecución de las actuaciones de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Reglamento (UE) 1303/2013 y el artículo 8 del Reglamento (UE) 1303/2013.		30,00%
CRITERIOS DE VALORACIÓN ESPECÍFICOS DE LAS OPERACIONES	P.I. 8.1	3. Operaciones que incluyan la impartición de módulos de igualdad de oportunidades en los itinerarios de inserción. 6. Operaciones que presten especial atención a las mujeres y que promuevan la participación paritaria de mujeres y hombres. 7. Fomento del empleo femenino y de colectivos desfavorecidos, priorizando o incentivando en mayor medida su contratación en los regímenes de ayuda a la contratación y autoempleo. 8. Fomento del autoempleo femenino a través de subvenciones a emprendedoras. 9. Implantación o adscripción a planes o medidas de igualdad por parte de las entidades concurrentes a los procesos de concesión o contratación.	50,00%

TIPOLOGÍA DE CRITERIOS		CRITERIOS ASOCIADOS A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA NO DISCRMINACIÓN	RELEVANCIA SOBRE EL TOTAL DE CRITERIOS DE LA CATEGORÍA
CRITERIOS DE VALORACIÓN ESPECÍFICOS DE LAS OPERACIONES	P.I. 9.3	1. Mejora del acceso al empleo en condiciones de igualdad, a través de la participación sostenible de las mujeres en el mercado de trabajo. 2. Contribución a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo a través de la promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar. 3. Contribución a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo mediante el apoyo a la búsqueda de empleo, autoempleo y emprendimiento femeninos 5. Contribución a evitar la discriminación y desigualdades en el ámbito laboral y/o social, por razón de sexo o de cualquier otra índole. 6. Contribución a la integración social, cultural y laboral de las mujeres. 8. Fomento de la orientación no sexista en todos los ámbitos de la vida. 10. Implantación o adscripción a planes o medidas de igualdad por parte de las entidades que participen en procesos de concesión o contratación. 11. Fomento de la corresponsabilidad a través de acciones orientadas a los hombres para facilitar el reparto de tareas y con ello, el acceso de las mujeres al mercado laboral en igualdad de condiciones. 12. Incorporación de contenidos de Igualdad de Oportunidades y de Prevención de la violencia de género en los servicios de orientación, asesoramiento, formación y acompañamiento de mujeres. 13. Acciones que responden a un diagnóstico de las necesidades de las mujeres.	76,92%
	P.I. 10.1	4. Acciones que incorporen el enfoque de género para promover una participación equilibrada o paritaria de mujeres y hombres. 5. Acciones que incorporen el principio de accesibilidad universal para promover la participación igualitaria de las personas con discapacidad.	33,33%
	P.I. 10.2	7. Operaciones que incorporen el enfoque de género a través de alguna de las siguientes formas: incluyendo contenidos en materia de igualdad, promoviendo una participación igualitaria de mujeres y hombres, considerando la situación de las mujeres en el mercado laboral y/o su infrarrepresentación en los sectores relacionados con las I+D+i. 8. Operaciones que incorporen el principio de accesibilidad universal para promover la participación igualitaria de las personas con discapacidad. 9. Implantación o adscripción a planes o medidas de igualdad por parte de las entidades que participen, en su caso, en procesos de concesión o contratación.	33,33%

TIPOLOGÍA DE CRITERIOS		CRITERIOS ASOCIADOS A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA NO DISCRMINACIÓN	RELEVANCIA SOBRE EL TOTAL DE CRITERIOS DE LA CATEGORÍA
	P.I. 10.3	9. Operaciones que incorporen el enfoque de género. 11. Implantación o adscripción a planes o medidas de igualdad por parte de las entidades que participen, en su caso, en procesos de concesión o contratación 13. Formación en empresa y negocio destinada a mujeres emprendedoras, 14. Formación en desarrollo profesional para mujeres emprendedoras.	28,57%

Fuente: elaborado por Regio Plus Consulting a partir del documento de "CRITERIOS DE SELECCIÓN DE OPERACIONES".

- El *sistema de seguimiento* definido establecía la desagregación de los indicadores de productividad y de resultado por sexo. Esta tarea implica de forma directa a los organismos públicos beneficiarios y /o gestores de ayudas públicas que han venido realizando una labor de observación de los participantes detallada desagregando por sexo, así como por tipología de participantes.

- En lo que respecta a la *Estrategia de Comunicación de los PO FEDER y FSE de Melilla* aún es pronto para tener información acerca de la repercusión que la misma haya podido tener sobre la población en su conjunto y su carácter diferencial sobre la población femenina, por lo que se remite a la Evaluación prevista para la anualidad 2018.

En conclusión, tal y como se preveía en la evaluación ex ante, el desarrollo del PO ha supuesto una consideración multidimensional del principio horizontal de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en lo referente a sus protagonistas pero también a las herramientas empleadas. Así:

- *Ha implicado tanto a las autoridades competentes en la materia (Viceconsejería de la Mujer y Dirección General de Educación, Juventud y Deportes), como a las autoridades del PO, pero también a los propios beneficiarios públicos y órganos gestores de ayudas.*
- *Se ha implementado a través de los procedimientos de selección de operaciones, de gestión, de seguimiento y, aún cuando es pronto para alcanzar una conclusión definitiva, previsiblemente también de información y comunicación.*

7.2. DESARROLLO SOSTENIBLE

La conclusión alcanzada en el proceso de evaluación previa del PO que determinaba que el principio horizontal de desarrollo sostenible no está directamente representado en la estrategia del FSE, en tanto no constituye un objetivo específico de este Programa, es el punto de partida para abordar el análisis de su consideración desde una perspectiva más operativa.

De acuerdo con ello, el análisis se plantea teniendo en cuenta la repercusión indirecta que el PO tiene sobre el desarrollo sostenible en tanto contribuye a mejorar el nivel y la calidad del empleo, al tiempo que una inversión en educación y habilidades para el empleo hace que el desarrollo, además de más integrador, pueda ser asimismo más sostenible.

