

EVALUACIÓN TEMÁTICA SOBRE INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS ACTUACIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO 2014-2020

Informe de evaluación

Enero 2014 - diciembre 2019

<<septiembre de 2021>>



©Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021

Elaborado por



Contenido/Índice

1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. Objeto y alcance de la evaluación	10
1.2. Marco financiero	12
1.3. Marco político y estratégico y principios horizontales	15
1.3.1. Marco político y estratégico	15
1.3.2. Principios horizontales.....	16
1.4. Situación de contexto	17
2. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN	20
2.1. Objetivos de la evaluación	20
2.2. Enfoque metodológico	22
2.3. Fuentes de información	24
2.4. Limitaciones de la evaluación.....	30
3. DISEÑO Y PROGRAMACIÓN	32
3.1. Diseño de los programas operativos	32
3.1.1. Prioridades de inversión y objetivos.....	35
3.1.2. Complementariedad entre fondos.....	40
3.1.3. Ajuste de la programación a las necesidades.....	41
3.2. Proceso de programación.....	42
3.3. Valoración del diseño y la programación	45
4. GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS	53
4.1. Los actores	53
4.1.1. Quiénes son los actores que implementan las acciones inclusión social	53
4.1.2. Mecanismos de colaboración público-privada.....	55
4.2. Coordinación.....	56
4.3. Aspectos relevantes relacionados con la complejidad administrativa	59
4.4. Duración de las convocatorias.....	64
4.5. Adecuación y pertinencia de los indicadores y los sistemas de recogida de información	66
4.6. Recursos humanos	70
4.7. Elegibilidad de gastos y participantes	72
5. IMPLEMENTACIÓN	73
5.1. Ejecución financiera	73
5.1.1. Implementación financiera y marco de rendimiento	73
5.1.2. Factores que han ralentizado la implementación financiera.....	84
5.2. Descripción de las acciones	87
5.2.1. Tipos de acciones	87
5.2.2. Enfoques de las acciones.....	90
5.3. Análisis del alcance, adecuación y cobertura poblacional	92
5.3.1. Alcance poblacional de las acciones.....	93

5.3.2. Adecuación del perfiles de las personas participantes a los objetivos	95
5.3.3. Cobertura poblacional.....	104
5.4. Cumplimiento del marco de rendimiento y avance en el logro de los objetivos definidos en los PO.....	108
6. RESULTADOS	111
6.1. Eficacia. Resultados sobre las personas	112
6.1.1. Resultados según los indicadores	112
6.1.2. Otros resultados más allá de los indicadores.....	117
6.1.3. Percepción de los actores sobre la eficacia de las acciones	119
6.1.4. Satisfacción de las personas participantes	120
6.2. Eficiencia	120
6.2.1. Valoración de la eficiencia.....	120
6.2.2. ¿Qué influye en la eficiencia?	121
6.3. Sostenibilidad	125
7. IMPACTO.....	126
7.1. Valoración del impacto	127
7.1.1. Sobre las personas participantes.....	127
7.1.2. Sobre las entidades	129
7.1.3. Sobre la sociedad en su conjunto.....	135
7.2. ¿Los itinerarios personalizados de inclusión son una estrategia de intervención óptima? Una aproximación cuantitativa: el ejemplo de Cruz Roja	136
7.2.1. Introducción: objetivos y objeto de análisis.....	136
7.2.2. ¿Quiénes participan en el Programa?	139
7.2.3. ¿En qué medida se logran los objetivos?	142
7.2.4. ¿Cuál es el principal valor de los itinerarios?	147
8. VALOR AÑADIDO DEL FSE EN LA INCLUSIÓN SOCIAL.....	151
9. EVALUACIÓN DE LOS PRINCIPIOS HORIZONTALES	156
9.1. Principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres	157
9.1.1. Acciones	157
9.1.2. Participantes	162
9.1.3. Resultados.....	164
9.2. Principio igualdad de trato y no discriminación	168
10. INNOVACIÓN SOCIAL.....	173
10.1. Descripción de acciones de innovación social.....	173
10.2. El peso de la innovación social en el FSE	174
10.3. Factores que condicionan la innovación social en el OTg	176
11. EVALUACIÓN DE LA DIFUSIÓN	178
12. VALORACIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS.....	180
12.1. Metodología de selección de buenas prácticas	180
12.1.1. Criterios de selección y valor de las prácticas	180

12.1.2. Proceso de selección y elaboración.....	181
12.2. Casos de éxito	182
13. ESTUDIOS DE CASO.....	190
13.1. Programa Acceder de la Fundación Secretariado Gitano	191
13.2. Itinerarios integrados de inserción sociolaboral desarrollados en el marco del PO de la Comunidad Valenciana	204
14. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	217
14.1. Conclusiones y recomendaciones generales.....	218
14.2. Sobre los resultados.....	226
14.2.1. Alcance e Implementación	226
14.2.2. Resultados e impacto.....	227
14.2.3. Valor añadido e Innovación.....	229
14.2.4. Principios horizontales.....	231
14.3. Sobre el diseño y la gestión.....	232
14.3.1. La programación	232
14.3.2. La gestión.....	234
16. ANEXOS	238
16.1. Anexo metodológico del análisis cuantitativo de impacto.....	238
16.2. Buenas prácticas.....	239
LÍNIA ACOL DEL PROGRAMA TREBALL I FORMACIÓ.....	239
MUJERES EN MODO ON – VG	244
PROGRAMA PARA LA EMANCIPACIÓN SOCIOLABORAL DE MENORES Y JÓVENES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE EXTREMADURA	247
PROGRAMA DE ACTUACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO AL REALOJO DE FAMILIAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y RESIDENCIAL CRONIFICADA	252
FACILITANDO EN TRABAJO EN RED PÚBLICO-PRIVADO: La herramienta de Itinerarios de Inclusión Sociolaboral en Zonas Desfavorecidas de Andalucía (IZD).....	258
16.3. Indicadores.....	263
16.3.1. Lista de indicadores.....	263
16.3.2. Tablas de indicadores.....	265
ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS	266

