



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

FONDO SOCIAL EUROPEO
MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES
Y SEGURIDAD SOCIAL

***Resumen Ejecutivo del Informe
de Evaluación Intermedia 2019
del Programa Operativo de
Inclusión Social y de la
Economía Social***

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



Septiembre de 2019

Este documento representa el Resumen Ejecutivo de la **segunda evaluación intermedia del Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social 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.

La **metodología** utilizada en este ejercicio evaluativo ha sido **mixta**, combinando técnicas de naturaleza cuantitativa y cualitativa. Las herramientas que se han utilizado han sido: **entrevistas estructuradas** con los Organismos Intermedios y Beneficiarios del Programa; se ha realizado una **consulta mediante una plataforma telemática** a todos los organismos 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 en el 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. Todo este proceso ha sido implementado tras una revisión documental de toda aquella información de interés. Por último, se han recopilado 4 actuaciones que pueden ser consideradas **buenas prácticas** en el programa.

El objeto de este trabajo es recoger 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: Gestión e Implementación del programa; Resultados e Impacto y Principios Horizontales y Estrategia Europea 2020 (y Pilar Europeo de Derechos Sociales).

GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El Programa Operativo **está dando respuesta a las necesidades** identificadas relacionadas con la situación de las **personas más desfavorecidas y en situación o riesgo de exclusión social**, en cuanto a combatir sus bajos niveles de **inserción** y de **formación**.

Para ello se están desarrollando un conjunto de actuaciones de diversa índole con un grado razonable de implementación financiera (**42,14%**), sobre todo si se tienen en cuenta aquellas que ya han comenzado pero que no se han podido certificar, dado que no están finalizadas (**86,47%**).

Atendiendo a la clasificación por **categorías de región**, las más desarrolladas son las que están impulsando el programa de forma notable (**88,36%** ejecutado), pero las regiones en transición (**17,60%**) y menos desarrolladas (**13,96%**) todavía no están alcanzando el ritmo previsto y deseable.

Teniendo en cuenta que el programa se estructura en Ejes Prioritarios, estos también presentan diferencias en cuanto al grado de implementación. El **Eje Prioritario 2** (Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación) es sobre el que gira todo el programa, tanto a nivel financiero, con valores cercanos al 90% del presupuesto total del POISES, como a nivel de ejecución, con mejores niveles de absorción que el resto de ejes.

El resto de ejes presenta un porcentaje inferior de ejecución. Aunque su peso en el conjunto del programa es netamente inferior al del Eje 2, es importante que cuenten con un impulso y que se

desarrollen con éxito, ya que las actuaciones previstas en el Eje 1 están vinculadas a la creación de empresas, especialmente de economía social y a promover la igualdad entre mujeres y hombres. Por otro lado, el Eje 6 también es relevante, pues aporta metodologías interesantes en el ámbito de la innovación social y el Eje 7 cuenta con proyectos y redes de carácter internacional.

En cuanto al **perfil de personas** a las que finalmente ha llegado el programa y su alineación con los objetivos previstos, cabe señalar que en conjunto el programa está impactando **en mayor medida en los hombres** que en las mujeres, por lo que parece que **no se está dando respuesta a las brechas de género** previamente identificadas. No obstante, el comportamiento de las mujeres en cuanto a resultados es más favorable que el de los hombres.

Por otra parte, el programa está llegando a un gran volumen de personas en situación de especial vulnerabilidad que, sin el Fondo Social Europeo, sería muy complicado que fueran atendidas, al menos con este nivel de alcance.

La mejor y mayor atención a los **perfiles** a los que se dirige este programa está siendo favorecida por la incorporación de entidades del tercer sector que cuentan con un equipo humano altamente profesionalizado y experimentado en el trabajo con estos colectivos. Aunque, por otro lado, el mecanismo articulado para dar cabida a estas entidades a través de una convocatoria en régimen de concurrencia competitiva está provocando que **las actuaciones pierdan continuidad** y que además, se incremente **la carga administrativa**.

Otro de los factores clave está siendo que, en algunos casos, el diseño de las operaciones no refleja las particularidades del territorio donde se llevan a cabo y sin tener en cuenta un análisis previo de impacto de género, que puede variar en función de la zona donde se actúe. Además, se están produciendo dificultades en la “captación” de potenciales personas participantes, especialmente en aquellas regiones en las que no existe la capacidad suficiente para absorber el volumen de intervenciones.

Con respecto a los mecanismos de difusión y conocimiento de las acciones cofinanciadas por el FSE, **la vía con mayor efectividad es la de proximidad**, seguida muy de cerca de las campañas vía internet.

En cuanto a la eficacia de los productos, en el **Eje Prioritario 1** el grado de ejecución aún queda lejos de lo previsto, pero no parece que haya riesgo de incumplimiento de los objetivos establecidos, debido a que hay un volumen significativo de operaciones seleccionadas sobre las que todavía no se han mostrado resultados, pero que están en proceso de ejecución. Esta situación también ocurre en general en los **Ejes Prioritarios 6 y 7**, sin embargo, las desviaciones son especialmente significativas en dos supuestos. En el Eje Prioritario 6 se observa un grado de ejecución dispar en función de la categoría de región y en el Eje Prioritario 7, el balance global es un grado de alcance medio frente a lo previsto.