La consideración operativa del principio horizontal de desarrollo sostenible en el PO FSE 2014-2020 de la Ciudad Autónoma de Melilla en los primeros años de la trayectoria del Programa debe valorarse desde dos perspectivas.

- El Reglamento Interno del *Comité de Seguimiento del PO* recoge en su artículo 1, al igual que para el caso de la igualdad de oportunidades y no discriminación, como miembro permanente del Comité de Seguimiento una persona en representación de la Consejería de Medio Ambiente, en calidad de Autoridad Autonómica en materia de Medio Ambiente.

  En respuesta a ello, la representación del organismo responsable del desarrollo sostenible ha sido de hecho una constante en las reuniones del Comité de Seguimiento celebradas hasta el momento.

- Los *criterios y procedimientos de selección de operaciones* han recogido, asimismo, el principio horizontal de desarrollo sostenible dejando constancia de la necesidad de tomarlo en consideración en todas las Operaciones. Ello queda reflejado por la incorporación de criterios tanto de obligatorios como de valoración.

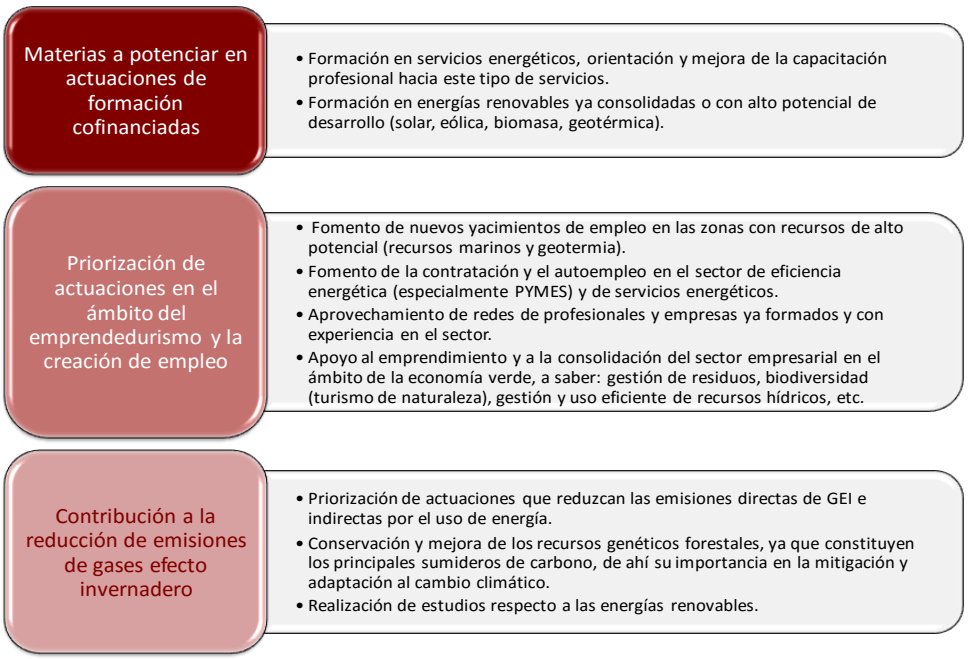
  - Entre los criterios obligatorios comunes se establece el respeto al principio de desarrollo sostenible (9).

  - La contribución de la operación al desarrollo sostenible y, en particular, a la protección medioambiental, la eficiencia de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, la biodiversidad y la prevención y gestión de riesgos, es el criterio de valoración transversal número 7.

  - Menos relevancia tiene el desarrollo sostenible en la definición de los criterios de valoración específicos por operaciones. Ello es coherente con el hecho referido anteriormente de que no constituye un objetivo específico del PO. Así únicamente pueden considerase elementos relacionados con el principio horizontal de desarrollo sostenible los relativos a la estabilidad en el empleo y la promoción de la formación en TIC que puede tener una repercusión positiva sobre el desarrollo de la economía sin papel que aparecen en las Prioridades de Inversión 8 (criterio 5) y 10 (criterios 1, 7 y 12).

  La evaluación ex ante proponía, además, el *fomento de ciertos aspectos en el ámbito específico de las actuaciones* (ver Esquema 10), sin embargo, el escaso nivel de ejecución del PO a 31 de diciembre de 2016 hace que la valoración de la consideración de esta recomendación sea poco factible, aconsejando el equipo evaluador su consideración en posteriores ejercicios de evaluación.

ESQUEMA 10. ASPECTOS A FOMENTAR PARA REDUCIR LOS REISGOS DE IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DEL PO Y CONTRIBUIR AL DESARROLLO SOSTENIBLE



Fuente: elaborado por Regio Plus Consulting.

7.3. PARTENARIADO Y GOBERNANZA MULTINIVEL

El planteamiento estratégico adoptado en el PO se vio favorecido en su definición por la aplicación del **principio de partenariado** durante toda la fase de planificación, con un alto grado de colaboración en la definición final de la estrategia de la asociación creada a tales efectos de la que forman parte las autoridades locales de la Ciudad Autónoma de Melilla y otras autoridades públicas competentes, así como interlocutores económicos y sociales, organismos y representantes de la sociedad civil e interlocutores medioambientales, entre otros agentes interesados (como consta en el apartado 7.2. del propio PO).

Este esquema participativo se ha mantenido, asimismo durante la fase inicial de puesta en marcha y desarrollo del PO, fundamentalmente en el desarrollo de las tareas de seguimiento y evaluación.

- A través de la participación en el Comité de Seguimiento de representantes de los distintos organismos implicados en la gestión del programa, así como representantes de los agentes socioeconómicos y ambientales.

- Aportaciones de información cuantitativa y cualitativa de seguimiento para la elaboración de los Informes Anuales de Ejecución y la detección de problemas de gestión con capacidad de reacción suficiente durante la implementación del PO. En esta tarea participan, de forma activa, todos los beneficiarios públicos y los órganos gestores de ayudas cofinanciadas en el Programa.

