



Unión Europea

Fondo Social Europeo
"El FSE invierte en tu futuro"

Cofinanciado por el FSE.
Programa Operativo 2014-
2020 DE ASISTENCIA
TECNICA

Resumen Ejecutivo del informe de la 2ª Evaluación Intermedia del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación, anualidad de 2019

***(Cofinanciado por el Fondo Social Europeo, PO
2014-2020 de Asistencia Técnica 2014ES05SFTA001)***

Este informe recoge los principales hallazgos de la **segunda evaluación intermedia del Programa Operativo de Empleo, Educación y Formación 2014-2020**, considerando los criterios de evaluación del **diseño, implementación, eficacia, resultados e impacto** que se han producido en torno al programa desde su inicio hasta el 31 de diciembre de 2018.

Para la realización de este informe se ha utilizado una **metodología mixta**, combinando el análisis cuantitativo con el cualitativo y triangulando los resultados para la evaluación. Más concretamente, se ha realizado una labor de **revisión documental** de toda la normativa y de toda la información disponible de programación, ejecución y evaluación del Programa; se han llevado a cabo **entrevistas estructuradas** con todos los Organismos Intermedios del Programa; se ha realizado una **consulta mediante una plataforma telemática** a todos los organismos beneficiarios/ejecutores del programa; se han analizado dos estudios de caso previamente identificados a través de entrevistas y análisis de documentación de diversa índole; se ha realizado una **encuesta telefónica** a una muestra representativa de personas participantes últimas del programa; se ha recopilado, tratado y analizado estadísticamente de manera agregada toda la información relativa a los **indicadores de productividad y resultados comunes y específicos** disponibles hasta 31 de diciembre de 2018; y finalmente, se ha integrado toda la información en una única base de datos y se han tratado estadísticamente los **microdatos** y resultados de las personas participantes en el programa hasta la fecha de referencia. Por último, se han recopilado 3 actuaciones de diversa índole que pueden ser consideradas **buenas prácticas** en el programa.

El presente resumen ejecutivo es una **breve síntesis de algunas de las conclusiones** emitidas en el informe de evaluación y se estructura a partir de tres bloques de contenido que integran los diferentes apartados del informe, esencialmente se recogen las principales características en cuanto a implementación del programa, resultados e impacto y Principios Horizontales y Estrategia Europea 2020.

¿Cuáles son las principales características de la implementación del Programa?

- En términos financieros y teniendo en cuenta el **importe correspondiente a las operaciones seleccionadas**, se observa un **dinamismo significativo en la ejecución del PO** en prácticamente todos los ejes (excepto en el Eje 2), alcanzando valores superiores al 75% de los importes comprometidos para todas las categorías de región en este momento del período. No obstante, bajo el punto de vista de los importes declarados hasta el momento, el grado de ejecución se sitúa en valores muy por debajo de lo deseable, siendo especialmente crítica la situación en el Eje 2, donde no se observan datos de ejecución.
- En lo que respecta a las **debilidades identificadas en la implementación**, se destacan los siguientes aspectos:
 - De manera generalizada se observa una especial dificultad para **llegar al objetivo de personas que tiene previsto** el programa, especialmente en la **región menos desarrollada (Tipo D)**. En esta región la oferta existente es considerablemente mayor a la que la propia región puede absorber, bien por falta de estructuras que lo permitan (por ejemplo, un mayor tejido productivo) o bien por un exceso de oferta similar sobre el mismo conjunto de la población. Complementariamente, se manifiesta una especial dificultad

para atraer a un volumen suficiente de personas que reúnan las características requeridas para participar en el programa.