ACRÓNIMOS

Acrónimo	Significado
AROPE	"At Risk Of Poverty and/or Exclusion", se refiere a la tasa de pobreza y exclusión social
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CE	Comisión Europea
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPES	Confederación Empresarial Española de la Economía Social
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de Educación
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CLM	Castilla-La Mancha
CO	Common Output (indicator) Indicador Común de Ejecución
CR	Common Result (indicator) Indicador Común de Resultado
CSO	Criterios de Selección de Operaciones
CYL	Castilla y León
DG	Dirección General
EO	Especific Output (indicator) Indicador Específico de Ejecución
ER	Especific Result (indicator) Indicador Específico de Resultado
ERACIS	Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social
ESI	European structural and investment funds. Fondos estructurales de la Unión Europea
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FSE	Fondo Social Europeo
FSG	Fundación Secretariado Gitano
IEJ	Iniciativa de Empleo Juvenil
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IMIO	Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades
INE	Instituto Nacional de Estadística
O.E.	Objetivo Específico
ONCE	Organización Nacional de Ciegos Españoles
OO.GG.	Órganos Gestores
OO.II.	Organismos Intermedios
OT	Objetivo Temático
OT9	Objetivo Temático 9
PAPE	Planes Anuales de Política de Empleo
PI	Prioridad de Inversión
PO	Programa Operativo
POEFE	Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación

POEJ	Programa Operativo de Empleo Juvenil
POISES	Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social
RETA	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
RIS	Red de Inclusión Social
SEPE	Servicio Público de Empleo estatal
SISPE	Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SNGJ	Sistema Nacional de Garantía Juvenil
SS	Seguridad Social
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
UAFSE	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores
VG	Violencia de Género

1. Introducción

La inclusión social y la lucha frente a la discriminación son pilares de nuestra sociedad, conceptos que forman parte del marco de valores tanto de España como de Europa. Esta importancia se ve reflejada en el ámbito de los fondos europeos. Una de las misiones del Fondo Social Europeo (FSE) es luchar contra la pobreza, auspiciar la inclusión social y fomentar la igualdad de género, la no discriminación y la igualdad de oportunidades, tal y como se establece en el Artículo 2 del Reglamento del Fondo Social Europeo¹. Para ello el propio Reglamento establece un objetivo temático **“Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación”** (Artículo 3) en el que se tendrá que invertir “como mínimo el 20 % del total de los recursos del FSE destinados a cada Estado miembro” (Artículo 4). De este modo el FSE contribuye a uno de los Objetivos de la Estrategia 2020, que es reducir el número de personas en riesgo de pobreza en 20 millones².

En el periodo entre 2014 y 2020 España ha atravesado el reto de superar una fuerte crisis económica que tuvo efectos dramáticos sobre la pobreza y la exclusión social, incrementando aún más la importancia de las políticas orientadas a la inclusión social. Al final del periodo de programación 2014-2020, España y Europa se enfrentan al enorme reto de superar y responder ante los retos sociales provocados por la pandemia del Covid-19. Se trata, por tanto, de un periodo de programación difícil, que comenzó con una crisis y termina con otra, lo que demanda un esfuerzo especial para mejorar las políticas de inclusión social.

La [EVALUACIÓN TEMÁTICA SOBRE LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LAS ACTUACIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO 2014-2020](#) en España tiene lugar en este contexto. La evaluación busca por tanto poner en valor las acciones implementadas en el marco del Objetivo Temático 9 del FSE y los resultados logrados, pero también realizar un profundo análisis con el fin de construir y proponer recomendaciones que sirvan para mejorar la contribución del FSE a la inclusión social, en especial de cara al nuevo período de programación 2021-2027.

El **Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE** para el periodo de programación 2014-2020³ concibe la evaluación del alcance de los resultados esperados como la fase final del proceso de implementación de las políticas públicas. En este plan figura la presente Evaluación Temática de Inclusión Social, su ámbito, enfoque y preguntas. La presente evaluación se ubica por tanto dentro de este plan, respondiendo a las acciones programadas y realizándose en línea con sus objetivos y enfoque.

El informe de evaluación se **estructura** en los siguientes apartados:

¹ [REGLAMENTO \(UE\) N.º 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013](#) relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Consejo.

² [COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020](#). Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

³ Ministerio de Empleo y Seguridad Social. [Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE](#). Periodo de programación 2014-2020.