- Participación en redes temáticas y estructuras de coordinación, entre las que han destacado: la Red de Políticas Públicas de I+D+i y la Red de Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres en los Fondos Comunitarios o el Grupo Español de Responsables en materia de Información y Publicidad (GERIP).

- En el ámbito del actual proceso de evaluación, la metodología de trabajo propuesta ha requerido de la participación de todos los agentes implicados en el desarrollo del Programa: desde las Autoridades del mismo, hasta los beneficiarios públicos y órganos gestores de ayudas tanto en la condición de facilitadores de información como de receptores de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. PRINCIPALES CONCLUSIONES: RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

8.1.1. Contextualización de la Evaluación

1. ¿En qué contexto socio económico se está implementado el Programa?

Los síntomas de recuperación que han venido caracterizando en los últimos años la economía nacional aparecen en la ciudad de Melilla desde 2013 con una tasa de crecimiento del PIB positiva antes incluso que a nivel nacional.

Esta coyuntura favorable, sin embargo, no ha alcanzado la fuerza suficiente para reducir las diferencias sustanciales existentes con respecto a la media nacional y, particularmente, comunitaria en términos de bienestar económico.

Así, se mantienen o incluso incrementan los gaps en términos de PIB por habitante, desempleo (particularmente entre la población más joven), población en situación de riesgo de pobreza o exclusión social y abandono escolar, por señalar solo algunos ejemplos (ver Gráfico 8).

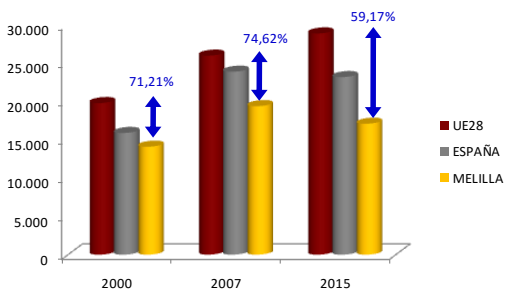
En conclusión, el carácter estructural de las problemáticas detectadas queda de manifiesto si tenemos en cuenta que los déficits permanecen más allá de la fase del ciclo económico, generando un elevado nivel de inestabilidad como consecuencia de la volatilidad de algunas de las variables analizadas.

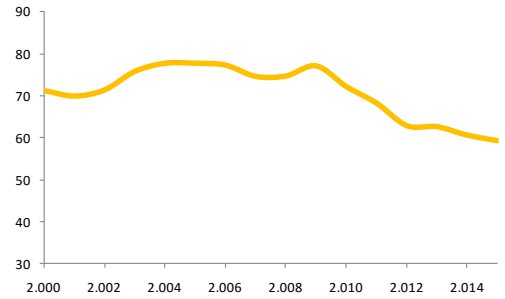
Así, las necesidades identificadas como justificación de la estrategia del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 persisten tras los primeros años de vida del Programa, con un empeoramiento efectivo en el 55,6% de los indicadores revisados que suponen un agravamiento de la situación de partida, en tanto en el 33,3% de los casos se detecta una mejora que resulta insuficiente para dar por superada la fragilidad local.

Desde una perspectiva sectorial la evolución ha resultado más desfavorable en el mercado de trabajo, sobre todo desde su perspectiva más social.

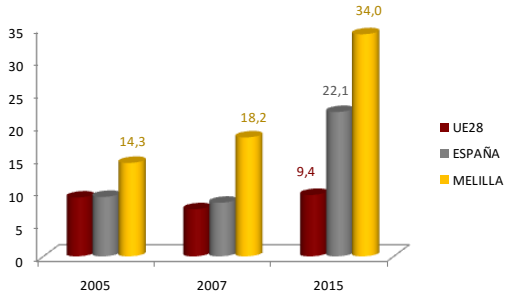
GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

PIB per cápita

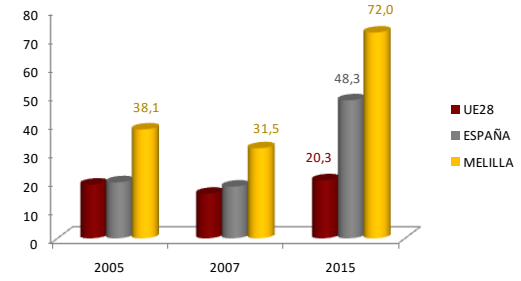




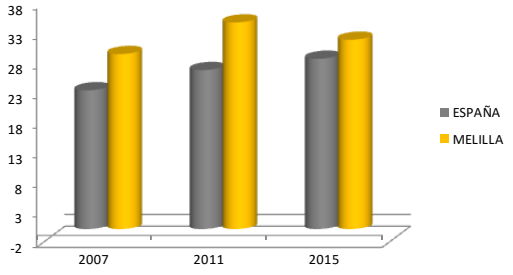
Tasa de desempleo entre población mayor de 15 años

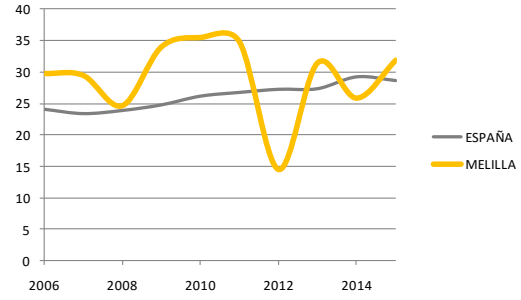


Tasa de desempleo entre población entre 15 y 24 años

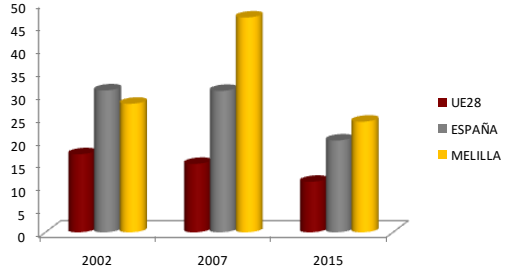


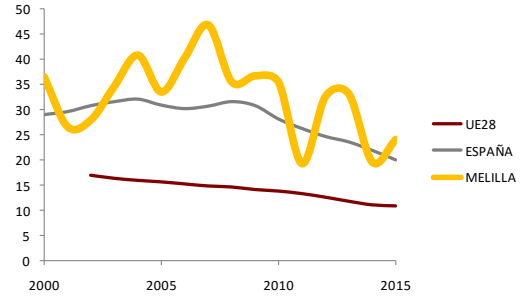
Población en situación de riesgo de pobreza o exclusión social





Tasa de abandono escolar





Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting con datos de Eurostat

2. ¿Se han producido cambios que requieran la adaptación de la lógica de intervención del PO?