- Parece que los **procesos administrativos** orientados a dar respuesta a los requisitos exigidos siguen suponiendo un volumen de trabajo desproporcionado que, en algún caso, puede mermar la propia implementación del programa. Esta situación sin duda contribuye directamente a que la eficacia del Programa en este ámbito sea limitada, lo mismo que su eficiencia, ya que si los esfuerzos de gestión son mayores que los productos que se obtienen, el proceso de implementación resulta poco operativo.
- Con respecto a las **fortalezas de la implementación** se subraya:
 - El programa **da respuesta a los retos manifiestos** del contexto social y económico en sus ámbitos de intervención. Además, su estructura de programación está alineada para ello. Este aspecto fortalece la **coherencia** y **pertinencia** de la política que se lleva a cabo.
 - Uno de los factores de éxito está asociado a la **descentralización de la ejecución** hacia estructuras locales o comarcales que permiten una respuesta más alineada con las necesidades concretas del territorio. Estas estructuras ya cuentan con canales de coordinación, comunicación y movilización de las personas hacia las que se dirigen las acciones, lo que permite un funcionamiento más fluido, al menos potencialmente.
- En cuanto al perfil de las personas participantes y su alineación con lo previsto, se concluye que **el programa sí se está dirigiendo con claridad a personas que cuentan con una baja empleabilidad a causa de diferentes motivos**. Se destacan las siguientes características: el Programa globalmente **está respondiendo** satisfactoriamente al **reto de dirigir sus acciones en mayor medida a mujeres**, ya que a priori estas presentan una peor situación en términos de empleo; el **mayor número de participantes** se ubican en las regiones más desarrolladas (**Tipo A**) y en las regiones en transición (**Tipo C**), mostrándose una proporción muy pequeña de participaciones en la **región menos desarrollada (Tipo D)**. Este hecho corrobora la conclusión anterior sobre las **dificultades de penetración en esta región** y la necesidad de revisar los objetivos previstos para ella; el programa recibe a un volumen importante de participantes con algún **tipo de vulnerabilidad** y una proporción considerable de **personas con discapacidad**; en relación con los resultados, se integran las personas con un nivel bajo, principalmente CINE1-2, siendo este resultado consecuente con los objetivos del programa; igualmente, el programa da cabida a las **personas desempleadas e inactivas**, mostrando una alineación directa con los objetivos que preveía.
- En cuanto a la efectividad de los medios a través de los cuales las personas participantes conocen la existencia del FSE, a partir de la encuesta que se les dirigió se concluye que la **difusión entre personas (o boca a oreja)** continúa siendo el mecanismo más eficaz. En segundo lugar, las **campañas** a través de anuncios en **redes sociales** son otro medio efectivo, más en el caso de las mujeres que en el de los hombres.
- Se ha hecho un **análisis del grado de eficacia** de los indicadores de productividad y resultados en el que se arrojan diferentes hallazgos por Prioridades de Inversión y regiones. No obstante, como elemento común se observa que, de manera general, en la definición de las metas no se

ha reforzado un análisis con perspectiva de género que luego ha mostrado sus efectos en la eficacia global.

- Por último, se ha llevado a cabo el análisis **del Marco Rendimiento** en el que se observa **un incumplimiento grave en el Eje 2**, para el que será especialmente importante realizar un seguimiento del número de operaciones seleccionadas en los próximos meses, con el objetivo de mitigar futuras desviaciones o, lo que sería más grave, un incumplimiento al final del período. En el caso de los **Ejes 7C y 7D se produce un incumplimiento grave del Marco de Rendimiento**, debido a que los **indicadores de productividad** en las regiones en transición y menos desarrollada **no alcanzan el 65% del hito establecido para 2018**. Este incumplimiento deberá conllevar una **reasignación** de la Reserva de Rendimiento e incorporar los cambios necesarios en una propuesta de reprogramación.

¿Cuáles son los resultados e impactos más relevantes que se han producido en el marco del Programa?

- El **grado de ejecución de los indicadores** de resultados previstos en el programa muestra un comportamiento diferente en función de las Prioridades de Inversión, no obstante el grado de cumplimiento de éstos está supeditado al comportamiento de los indicadores de productividad de referencia.
- El análisis de los **indicadores globales de resultados** del programa hasta el momento arroja que, en términos generales, los valores **no son demasiado significativos** y que, además, presentan cierta **debilidad en cuanto a la sostenibilidad** en el tiempo, ya que los resultados de carácter inmediato no se mantienen en el largo plazo.
- Del análisis realizado con **perspectiva de género** se concluye que no sólo las **mujeres** han participado en mayor medida en el programa, sino que a priori muestran un **mejor comportamiento** en los resultados vinculados a la **mejora del empleo y/o inserción laboral**. No obstante, sería de especial interés poder profundizar sobre el tipo de empleo que desempeñan y valorar por tanto la calidad desde una perspectiva comparada con los hombres. Bajo un punto de vista estadístico, **el sexo parece no influir demasiado en el resultado final de las actuaciones**. Esto es relevante en la medida en que puede suponer que **la intervención del programa neutraliza el sesgo por sexo** que ha existido tradicionalmente en el mercado laboral español.
- Los resultados en este caso no muestran una pauta clara por **tipo de Región**, puesto que dependen de cada uno de los indicadores que se analizan. Estadísticamente **la región de residencia de la persona participante no es relevante en el resultado a largo plazo de las actuaciones**, este hecho puede significar, como en el caso anterior, que **el programa** ha **identificado y aplica de manera correcta esquemas diferentes para las regiones**, de manera que **sus resultados se equiparan**. Ello se relaciona claramente con la estructura de cofinanciación diferenciada por tipo de región que contribuye a que el Programa sea un instrumento idóneo para conseguir resultados y mitigar las diferencias territoriales.

- De manera generalizada **las personas más jóvenes muestran mejores resultados** en los indicadores de resultado, si se analizan las probabilidades de éxito atendiendo a la **edad**, el resultado muestra que cuantos más años tienen las personas participantes, menor es la probabilidad de que la persona mejore su situación.
- Si se considera el **nivel de estudios**, el programa está teniendo una mayor repercusión entre las personas con titulación superior. A partir del análisis estadístico sobre esta variable, el valor positivo que obtiene muestra que **a medida que aumenta el nivel de estudios** de la persona en cuestión, **aumenta la probabilidad de mejorar tras su paso por las actividades enmarcadas en POEFE**.
- Fruto de la observación estadística de la **situación laboral**, se obtiene una mayor probabilidad de mejora para los participantes que se encuentran en desempleo de larga duración y para las personas empleadas por cuenta propia, por lo que se intuye que el programa **puede estar contribuyendo a mitigar situaciones de desempleo de largo plazo**.
- Bajo un punto de vista estadístico, los datos apuntan a que una persona participante que forme parte de una **minoría** tiene **una menor probabilidad de mejorar su situación a la finalización del programa**. Lo mismo sucede con una **persona con una discapacidad**, que tiene casi un 36% menos de probabilidad de mejorar que una persona que no la tenga.