- ▶ Comienza con una introducción del marco político y normativo y del contexto social en el que se implementan las acciones.
- ▶ En el capítulo 2 se describen los objetivos de la evaluación y la metodología llevada a cabo.
- ▶ Los capítulos centrales del informe (capítulos 3-11), abordan el diseño y la programación del Objetivo Temático 9 (OT9), su implementación, los resultados que ha obtenido, su valor añadido y el impacto generado, tanto en personas como en políticas e instituciones. Este apartado de impacto incluye un análisis de la eficacia y el impacto de los itinerarios personalizados de inserción sociolaboral como herramienta de inserción laboral. A continuación, se analiza cómo se han aplicado los principios horizontales (igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres e igualdad de trato y no discriminación) las acciones desarrolladas y los resultados obtenidos. Por último, en este bloque se incorporan dos capítulos para analizar la innovación social y la difusión de las actividades.
- ▶ El capítulo 12, del informe hace una valoración de cinco buenas prácticas seleccionadas por su capacidad de inspirar soluciones ante los retos identificados en el marco de la implementación del OT9. La descripción completa de las buenas prácticas se incluye en el anexo. En el capítulo 13 se presentan dos estudios de caso realizados que han sido seleccionados por representar dos enfoques comunes en la promoción de la inclusión social: el enfoque específico “por colectivos” y en enfoque transversal “de orientación preferentemente territorial”
- ▶ Por último, en base a los resultados de los distintos aspectos evaluados se ha elaborado un capítulo de conclusiones y recomendaciones en el que se proponen mejoras en la programación y ejecución del FSE para mejorar su capacidad de contribuir a la inclusión social en el nuevo periodo de programación 2021-2027.
- ▶ De manera adicional, en los anexos se incluye la descripción completa de las buenas prácticas, tablas de indicadores y los resultados completos de la encuesta, además de una lista de acrónimos utilizados a lo largo del documento para su consulta.

1.1. Objeto y alcance de la evaluación

El **concepto de inclusión social** es amplio y complejo, viene definido por muchos factores y su abordaje requiere siempre una perspectiva multidimensional. El Acuerdo de Asociación de España 2014-2020⁴ constata que “son múltiples los factores que determinan la pobreza, es necesario desarrollar políticas integradas para apoyar a las personas en riesgo de pobreza, de forma que se integren en el entorno económico y social” y hace especial referencia a factores como la educación, el empleo, la vivienda y la salud. También destaca que la edad, el género, el nivel formativo, la situación de desempleo y el entorno en el que residen las personas puede poner a estas en situación de mayor vulnerabilidad y que hay grupos de población y colectivos que tienen mayores niveles de pobreza y exclusión como son las personas sin hogar, las personas con discapacidad, las personas mayores, las personas en situación de dependencia, la población inmigrante, las víctimas de violencia, especialmente

⁴ [Acuerdo de Asociación de España 2014-2020.](#)

mujeres y menores, la población gitana, las víctimas de discriminación, las personas con problemas de adicción y las personas reclusas o ex-reclusas.

En la planificación del Fondo Social Europeo FSE en España, la inclusión social se centra en las actuaciones y operaciones desarrolladas en el **Objetivo Temático 9 (OT9)**. Si bien es cierto que hay otras acciones de inclusión que se desarrollan en el marco de otros objetivos temáticos, estas no son objeto de la evaluación, aunque nos haremos eco de ellas en algunas de las metodologías de análisis cuando se considere relevante.

Son objeto de esta evaluación todas aquellas acciones desarrolladas en el marco del Objetivo temático 9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier discriminación

El Objetivo Temático 9 se estructura a través de seis **Prioridades de Inversión**, definidas por el marco del FSE, las cuales a su vez contienen una serie de **Objetivos Específicos**. Esta evaluación tiene en cuenta el conjunto de acciones desarrolladas dentro de este marco, en línea con lo establecido en el Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE 2014-2020. Cada Programa Operativo (PO) diseña e implementa una serie de acciones dentro de las diferentes Prioridades de Inversión y Objetivos Específicos. En la siguiente tabla (Tabla 1) se recoge la programación del OT9; no se incluye la Prioridad de Inversión 9.6, dado que ningún PO ha desarrollado acciones en la misma⁵.

Tabla 1. Prioridades de Inversión y Objetivos Específicos del Objetivo Temático 9 en España.

<p>Prioridad de inversión 9.1. Inclusión activa, con vistas a mejorar la igualdad de oportunidades, así como la participación activa y la mejora de la posibilidad de encontrar un empleo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo específico 9.1.1 Mejorar la inserción socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación y de itinerarios integrados y personalizados de inserción. ▪ Objetivo específico 9.1.2. Aumentar la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social.
<p>Prioridad de inversión 9.2. La integración socioeconómica de comunidades marginadas tales como la de la población romaní.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo específico 9.2.1. Aumentar la integración socio-laboral, la contratación y el empleo por cuenta propia de personas pertenecientes a comunidades marginadas, como la de la población Romaní, mediante el desarrollo de acciones integrales.
<p>Prioridad de inversión 9.3. Lucha contra todas las formas de discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo específico 9.3.1. Aumentar la integración socio-laboral de las personas pertenecientes a colectivos más vulnerables, a través de actuaciones que fomenten la igualdad de género y la conciliación de la vida personal y laboral, evitando a su vez la discriminación múltiple.