Los cambios observados, en consecuencia, no requieren de un cambio efectivo en la lógica de intervención que sigue siendo plenamente vigente transcurridos los tres primeros años del período de elegibilidad.

Ello ha quedado patente en la permanencia de la estrategia a lo largo del tiempo, en torno a la cual no se ha propuesto ninguna reprogramación.

Por otra parte, de cara al futuro inmediato, plazo las perspectivas apuntan en el mismo sentido, sin que se prevean reprogramaciones.

3. ¿Cuáles son los resultados esperados de las acciones del Programa? ¿Suponen una respuesta efectiva a los problemas contextuales?

El análisis del marco lógico de intervención ha permitido constatar la vigencia de los elementos integradores identificados en la Evaluación ex – ante.

Es decir, las conclusiones alcanzadas en relación con la definición de una lógica de intervención pertinente y coherente cuyos resultados previstos permitirán la atención concreta y suficiente a los retos planteados continúan teniendo validez.

Aunque los análisis más específicos en relación con las operaciones seleccionadas se llevan a cabo en los capítulo 4 del presente informe lo que nos permitirá alcanzar conclusiones sobre la dinámica operativa del PO, en lo relativo al análisis de diseño e implementación podemos concluir que, ante la continuación tanto de las necesidades como de las expectativas, los resultados esperados de las líneas de actuación programas están claramente orientados a la superación de la problemática regional identificada durante el período de programación y que tienen un carácter estructura, de modo que, pese a los síntomas de mejora detectados, continúa inspirando los objetivos de la programación para el período 2014-2020.

4. ¿Existe complementariedad con otros Programas o Planes sobre la materia?

El Programa Operativo FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 queda plenamente integrando en la programación estratégica de la ciudad cuyo máximo exponente lo constituye el "*Plan Estratégico Integrado de Melilla*", lo que garantiza la

coherencia con el resto de Programas y Planes vigentes en la región y el óptimo aprovechamiento de la generación de economías de escala.

Esta misma conclusión fue alcanzada ya en el marco de la Evaluación ex – ante, poniendo especialmente en relieve la interrelación de la Política Estructural con el resto de políticas y programas comunitarios, así como su contribución a los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la Estrategia Europa 2020.

5. ¿Fueron escogidos los grupos más relevantes y sus necesidades desde el momento del diseño del Programa?

La programación de la ayuda FSE en Melilla en el período 2014-2020 fue programada en atención a las principales debilidades detectadas entre la ciudadanía, tal y como ponen de relieve los análisis de pertinencia realizados en la evaluación ex – ante.

Ello supuso la elección como grupos destinatarios de la población desempleada, particularmente la población joven que constituye un colectivo especialmente vulnerable en la Ciudad Autónoma, la población ocupada, la población femenina en situación o riesgo de exclusión laboral y/o social, la población emprendedora y empresarios/as, el tejido empresarial y la población joven en situación o riesgo de abandono escolar y con formación superior.

Desde el punto de vista financiero, los mayores esfuerzos se orientaron inicialmente a la población desempleada (especialmente la de menor edad) y la población femenina.

Sin embargo, y como consecuencia de que los mayores retrasos en el arranque de las actuaciones (en la selección, pero particularmente en la ejecución) han afectado a las actuaciones sobre el mercado laboral, las asociadas al desarrollo de actividad del Centro Tecnológico de la Ciudad Autónoma y el desarrollo de acciones de formación de postgrado y la formación continua, la ejecución durante los años 2014 a 2016 se ha concentrado en la población femenina, los jóvenes en situación o riesgo de abandono escolar, las empresas y la población emprendedora.

6. ¿Cuáles son las principales características de los beneficiarios del Programa?

El procedimiento de selección de operaciones ha permitido convertir en beneficiarios del Programa al 75% de los beneficiarios potenciales previsto en el texto del PO: la sociedad pública Promoción Económica de Melilla S.A. (PROMESA), Dirección General de Educación,

Juventud y Deportes y la Dirección General de Fondos Europeos, ésta última únicamente en el ámbito de la Asistencia Técnica (Eje 8C).

Tanto el diseño como los avances en la implementación permiten concluir la existencia de una estrategia sustentada en aquellos beneficiarios que dentro de la localidad presentan una mayor capacidad de apalancamiento en la obtención de resultados y que son, en todos los casos (tanto beneficiarios como beneficiarios potenciales) empresas o administraciones públicas.

Desde el punto de vista de los participantes se ha dado prioridad a la población femenina frente a la masculina; a la población con una edad comprendida entre los 25 y los 64 años, seguida de la población más joven; a las personas en situación de desempleo; a la población con menor nivel de formación; y entre los colectivos más desfavorecidos a las personas que viven en hogares en los que ninguno de sus miembros tienen un empleo y la población inmigrante.

8.1.2. Análisis de Implementación y marco de la Lógica de Intervención

7. ¿Resulta el sistema de implementación adecuado para garantizar la aplicación efectiva de la estrategia del Programa?