Este hecho constata la percepción existente entre los organismos que lideran operaciones dirigidas a este tipo de colectivos **que concluye que participar en el programa es un resultado en sí mismo**. Sin embargo, **en términos de mantenimiento posterior** en el mercado laboral, parece que **el programa no es un instrumento eficaz**.

- En términos de gestión, el programa ha supuesto un medio importante para articular **mecanismos de recogida de información más eficientes y sistematizados**, con una clara vocación orientada a los resultados. Y es posible que sin este requisito no se hubiera producido en el marco de los organismos implicados en los términos en los que se ha conseguido.
- El programa ha sido el impulso necesario para alcanzar una mayor ratio de personas atendidas y también para **sustentar políticas de carácter estructural** vinculadas principalmente a políticas de empleo y educación (bonificaciones en la cuota de la seguridad social y la financiación de los nuevos itinerarios de 3º y 4º de la ESO y la FP Básica).

¿Cómo se han integrado los Principios horizontales, la Estrategia Europa 2020 y el Pilar Europeo de Derechos Sociales?

- El **principio de partenariado del programa se cumple, pero no destacan elementos significativos**. La implementación del programa ha permitido la articulación de diferentes medios para desarrollar actividades en esta línea, pero cada organismo sigue teniendo una función autónoma y ligada a lo requerido por la gestión de este programa.
- Se considera que las **funciones y ámbitos de actuación del POEFE** están **acotados con claridad y no incurren en solapamiento**. En esta cuestión concreta es importante poner en

valor el papel que la **Autoridad de Gestión** desarrolla en este ámbito, ya que muestra un **profundo conocimiento y actualización** sobre lo que se realiza en el programa y permite ejercer una labor de coordinación alineada con los Organismos Intermedios.

- El programa prevé acciones positivas dirigidas a mitigar las desigualdades que puedan producirse, especialmente las que afectan a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por otro lado, el relato principal de implementación está sujeto a la necesidad de la transversalización de este principio. Sin embargo, **no existe una metodología común de aplicación** que se haya hecho extensible a todas las personas implicadas en la gestión, más allá de establecer hitos diferenciados por sexo y garantizar una recogida de información de los indicadores de productividad y resultados, también desagregada por sexo.

Tampoco se han establecido **mecanismos de seguimiento** que permitan medir en qué medida las actuaciones **incorporan la perspectiva de género con carácter transversal** en todo su proceso de gestación e implementación. Es decir, más allá del relato generalizado que existe en el Programa, no es posible aterrizar ni medir hasta qué punto se están articulando los medios necesarios para su implementación y para conocer sus resultados.

- Con respecto a la transversalidad de género, el programa en general considera a las **mujeres** como **colectivo prioritario**. Sin embargo, esta afirmación es una generalidad que en la mayor parte de los casos **no se corresponde con un diagnóstico previo y fundamentado** que permita orientar este tipo de medidas positivas en los casos en los que sean necesarias para mitigar una situación de desigualdad.
- Se ha puesto de manifiesto el **limitado uso** que se realiza del **organismo competente de igualdad** y de los recursos existentes en la materia como es la **Red de Igualdad**. La **labor de asesoría u orientación** que podrían liderar uno u otra ha quedado reducida a la participación activa en los Comités de Seguimiento y Evaluación y en algún caso en que se lo han solicitado, a una revisión experta de algunas convocatorias concretas. Sin embargo, esta labor se caracteriza por ser un **proceso desestructurado** que no va más allá de actividades estancas y sin orden. Quizás sea necesario visibilizar en mayor medida la potencialidad del aporte de estos organismos, para **maximizar el uso de estas estructuras**.
- La contribución a la **estrategia UE 2020** se produce principalmente a través de dos ámbitos: en primer lugar, **más de la mitad del coste total subvencionable de las operaciones seleccionadas** se relaciona directamente con el **objetivo de lucha contra el abandono escolar temprano**. En segundo lugar, el **fomento de empleo** es otro de los objetivos donde más recursos del POEFE se invierten: se han seleccionado operaciones que satisfacen este objetivo por un importe que supera el tercio previsto para el Programa.
- Puesto que el alcance temporal de esta evaluación no permite profundizar sobre los resultados que se están produciendo en relación al **Pilar Europeo de Derechos Sociales**, en esta evaluación solo es posible describir el modo en el que se espera que las actuaciones contribuyan a este principio, ya que no se ha dispuesto de información suficiente sobre la implementación de las nuevas actuaciones del programa como para emitir un juicio valorativo.