⁵ En el epígrafe 3.1.1 Prioridades de inversión y objetivos, la Tabla 4 (página 38) se detalla qué prioridades de inversión y objetivos específicos han sido programados por cada programa operativo. En este epígrafe 3.1 Diseño de los programas operativos (página 31) se profundiza sobre esta cuestión y especialmente sobre las acciones programadas dentro de las diferentes Prioridades de Inversión.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo específico 9.3.2. Aumentar la integración socio-laboral de las personas migrantes o pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión, a través de actuaciones que fomenten la diversidad y la igualdad de trato y la lucha contra todo tipo de discriminación.
<p>Prioridad de inversión 9.4. Acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo específico 9.4.1 Mejorar la accesibilidad para las personas más vulnerables a servicios de atención sanitaria, sociales y de orientación, formación y educación, incluyendo la eliminación de los estereotipos.
<p>Prioridad de inversión 9.5. El fomento del emprendimiento social y de la integración profesional en las empresas sociales, así como de la economía social y solidaria, a fin de facilitar el acceso al empleo</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo específico 9.5.1 Aumentar el número de entidades de economía social que trabajan para la integración sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social. ▪ Objetivo específico 9.5.2 Aumentar la contratación y mantener en el empleo a las personas pertenecientes a colectivos en situación o riesgo de exclusión social por parte de entidades de economía social.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los PO regionales y plurirregionales.

Además de prioridades de inversión y objetivos específicos, las acciones del OT9 se encuadran dentro de **Programas Operativos**:

Desde la perspectiva territorial, la presente evaluación **cubre las actuaciones desarrolladas en todo el territorio nacional y abarca el período temporal referido a las operaciones ejecutadas entre 1 de enero de 2014 a 31 de diciembre de 2019.**

En consecuencia, la evaluación alcanza a la práctica totalidad de los Programas Operativos FSE 2014-2020; todos los Programas Operativos Nacionales y dos nacionales, quedando excluidos el Programa Operativo de empleo Juvenil y el Programa Operativo de Asistencia Técnica. En concreto el alcance se materializa en:

Programas operativos objeto de evaluación	<p>Todos aquellos en los que se contempla el OT 9. Véanse:</p> <p>a) Dos programas operativos plurirregionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Programa Operativo de Inclusión social y Economía social (POISES). • El Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE). <p>b) Los Programas operativos regionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 17 de las comunidades autónomas. • 2 de las ciudades autónomas.
Marco temporal	1 de enero de 2014 a 31 de diciembre de 2019.

1.2. Marco financiero

El marco financiero del Objetivo Temático 9 (OT9) viene determinado por el Reglamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo. Este Reglamento define las prioridades de inversión de los objetivos temáticos (Artículo 2) y

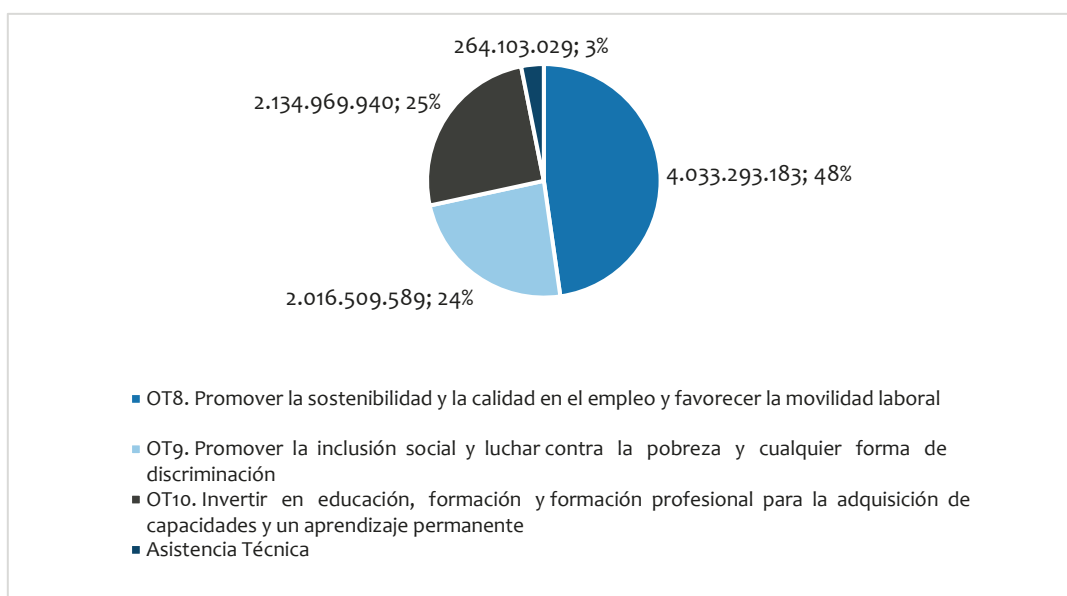
específica que se asignará al Objetivo Temático 9 como mínimo el 20 % del total de los recursos del FSE destinados a cada Estado miembro (Artículo 4).

En el Acuerdo de Asociación de España se indica que “se ha respetado la concentración temática del 20% en el objetivo temático 9 de Inclusión Social, que tras las reprogramaciones representa casi el 24% del FSE 2014-2020 en España (de la ayuda FSE)”.

Téngase en cuenta que este marco define la asignación indicativa a nivel nacional por objetivo temático para los fondos EIE, punto de partida del OT9 en España. No obstante, las cantidades definitivas totales presupuestadas se muestran en el apartado 3.1 Diseño de los programas operativos.

Del total de financiación de FSE 2014-2020 para España firmado en el Acuerdo de Asociación (casi 8.449 millones de euros) el **objetivo temático 9 “Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier discriminación” supone el 24% del total de la ayuda FSE** (2.017 millones de euros). El hecho de que España haya rebasado la cifra establecida pone de relieve la importancia que se concede a la inclusión social en la programación del FSE (Gráfico 1).