La relevancia del establecimiento de mecanismos de gestión y control de las operaciones cofinanciadas rigurosos y eficaces se sustenta en la necesidad de contar con unas estructuradas solidas que garanticen el fortalecimiento de la capacidad institucional y la eficiencia de la Administración Pública y, en última instancia, la eficacia del desarrollo de la Política de Cohesión Europea con la consiguiente maximización del impacto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

Bajo estos principios, el Reglamento (UE) Nº 1303/2013, en su Título VIII, determina las exigencias que deben satisfacer los Estados miembros en materia de gestión y control en el período de programación 2014-2020.

Melilla ha afrontado el desafío fundamental en el plano de la gestión de las intervenciones cofinanciadas a través del diseño de unas estructuras adecuadas que ofrecen una respuesta directa y suficiente a todos los elementos requeridos desde la Autoridad de Gestión y que garantizan la eficacia y la eficiencia de los mecanismos de funcionamiento del Programa.

Su desarrollo contribuye a clarificar las competencias y funciones de los agentes participantes, así como a la ordenación de los circuitos de información y de

documentación, describiendo los sistemas, la organización y los procedimientos de los órganos gestores e intermedios, así como los sistemas de auditoría interna establecidos por todos ellos, abordando la necesaria adaptación de los procedimientos de gestión a los requisitos del inicio de un nuevo periodo de programación.

8. ¿Existen mecanismos de coordinación que eviten duplicidades y efectos no deseados? ¿Cómo funcionan? ¿Han dado lugar a problemas en su implementación práctica?

Tal y como preveía el propio PO y aprovechando la trayectoria previa en la programación e implementación de la ayuda comunitaria, la Ciudad Autónoma de Melilla ha dado continuidad al trabajo llevado a cabo por la *Comisión de Evaluación de las solicitudes de inversión*, compuesta por todos los responsables técnicos de la aplicación de fondos comunitarios en Melilla.

Con ello se logra garantizar la complementariedad entre los diferentes Fondos EIE y, en particular, la coordinación en la selección de las operaciones que evite la concurrencia de un mismo proyecto a varios de ellos, imposibilitando la financiación múltiple comunitaria de una misma operación y aprovechando las eventuales sinergias derivadas de los mismos.

Por su parte, las tareas generales de coordinación en materia de complementariedad entre fondos las desempeña la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda.

Desde la perspectiva más operativa, la definición y aprobación de los criterios de selección de operaciones (diciembre de 2015).

En conclusión, los mecanismos de coordinación existentes quedaban definidos en el texto del PO y han sido aprobados y/o puestos en marcha durante los primeros años de vida del PO, sin generar problemas en su actividad y favoreciendo la aparición de complementariedades al tiempo que evitan las duplicidades.

9. ¿Cuáles fueron las fortalezas y debilidades de los sistemas establecidos?

Los sistemas definidos y aprobados en el marco del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 constituyen un referente que garantiza la eficiencia en el desarrollo de las operaciones seleccionadas, apoyados en la experiencia previa de los beneficiarios potenciales y beneficiarios que ha facilitado en proceso de adaptación a las novedades del período 2014-2020.

No obstante, estos sistemas y procedimientos adolecen de algunas debilidades asociadas, fundamentalmente a los retrasos acontecidos en la aprobación del PO y la definición puesta en marcha de los propios sistemas y procedimientos, entre otros, debidos parcialmente a la necesidad de adaptar los mismos a los nuevos requisitos reglamentarios y normativos (particularmente los asociados a la lucha contra el fraude); así como a la necesidad de adoptar un sistema de seguimiento y de evaluación que permita abordar evaluaciones de impacto a futuro.

10. ¿Cómo puede valorarse la gobernanza, gestión y comunicación del Programa y las actuaciones cofinanciadas?

La valoración de la gobernanza y gestión del PO se ve, una vez más, condicionada por los retrasos acaecidos en el desarrollo operativo del Programa, si bien pueden avanzarse algunas conclusiones que será conveniente confirmar en posteriores ejercicios de evaluación cuando el nivel de ejecución de las líneas de actuación haya alcanzado una masa crítica suficiente.

- La gestión del ciclo completo de la Política de Cohesión en la Ciudad Autónoma de Melilla se ha visto favorecida por la participación de gestores (políticos y técnicos) con una capacidad y experiencia previas suficientes. Adicionalmente, éstos han acompañado sus actuaciones con el apoyo de las pertinentes asistencias técnicas para el desarrollo de aquellas funciones para las que la disposición de los recursos humanos existentes ha sido insuficiente.

- La buena gobernanza, no obstante, no se apoya únicamente en el papel desempeñado por las Autoridades del Programa Operativo, sino que ha contado también con la participación de los diferentes interlocutores económicos y sociales, tomando mayor peso el principio de partenariado y la gobernanza en varios niveles con respecto a períodos previos de programación.

  En todo caso, y con el objetivo de garantizar la eficaz ejecución de las líneas de actuación programadas, debe agilizarse la toma de decisiones y continuar manteniéndose un diálogo fluido y constante con todo el partenariado.

- La comunicación del PO puede catalogarse de adecuada, a expensas de la evaluación que se realice de la Estrategia de Comunicación de los PO FEDER y FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla en 2018. Dicha conclusión parte de la constatación de que las actuaciones realizadas hasta el momento que se adecúan a la planificación realizada en la propia Estrategia para las fases iniciales de desarrollo del Programa, donde tienen un protagonismo prioritario las actuaciones destinadas a beneficiarios potenciales y beneficiarios.

A estos efectos han resultado especialmente representativas y eficientes las actuaciones de presentación del PO, las publicaciones en la web de la Dirección General de Fondos Europeos de la Ciudad Autónoma de Melilla y el sitio único de Fondos Europeos de la Autoridad de Gestión, publicaciones del Organismo Intermedio y, en menor medida, de los beneficiarios y distribución del documento que describe las condiciones de las ayudas (DECA).

El trabajo de campo realizado pone de manifiesto, en este sentido, la ausencia de problemas en la obtención de información de las posibilidades de cofinanciación y para la participación en el proceso de selección de operaciones.