Con respecto al **Marco de Rendimiento**, en el **Eje Prioritario 1** se cumple en las categorías de región A y B, pero los porcentajes de éxito están muy por encima de lo previsto. En las **regiones en transición y menos desarrolladas** (Eje 1C y 1D) se incumple, aunque **no** es un incumplimiento grave.

En el **Eje Prioritario 2** se **cumple sobradamente el hito 2018 en todas las categorías de región** y en todos los indicadores que se planificaron tanto para hombres como para mujeres. Es significativo que el grado de cumplimiento esté muy por encima de lo previsto.

El Marco de Rendimiento del **Eje Prioritario 6** presenta diferencias en función de la categoría de región de que se trate, así, se cumple sin problemas en los **Ejes 6C y 6D**, aunque el grado de avance hacia 2023 es desigual según el indicador que se productividad de que se trate. En el **Eje 6A** se produce un **incumplimiento** del Marco de Rendimiento porque el indicador financiero **no alcanza el 85%**, a pesar de que el indicador de productividad multiplica por cuatro el objetivo y el **Eje 6B** también presenta un **incumplimiento** del Marco de Rendimiento, en este caso **grave**, debido a que uno de los dos indicadores (el financiero) no alcanza el 65% del hito 2018.

Finalmente, el **Eje Prioritario 7** se alinea en su totalidad con los hitos previstos y por tanto se cumple el Marco de Rendimiento.

RESULTADOS E IMPACTO DEL PROGRAMA

El análisis se realiza a partir de los indicadores de resultados que registra el Programa Operativo y para los que se ha cuantificado una meta a 2023 y se valora en qué medida está alineada con el valor alcanzado. Es preciso tener en cuenta que el grado de ejecución de los resultados está supeditado al hecho de que, pese a que pueda existir un ritmo de ejecución adecuado, en este momento aún no se disponga de resultados, debido al carácter plurianual de algunos proyectos e incluso a que éstos aún no hayan finalizado.

Concretamente, tanto en el **Eje Prioritario 1** como en el **Eje Prioritario 2** no hay un comportamiento homogéneo de los resultados dependiendo de la Prioridad de Inversión de que se trate. Con perspectiva de género, parece que **las mujeres presentan una mejor tendencia en los resultados** que los hombres, es decir, mientras que ellas participan en menor medida en el marco del programa, su comportamiento es más favorable.

En el **Eje Prioritario 6**, el grado de eficacia que se produce es adecuado, incluso muestra valores muy por encima de lo esperado, pero con diferencias en función de la categoría de región.

En el caso del **Eje Prioritario 7**, aún no se dispone de resultados cuantificados y, por lo tanto, no han podido ser valorados en esta evaluación.

En cuanto a los resultados e impacto global del programa, el primer elemento que se destaca es que los **resultados globales** muestran que los valores vinculados a la mejora de la **empleabilidad a través de la inserción laboral** tienen un **mejor comportamiento** que aquellos indicadores que miden la obtención de una cualificación.

La comparación de los valores de los indicadores de resultados inmediatos con los indicadores de resultados a largo plazo muestra que los indicadores a largo plazo son inferiores. Por lo tanto, parece que en este momento existe **cierta debilidad para la sostenibilidad de los resultados**, pero esta conclusión deberá ser analizada y contrastada en un momento posterior del tiempo, cuando estén más consolidados los resultados a largo plazo. La excepción a esta cuestión se observa en el hecho de que el indicador referido a la activación en el mercado laboral o en los sistemas de educación o formación de las personas presenta valores muy positivos, por lo tanto, parece que el programa,

aunque no muestre unos valores de inserción altos, está contribuyendo a que las personas que participan en el programa se movilicen para una posible posterior inserción en el circuito laboral.

Si se valora la inserción en términos sociales, parece que el programa **está favoreciendo la inserción de personas con una vulnerabilidad extrema**, así como también de aquellas **personas mayores** que han sido expulsadas del mercado laboral no tanto a nivel cuantitativo, pero sí a nivel cualitativo, ya que se trata de un grupo de personas con especiales dificultades para reintegrarse en el mercado laboral. De hecho, el análisis estadístico indica que la edad no es una variable relevante para tener más o menos probabilidad de obtener un resultado positivo y, por lo tanto, se atribuye al programa **la mitigación de las situaciones de desigualdad entre aquellas personas de más edad** que puedan presentar mayores dificultades para la reinserción en el mercado laboral.

En cambio, la **situación de vulnerabilidad** se muestra como una variable **muy determinante** para tener o no más probabilidades de un buen resultado. Es decir, aquellas personas que pertenecen a la categoría de “personas desfavorecidas” tienen una mayor probabilidad de tener un buen resultado en el programa que las no desfavorecidas.

Si se atiende a los resultados por **categoría de región**, no se observan diferencias significativas entre regiones. Esto quiere decir que el programa está contribuyendo a **mitigar las posibles diferencias** que puedan existir entre las diferentes categorías de región.