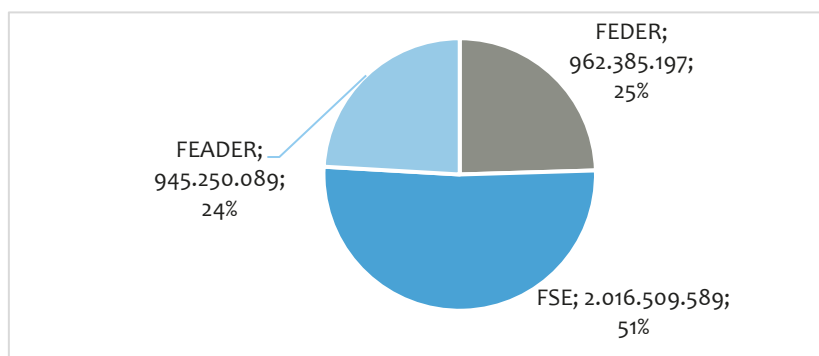
Gráfico 1. Distribución de la financiación del FSE 2014-2020 por objetivos operativos (euros y porcentaje sobre el total), asignación mostrada en el Acuerdo de Asociación



Fuente: Acuerdo de Asociación de España 2014-2020. Asignación indicativa a nivel nacional por objetivo temático para los fondos EIE. Datos Actualizados en el Acuerdo de Asociación a 31 de diciembre de 2018. [Enlace al documento](#).

Además de los 2.016.509.589 euros asignados al OT9 bajo el FSE, el Acuerdo de Asociación de España asignó al OT9 otros 962.385.197 euros de fondos FEDER (25%) y 945.250.089 de FEADER (24%); estos dos últimos fondos no son objeto de esta evaluación (Gráfico 2).

Gráfico 2. Fondos asignados para la financiación del Objetivo Temático 9 en el periodo 2014-2020



Fuente: Acuerdo de Asociación de España 2014-2020.

El FSE se estructura a través de **categorías de regiones**, en base a su renta per cápita:

- Regiones menos desarrolladas, con un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la Unión.
- Regiones de transición, con un PIB per cápita comprendido entre el 75 % y el 90 % de la media de la UE 27.
- Regiones más desarrolladas, con un PIB per cápita superior al 90 % de la media.

Según estos criterios, en España existen 3 categorías de regiones para el FSE 2014-2020. No obstante, las regiones más desarrolladas se dividen en dos grupos, dando lugar a cuatro categorías de regiones, representada cada una por una letra (A, B, C y D). De esta manera por ejemplo el Eje 2A corresponde al Eje 2 (inclusión social) en las regiones tipo A, mientras que el eje 2D al mismo eje 2 en las regiones tipo D. Cada tipo de región tiene una tasa de cofinanciación diferente. A continuación, se muestran los cuatro tipos de regiones, con sus tasas de cofinanciación. Todas las categorías de regiones disfrutaban de un 10% adicional de cofinanciación en los ejes 6 y 7 (innovación social y cooperación transnacional).

Tipo	Nombre	Comunidades Autónomas	Tasa de cofinanciación
A	Regiones más desarrolladas	Aragón, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco	50%
B	Regiones más desarrolladas	Asturias, Ceuta y Galicia	80%
C	Regiones en transición	Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Melilla y Murcia.	80% (Canarias 85%)
D	Región menos desarrollada	Extremadura	80%

Fuente: [Ministerio de Trabajo y Economía Social](#).

A lo largo de esta evaluación se hará referencia a menudo a los distintos ejes 2A, 2B, 2C y 2D, téngase en cuenta que esta nomenclatura se refiere en realidad a agrupaciones de comunidades autónomas.

1.3. Marco político y estratégico y principios horizontales

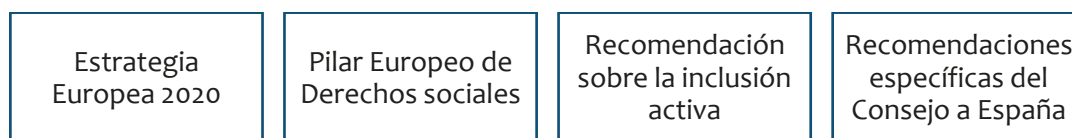
1.3.1. Marco político y estratégico

La programación e implementación del Objetivo Temático 9 se articula en un marco político, estratégico y normativo amplio desarrollado a nivel europeo, nacional y regional.

Este marco político y estratégico determina la programación del OT9 ofreciendo unas orientaciones generales para el proceso de diseño de los programas operativos; de este modo se persigue alinear los fondos con las políticas y poner el foco en la inclusión social.

Desde el punto de vista de las políticas, la financiación del FSE se convierte en una herramienta esencial para promover la inclusión social de España, tanto a nivel general como a nivel sectorial, en la medida en que permite implementar y financiar muchas de las acciones contempladas en los diferentes planes.

A **nivel europeo**, las acciones del Objetivo Temático 9 se alinean con:



- Uno de los cinco objetivos de la Estrategia Europea 2020 de “reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social”. Además, los objetivos de empleo (empleo para el 74% de las personas de 20 a 64 años) y educación (especialmente reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10 %) están especialmente relacionados con la inclusión social.
- También se alinea con el Pilar Europeo de los Derechos Sociales⁶, como se define en muchos de los programas operativos.
- Por otro lado, muchas de las acciones programadas en el OT9 siguen el enfoque de inclusión activa, según la Recomendación de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE) y que concibe la pobreza y la exclusión social como un fenómeno complejo y multidimensional en el que influyen numerosas causas.
- Más allá de este marco general a nivel europeo, las acciones del OT9 responden de manera específica a las Recomendaciones específicas del Consejo para España en los años 2013, 2014, 2016 y 2017, tal y como aparece en los propios programas operativos.