Si bien se señala la necesidad de mejorar los tiempos de respuesta a los beneficiarios ante el planteamiento de preguntas relacionados con tales posibilidades, así como con las tareas asociadas a la gestión y seguimiento de las actuaciones cofinanciadas.

11. ¿Fue la implementación del Programa según lo planificado? En caso negativo, ¿cuáles son los motivos?

Los retrasos en la implementación del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 respecto a las previsiones iniciales, se han debido, tanto a la aprobación tardía del Programa, como a las demoras acumuladas en la definición de sistemas y procedimientos, necesaria para la designación del Organismo Intermedio del PO previa a la certificación de gasto.

A nivel puntual de las actuaciones desarrolladas, los avances a nivel de compromisos se han visto limitados, de acuerdo a la opinión recopilada de los beneficiarios a los referidos retrasos, pero también a la existencia de procedimientos burocráticos largos que dificultan la puesta en marcha de las actuaciones, la insuficiente disponibilidad de recursos humanos y/o técnicos y, de forma particular en las líneas de actuación previstas en la Prioridad de Inversión 10.2 a la demora en la puesta en marcha del Centro Tecnológico en Tecnologías de la Información y la Comunicación.

8.1.3. Análisis de Eficacia

12. ¿Se ha progresado en el grado previsto en los diferentes indicadores de productividad?

La evolución del Programa en su conjunto y, por ende, de los indicadores de productividad, ha estado condicionada por la demora acontecida en la aprobación y puesta en marcha del PO, que ha acarreado cierto retraso en la obtención de producto por parte de las diferentes líneas de actuación.

Así no se ha certificado gasto durante el período, aunque se han seleccionado un total de 9 operaciones (que se elevan a 16 si computamos las seleccionadas en el Eje 8C de Asistencia Técnica), a las que se asocia un gasto aprobado de 2.578.355,03 euros, inferior al gasto previsto por la senda anual programada (87,47%) y con una eficacia financiera del 91,62% en relación con la programación extrapolada linealmente para el período 2014-2016.

Si tomamos como referencia el gasto ejecutado las conclusiones son considerablemente menos positivas dado que alcanzan, respectivamente, el 9,10% y el 9,53%, de lo que se deduce que las tareas asociadas a la gestión y la verificación del gasto deberán acelerarse en los próximos años para garantizar la certificación de gasto que permita cumplir con la regla N+3 y los hitos para 2018 del marco de rendimiento.

Estos elementos han condicionado los avances en términos de productividad, existiendo un alto coeficiente de correlación entre el nivel de eficacia financiera y el grado de eficacia de los indicadores de productividad por Prioridad de Inversión. Aunque en líneas generales la evolución de los indicadores puede considerarse media-baja, destacan los importantes avances alcanzados en relación con la población masculina con educación primaria o secundaria baja participantes en las tutorías personalizadas para la preparación de las pruebas oficiales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y la población femenina empleada participante en las actuaciones del Centro de Información de la Mujer que corresponden con los niveles de eficacia más elevados.

13. ¿Se está produciendo en avance/aumento/progreso esperado en los indicadores de resultado?

Los resultados por Objetivos Específicos, por su parte, se han enfrentado a un doble condicionante en su evolución: la ya referida dilación en la puesta en marcha del Programa que, por definición, tiene incidencia sobre los mismos, pero también la

coyuntura económica que aún no ha reflejado en algunos de los indicadores el cambio de tendencia observado.

La mayor parte de los indicadores de resultado han mantenido un nivel de ejecución bajo. La única singularidad en relación a esta regla corresponde a dos indicadores que alcanzan un grado de eficacia alta en la consecución de los resultados:

- El caso de los hombres participantes desfavorecidos inmersos en la búsqueda de empleo, que siguen una educación/formación, que persiguen una cualificación o que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, tras su participación en las actuaciones del Objetivo Específico 10.1.2 donde los resultados alcanzados se aproximan en gran medida a las previsiones 2016 (con una desviación del -8%).

- Y el de las personas que obtienen una cualificación tras su participación en el Plan de Formación para trabajadores y empresarios de la Ciudad Autónoma de Melilla que supera las expectativas tanto entre las mujeres (con una desviación positiva de 12,5%), como entre los hombres (donde dicha desviación alcanza el 15,4%).

14. ¿Cómo y en qué medida han contribuido las actuaciones al logro de los Objetivos Específicos del Programa? ¿Y a la consecución del objetivo general del mismo?

El examen de las posibilidades de puesta en marcha de las líneas de actuación en el supuesto de no haber recibido ayuda FSE son un claro indicativo de cuál habría sido la situación en ausencia de la misma.

A estos efectos, desde una perspectiva general, los órganos gestores conceden una notable capacidad de influencia sobre los colectivos destinatarios al PO si tenemos en cuenta que el 100% de los encuestados consideran que los proyectos seleccionados no podrían haberse realizado si no hubiesen contado con el apoyo del Programa.

Las posibilidades concedidas por la ayuda FSE en el planteamiento de los proyectos y las líneas de actuación, por extensión, podrían concentrarse, de acuerdo con la opinión generalizada de los beneficiarios públicos u órganos gestores, en la ambición de los mismos y su sostenibilidad futura. Sin embargo el lapso de tiempo necesario para la ejecución de los proyectos se considera en menor medida asociado a la percepción de la ayuda FSE (50%).

Estas conclusiones, son, por lo demás, replicables de forma particular en cada uno de los Ejes del PO, más allá de la tipología de líneas de actuación cofinanciadas en cada uno de ellos.

En consecuencia, podemos decir que pese a que el grado de avance en la consecución de los Objetivos Específicos del PO ha resultado reducido, la situación habría sido más desfavorable de no haberse recibido la ayuda, de acuerdo con la percepción de los beneficiarios de la misma.

15. ¿En qué medida ha contribuido el PO a alcanzar el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 de reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza nacional?