Del análisis estadístico se infiere que una vez que una persona se encuentra en alguna de las situaciones consideradas de vulnerabilidad el efecto del sexo se anula, no mostrándose por tanto doble discriminación en el caso de las mujeres (por la situación que produzca la exclusión social y el sexo).

En lo que respecta a la **edad**, parece que el programa está siendo más efectivo entre las personas más jóvenes, ya que están obteniendo mejores valores comparativamente con las personas de más edad. Por tanto, parece que las personas jóvenes tienen una mayor capacidad de alineación con el mercado de trabajo si se les facilita los recursos para ello. Sin embargo, si se analiza la probabilidad estadística de la variable edad de obtener un resultado positivo, se muestra que ésta no es relevante y por lo tanto se atribuye al programa la mitigación de las dificultades previas que puedan tener de incorporación al mercado laboral las personas menores de 25 años.

Tal y como parece que se produce también en el mercado de trabajo global, aquellas personas con un **mayor nivel de estudios** presentan un mejor comportamiento a la hora de obtener buenos resultados.

Por último, los datos muestran que aquellas personas que con carácter previo tenían una **situación de desempleo** han tenido un **mejor** comportamiento en los **resultados**. Si se valora estadísticamente, la situación laboral de la persona participante identificada con carácter previo a su participación en el programa no tiene relevancia en la predicción de si la persona tiene más probabilidades de mejorar o no, una vez se han incluido en el modelo las variables señaladas.

PRINCIPIOS HORIZONTALES, ESTRATEGIA EUROPEA 2020 Y PILAR SOCIAL DE DERECHOS SOCIALES

A la hora de tener en cuenta el **papel de los socios**, destaca de forma positiva que, además de la tradicional figura del organismo intermedio, se hayan articulado convocatorias en régimen de concurrencia competitiva que están posibilitando la entrada a entidades del tercer sector con amplia experiencia en la ejecución de proyectos directamente vinculados con la estrategia del programa. Este mecanismo está teniendo **un efecto enriquecedor en cuanto a la diversidad de acciones** que están llevando a cabo los distintos agentes implicados en la ejecución del programa, así como en los resultados obtenidos.

Por el mismo motivo, pero en sentido contrario, la existencia de un elevado número de organismos incide en que la **gestión y seguimiento del programa sea más compleja**, debido a que es preciso que desde la Autoridad de Gestión se tenga que coordinar a un gran número de personas y entidades implicadas con diferentes características en cuanto a conocimientos y experiencia en el Fondo Social Europeo.

Por otra parte, el **principio horizontal de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres** se está aplicando de **manera exitosa** con actuaciones de tipo transversal y con otras medidas específicas que contribuyen a mejorar los niveles de igualdad entre mujeres y hombres. Estas medidas específicas son aplicadas por la gran mayoría de organismos (tanto públicos como privados), sobre todo por parte de los Organismos Beneficiarios, que muestran una especial sensibilidad en esta materia.

Con los datos analizados se concluye que, si bien el programa no está consiguiendo una participación igualitaria, sí que se están obteniendo mejores resultados en las mujeres. Teniendo en cuenta que se han identificado un conjunto elevado de acciones específicas dirigidas a mujeres, se puede pensar que estas acciones no tienen un alcance elevado en cuanto al número de mujeres a las que llegan, pero sí que está teniendo unos buenos resultados. Es decir, se está primando la obtención de resultados al volumen de mujeres participantes.

También hay elementos vinculados al empleo sobre los que está siendo complicado tener incidencia como es el caso de conseguir que las mujeres entren en sectores masculinizados, incluso en la formación anterior al empleo hay menor presencia de mujeres en cursos relacionados con la digitalización, incluso en perfiles más jóvenes.

En el caso del principio de **no discriminación**, es preciso tener en cuenta que el programa contempla dirigirse principalmente a las personas más vulnerables, en situación o riesgo de exclusión social y a las que son objeto de algún tipo de discriminación. Además, la no discriminación es una prioridad entre los organismos implicados en la ejecución del programa, sobre todo si se tiene en cuenta que una parte importante de ellos tienen como signo de identidad combatir la discriminación en diferentes ámbitos, ya sea por sexo, raza u origen étnico, discapacidad, etc.

El **desarrollo sostenible** no está siendo prioritario en acciones concretas, más allá de la sensibilización y concienciación con la protección del medio ambiente como es la reducción de consumo de papel, reciclado, ahorro energético, etc. No obstante, destacan **algunas iniciativas de economía circular y empleo verde**, no sólo con el fin de contribuir al desarrollo sostenible, sino

también con la idea de dirigir la creación de empleo hacia estos sectores con la idea de que sean sostenibles en el tiempo y de que el empleo sea de mayor calidad.

Por último, en cuanto al **Pilar Europeo de Derechos Sociales**, la práctica totalidad del programa, a través del Eje Prioritario 2, se relaciona directamente con el **objetivo de lucha contra la pobreza y exclusión social**.