A **nivel nacional**, las acciones programadas en el Objetivo Temático 9 responden a la planificación política estatal concretada en diversas estrategias y planes:

- Estrategia Española para el Empleo 2014-2016 y 2017-2020.
- Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social.
- Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016.

⁶ [Pilar europeo de derechos sociales.](#)

- Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020.
- Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la población Gitana en España 2012-2020.
- Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016.
- Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

A **nivel regional** existen numerosos planes o estrategias con las que se alinean las acciones programadas en el OT9, como es el caso de Galicia⁷, Navarra⁸, Madrid⁹ o Castilla-La Mancha¹⁰, entre otras.

Muchas de las medidas previstas en estos planes, tanto los nacionales como los autonómicos son financiadas con recursos de los Fondos Estructurales y de Inversión y en concreto a través del FSE.

1.3.2. Principios horizontales

Los **principios de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y de igualdad de trato y no discriminación** son principios horizontales recogidos en el Reglamento de disposiciones comunes (Reglamento (UE) n° 1303/2013).

El principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

En su artículo 7, el Reglamento de disposiciones comunes establece que los Estados miembros y la Comisión **fomentarán la igualdad entre hombres y mujeres a lo largo de la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas operativos**. En concreto, se comprometen a: promover la incorporación de las mujeres al empleo, luchar así contra la feminización de la pobreza, reducir la segregación por motivos de sexo, combatir los estereotipos de género en el mercado de trabajo y en la educación y la formación y promover la conciliación de la vida laboral y la vida privada de todas las personas, así como el reparto equitativo de las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres.

Además, existen **directivas en el ámbito comunitario** que aplican a este principio:

- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.
- Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

⁷ [Estrategia de Inclusión Social de Galicia 2014-2020.](#)

⁸ [Plan Estratégico de Inclusión de Navarra \(2018-2021\).](#)

⁹ [Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid 2016-2021.](#)

¹⁰ [Estrategia contra la Pobreza y la Desigualdad Social de Castilla-La Mancha.](#)

El principio de igualdad de trato y no discriminación

En su artículo 7, el Reglamento de disposiciones comunes establece que la Comisión y los Estados miembros fomentarán la igualdad de oportunidades para todos, **sin discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, mediante la integración del principio de no discriminación**. En este contexto se da especial relevancia a la **accesibilidad** de las personas con discapacidad y las personas mayores, reconociéndose como un objetivo transversal destinado a favorecer la inclusión de los grupos más desfavorecidos.

En concreto, se apoyarán a través del FSE medidas específicas encaminadas a luchar contra todo tipo de discriminación, así como a mejorar la accesibilidad de las personas que tengan alguna discapacidad, con el fin de favorecer la integración en el empleo, la educación y la formación y reforzar así la inclusión social, reduciendo las desigualdades en términos de nivel educativo y estado de salud y facilitando la transición de unos servicios institucionales a servicios (cuidados) en comunidades de base, en particular para aquellos que sufren múltiples discriminaciones.

Además, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 10, establece que la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Dos directivas, aprobadas en el año 2000 desarrollan este artículo: la ya mencionada previamente Directiva de igualdad de trato en el empleo, que prohíbe la discriminación por motivos de orientación sexual, creencia religiosa, edad y discapacidad en el ámbito del empleo (Directiva 2000/78/CE); y la Directiva de igualdad racial, que prohíbe la discriminación por razones de raza o etnia en el contexto del empleo y también en el acceso al sistema de asistencia social y la seguridad social, y los bienes y servicios (Directiva 2000/43/CE).

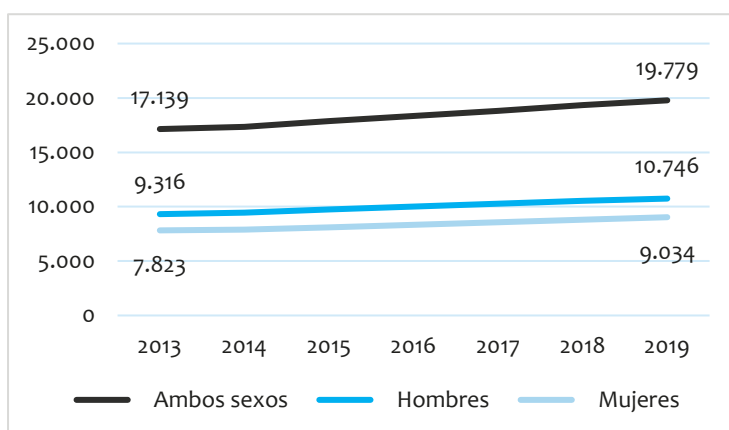
1.4. Situación de contexto

Durante el periodo de esta evaluación, 2014-2019, tiene lugar una importante **recuperación de la actividad económica y del empleo** en España. Por tanto, la implementación de las acciones del OT9 se enmarca en un **contexto favorable** para lograr una **mejora de la inclusión social** como así lo ponen de manifiesto los indicadores de referencia con una reducción de las tasas de desempleo o la tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social.

El hecho de que el entorno económico sea favorable supone un factor externo positivo que a priori mejora las posibilidades en términos de eficacia de las acciones de inclusión social.