La capacidad del PO FSE de la Ciudad Autónoma de Melilla 2014-2020 para contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 quedo puesta de manifiesto en el procedimiento de Evaluación ex ante del PO y vuelve a constatarse en la actualidad, si bien limitada por la reducida ejecución del mismo.

Particularmente relevante resulta la contribución a los objetivos en los ámbitos del empleo, la educación y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En estos dos últimos, además, el gasto seleccionado y el gasto ejecutado han tenido una mayor incidencia en términos relativos de la estimada para el gasto programado.

16. ¿Se ha verificado la participación de los organismos de igualdad y otras partes interesadas en el desarrollo del PO?

El principio de partenariado constituye un referente fundamental de la definición e implementación de la estrategia del PO FSE 2014-2020 de la Ciudad Autónoma de Melilla desde las fases iniciales.

Ello se ha materializado en una participación activa de todos los agentes implicados en la puesta en marcha de las actuaciones cofinanciadas, pero también de los agentes económicos y sociales de la región. Dicha implicación tiene varias ramificaciones que van desde la participación en las propias tareas de gestión (las más próximas a sus cometidos cotidianos de carácter sectorial), hasta las labores de seguimiento (con la participación en las redes sectoriales y el Comité de Seguimiento y la recopilación y aportación de información cuantitativa y cualitativa de seguimiento) y de evaluación.

Desde una perspectiva estrictamente institucional, los organismos responsables de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y no discriminación y de desarrollo sostenible han formado parte del Comité de Seguimiento como miembros permanentes

(como pone de manifiesto el propio Reglamento Interno del Comité de Seguimiento en su artículo 1).

17. ¿Cómo se han considerado los principios horizontales en el marco de la implementación del PO?

Más allá de la perspectiva institucional referida anteriormente, los análisis realizados permiten concluir que, en líneas generales, se ha dado cumplimiento a todos los requisitos establecidos en la evaluación ex ante para garantizar la plena incorporación de los principios horizontales durante la fase de desarrollo del PO. No obstante, algunos de los factores propuestos como adecuados en la incorporación del principio de desarrollo sostenible no han podido valorarse como consecuencia del reducido nivel de ejecución del PO, por lo que se pospone su consideración a la evaluación a abordar en 2019.

Así, la consideración de los principios horizontales puede considerarse:

- *General*, en tanto ha implicado a todos los agentes participantes en el desarrollo del PO, desde las Autoridades del PO, hasta las autoridades competentes en materiales sectoriales, pasando por los beneficiarios públicos y órganos concedentes de ayudas.

- *Multidimensional* dado que abarca todas las tareas de gestión, seguimiento y evaluación puestas en marcha en las fases iniciales iniciadas hasta el momento.

- Y *adecuada*, puesto que ofrece una respuesta suficiente para garantizar la atención a los principios horizontales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, no discriminación, desarrollo sostenible y partenariado y gobernanza multinivel en los términos establecidos en los artículos 5, 7 y 8 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013. Pese a que la consideración del desarrollo sostenible tiene un carácter más marginal el planteamiento resulta coherente con la menor relevancia e implicación que las actuaciones cofinanciadas tienen sobre el medio ambiente, tal y como quedó patente en el propio texto del Programa Operativo y en la evaluación ex ante.

8.1.4. Análisis de Eficiencia

18. ¿Cuáles fueron los costes unitarios por Prioridad de Inversión y Objetivos Temáticos? ¿Y por grupo objetivo?

19. ¿Qué tipos de actuaciones pueden catalogarse como las de mayor eficiencia en el Programa?

Al igual que en la mayor parte de los análisis realizados en el procedimiento de evaluación, aunque quizá de forma más patente en la valoración de la eficiencia la escasa ejecución de gasto y, por ende, de rendimiento del PO desvirtúa los resultados alcanzados, por lo que el equipo evaluador conmina a la realización del análisis una vez alcanzado una nivel de masa crítica en el desarrollo del PO que conceda la suficiente solidez al examen de los costes unitarios.

Esta limitación ha llevado a completar el estudio de los costes unitarios (a partir del cual se concluye una eficiencia reducida de todos los indicadores de productividad que cuentan con ejecución en las anualidades analizadas) con un análisis más cualitativo que permite poner en relieve los factores que pueden contribuir a mejorar o reducir la eficiencia en las diferentes Prioridades de Inversión.

A resultas de todo ello se concluye que, en gran medida, el reducido nivel de eficiencia del PO se debe a la existencia de los factores que han retrasado la puesta en marcha de las actuaciones y que hacen que el gasto ejecutado sea muy reducido (y alejado del gasto seleccionado).

No obstante, a medio plazo se prevé que cobren progresivamente una relevancia mayor aquellos elementos que tienen una contribución positiva sobre la eficiencia, como la aplicación de medios y procedimientos específicos encaminados al seguimiento de los proyectos durante su ejecución que es común a todas las Prioridades de Inversión, pero también la demanda existente de las actuaciones cofinanciadas y el alto grado de valoración recibido por las mismas por parte de los participantes, o la identificación de casos de buenas prácticas.

8.1.5. Análisis de Impacto y Valor Añadido Comunitario

20. ¿Se ha alcanzado a los grupos destinatarios de acuerdo con las previsiones?

21. ¿Cuál es el impacto de la ayuda sobre los colectivos destinatarios?

22. ¿Qué habría sido la situación de los mismos en ausencia del apoyo recibido?

La información disponible a 31 de diciembre de 2016 permite concluir la atención en el marco de las actuaciones seleccionadas a la totalidad de los destinatarios potenciales del PO, con la única salvedad de las personas con formación terciaria.

Aunque dado el escaso nivel de desarrollo de las operaciones resulta complejo realizar un análisis robusto del impacto de las ayudas sobre los destinatarios, que cobrará sentido en la medida en que se disponga de una masa crítica suficiente, la participación acumulada de los diferentes tipos de participantes permite identificar el perfil de los mismos. Sin embargo, es difícil establecer el grado de consecución de los objetivos en relación con los mismos dado que para la mayoría de las categorías no se han recogido objetivos específicos en el marco del PO.