Entre 2013 y 2019 tiene lugar en España una importante recuperación económica tras el periodo de crisis anterior. Esta recuperación tiene claros efectos en la **creación de empleo**, aumentando el número de personas ocupadas en más de 2,6 millones (incremento del 15,4%) entre 2013 y 2019, con una distribución por sexos del 54,3% de hombres y el 45,7% de mujeres (Gráfico 3).

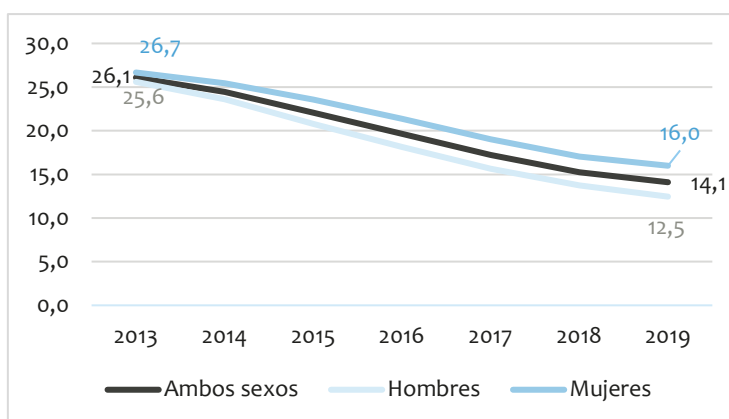
Gráfico 3. Número de personas ocupadas por sexo (datos en miles), España, 2013-2019.



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE.

Como consecuencia de esta creación de empleo se produce un importante descenso de la **tasa de desempleo**, del 26,1% al 14,1%. Este descenso es más pronunciado en hombres que en mujeres, aumentando la diferencia ya existente en 2013 de un punto a 3,5 puntos porcentuales (Gráfico 4).

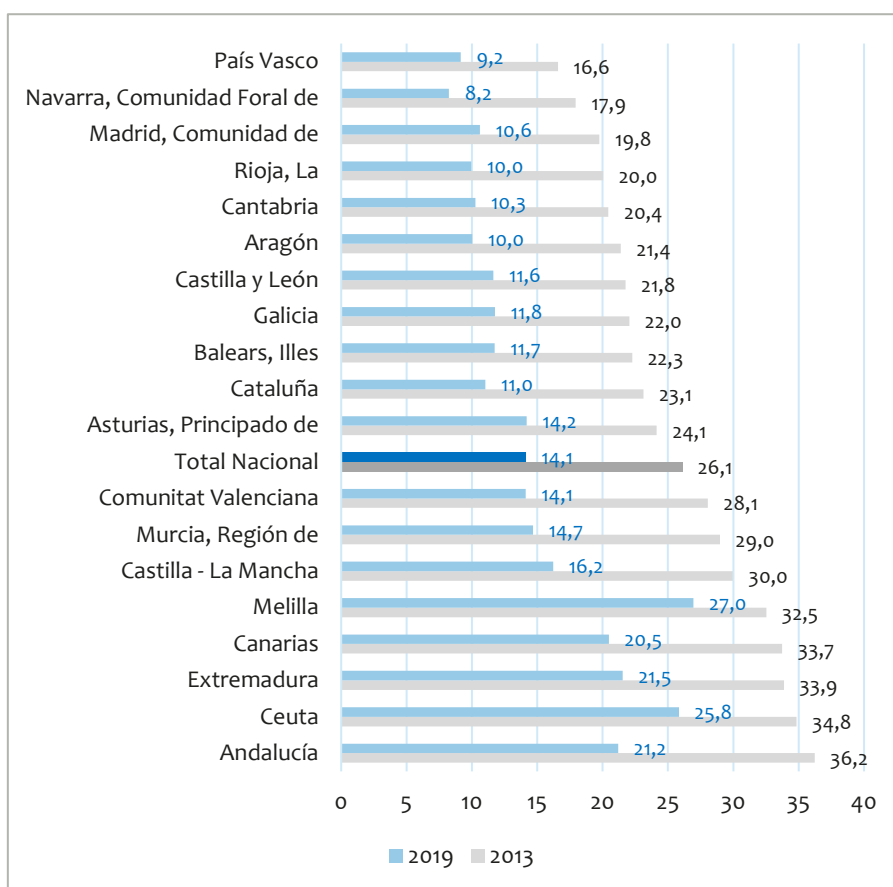
Gráfico 4. Tasa de desempleo por sexo, España, 2013-2019.



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE.

Esta reducción del desempleo tiene lugar a lo largo de **todo el país**. Sin embargo, a pesar de esta recuperación del mercado de trabajo las diferencias regionales que había al final del periodo de crisis persisten (Gráfico 5).

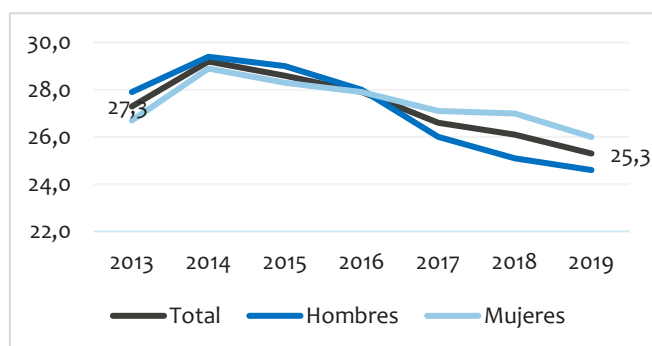
Gráfico 5. Tasa de desempleo por comunidad autónoma, España, 2013 y 2019.