Desde una perspectiva cualitativa, en todos los casos en los que se han puesto en marcha las operaciones (o se cuenta con una experiencia previa en operaciones similares) el grado de satisfacción de los participantes, de acuerdo con el criterio de los beneficiarios públicos u órganos gestores, es medio o alto.

23. ¿Se ha producido efectos no deseados como consecuencia de las actuaciones?

Pese a que la Evaluación ex ante preveía la aparición de efectos no deseados en el desarrollo de las líneas de actuación como el aumento de la participación en otros programas de apoyo al empleo, la potencial disminución de la conflictividad o el aumento del emprendedurismo, desde una perspectiva positiva, o la posible disminución de la probabilidad de ser contratado de los no participantes, desde un punto de vista negativo, la implementación de las líneas de actuación seleccionadas a 31 de diciembre de 2016 no ha puesto de manifiesto estos efectos indirectos, de acuerdo con la percepción de los propios beneficiarios públicos u órganos gestores entrevistados.

8.2. RECOMENDACIONES

- Una vez aprobada la definición de los procedimientos de gestión y control, se recomienda la *dinamización de las tareas de ejecución y verificación de las operaciones seleccionadas que permitan garantizar la ejecución de la senda de ejecución Programada* en términos de certificación, y maximizar el aprovechamiento de la ayuda FSE gracias al cumplimiento tanto de la regla N+3 como del marco de rendimiento.

  A estos efectos, el PO cuenta con una ventaja fundamental en la realización de actuaciones de control interno por parte de todos los agentes implicados en el desarrollo de las líneas de actuación, tanto en materia de elegibilidad de gasto, como de período de elegibilidad, cumplimiento de la normativa de aplicación local, nacional y comunitaria, así como de los requisitos de información y publicidad. Aspecto que favorecerá el procedimiento de verificación y la posterior certificación del gasto.

- Además, *en el marco de la Prioridad de inversión 10.2 se impone la necesidad de iniciar la selección de operaciones y puesta en marcha de las operaciones*, una vez superados los inconvenientes asociados a la operatividad del Centro Tecnológico de la Ciudad Autónomo de Melilla. En caso contrario, el retraso acumulado puede llevar a poner en cuestión la consumación de los hitos y objetivos previsto.

- Realizar un *seguimiento pormenorizado de los indicadores del sistema de seguimiento* (productividad y resultado) que permitan la adecuación de los mismos. En concreto, se impone:

  - La inclusión de las metas a 2023 de todos los indicadores de productividad del Eje 8C en el texto del PO aprovechando la reprogramación que se prevea hacer en el futuro.
  - Y la revisión de la ejecución ligada a las operaciones ejecutadas para garantizar que los indicadores están siendo cuantificados de modo adecuado en tiempo y forma [de acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 5 del Reglamento de Ejecución (UE) Nº 215/2014].

    A estos efectos llama la atención, particularmente:

    - La inexistencia de indicadores en líneas de actuación que cuentan con ejecución efectiva y la cuantificación de los mismos en líneas de actuación que han sido seleccionadas pero para las que aún no se ha computado ejecución.
    - La falta de información en relación a la ejecución a 2016 del indicador de productividad para el total de los participantes en la Prioridad de Inversión 10.3 (CR03), que sin embargo si está disponible desagregada por sexo.

- Asimismo, se ha detectado una incoherencia en los indicadores de la Prioridad de Inversión 8.1: el indicador de resultado (CR03) alcanza un valor superior al del número de participantes en las líneas de actuación cofinanciadas medidos a través del indicador de productividad (CO01).

- Se recomienda la pronta publicación del Manual de Procedimientos de Gestión y Control de Actuaciones y Operaciones Cofinanciadas por el FSE y la Ciudad Autónoma de Melilla en el Período de Programación 2014-2020 que se encuentra el proceso de elaboración, que permita:

  - Cubrir la necesidad de por parte de los órganos gestores de ayudas y/o beneficiarios públicos.
  - Definir los mecanismos necesarios para la recopilación de la información de seguimiento de los participantes de las actuaciones cofinanciadas a través del sistema; así como el diseño y seguimiento de las vidas laborales de un grupo de control, garantizando la realización futura de evaluaciones de impacto.

- Además, en relación con la puesta en marcha de estos mecanismos para la recopilación de la información administrativa, en los términos establecidos en el "*Plan Estratégico Nacional de Evaluación durante el período de Programación Fondo Social Europeo 2014-2020*" sería conveniente acompañar estas tareas de jornadas o seminarios de formación entre los órganos gestores. Ello permitiría abordar con garantías el desempeño de los pasos establecidos para la obtención de información "de manera ordenada y útil": identificación clara del participante, establecimiento de los mecanismos de cesión de datos entre los organismos titulares de los datos y los Organismos Intermedios y evaluadores, delimitación de las cláusulas de confidencialidad en el uso de los datos obtenidos y establecimiento de protocolos de acceso a la información.

- De cara a *posteriores ejercicios de evaluación*, una vez alcanzado un nivel de ejecución suficiente, se plantea la conveniencia de *ahondar en aquellos análisis en los que no se ha podido profundizar*, como, por ejemplo:

  - Los beneficios alcanzados por los colectivos destinatarios del PO gracias a la intervención.
  - El análisis de impacto cuantitativo de las actuaciones del PO a través de un análisis contrafactual.
  - La eficiencia de determinadas actuaciones particulares, así como la selección de ejemplos de buenas prácticas.

RegioPlus Consulting

www.regioplus.eu

C/ La Mancha, 1 Oficina 2-1
28823 Coslada - Madrid

T. +34 91 883 80 08
F. +34 91 879 88 19

C/Sant Magí 103A
07013 Palma - Illes Balears

Rue Jourdan 64
B - 1060 Bruselas

T. +32 (0) 479 058204