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE.

Como consecuencia de la mejora de la situación en el empleo, en este periodo tiene lugar una **reducción de la tasa de pobreza y exclusión social (AROPE)**, que se reduce en dos puntos pasando del 27,3 al 25,3%. La evolución es diferente por sexo. Si en 2013 esta tasa era mayor en hombres que en mujeres, en 2019 la situación se invierte (Gráfico 6).

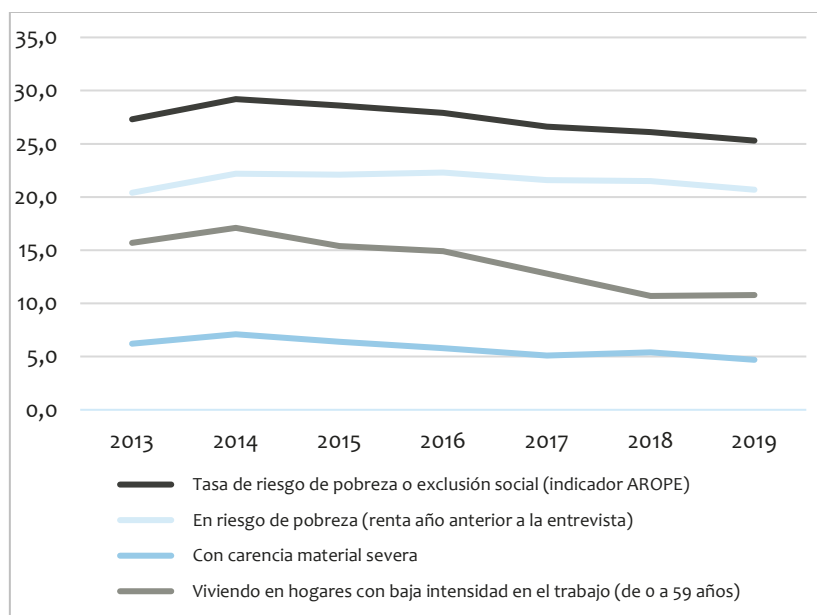
Gráfico 6. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) por sexo, España, 2013-2019.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE.

La **tasa AROPE mejora a lo largo del periodo en todos sus componentes**. Como consecuencia de la positiva evolución del mercado laboral se observa una mejora especialmente en el componente de intensidad en el empleo.

Gráfico 7. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) y sus componentes, España, 2013-2019.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE.

Condiciones favorables para el cumplimiento de los objetivos de inclusión social de las acciones financiadas por el FSE

- ☺↑ Creación de empleo: Número de personas ocupadas 2,6 millones.
- ☺↓ Reducción de la tasa de desempleo: Del 26,1% al 14,1%, en menor medida en las mujeres.
- ☺↓ Reducción de la tasa AROPE: Del 27,3 al 25,3%.

2. Objetivos, metodología y preguntas de la evaluación

En este capítulo se describen los objetivos de esta evaluación y la metodología planteada para alcanzarlos.

2.1. Objetivos de la evaluación

La evaluación persigue **analizar y valorar los avances y resultados** logrados en el ámbito de la inclusión social desde el FSE, además de concebirse como un ejercicio de **rendición de cuentas** sobre los recursos empleados y el trabajo realizado.

Por otro lado, la evaluación también busca aportar insumos y evidencias que permitan **mejorar la contribución del FSE a las políticas públicas en este ámbito**, en concreto de cara al nuevo período de programación 2021-2027.

Por último, y debido al gran número de actores involucrados en el diseño e implementación de actuaciones de inclusión social con el FSE, la evaluación genera **espacios de reflexión y aprendizaje compartidos**, que permiten que los actores involucrados en el proceso se apropien de las evidencias y recomendaciones.

Conocimiento y mejora de las acciones de inclusión social

- Conocer los avances y resultados en el impulso a la inclusión social desde el FSE para informar a los diferentes actores (Autoridad de gestión, Comisión Europea, OO.II., Beneficiarios, etc.) y promover en base a las conclusiones obtenidas, la mejora en la concepción y ejecución de los diversos programas.

Rendición de cuentas y transparencia

- Determinar cuáles son los logros y resultados de la inversión realizada reportando y poniendo en valor aquello que se ha conseguido y resaltando, en aras de encontrar y articular soluciones, los aspectos a mejorar.

Apoyo en la definición de políticas

- Apoyar a las autoridades competentes en el proceso de toma de decisiones a distintos niveles (estratégico, operacional y de programa) para abordar el reto de la inclusión social.
- Analizar en qué medida la ejecución de los distintos programas responde a los desafíos de una sociedad inclusiva.

Proceso de aprendizaje y coordinación

- Concebir el propio proceso de evaluación como un espacio de generación de información, intercambio de experiencias, de aprendizaje mutuo y transferencia del conocimiento que facilite la coordinación y colaboración en el futuro.

Preguntas de la evaluación

Los objetivos generales descritos se concretan en la idea clave de esta evaluación: **analizar cómo se aborda la inclusión social y si se logran los objetivos de inclusión en el marco de las acciones financiadas por el FSE.**

La evaluación se estructura en base a un conjunto de criterios y preguntas que vienen a definir la matriz de esta evaluación. La matriz articula y ordena esta evaluación a lo largo de los diversos capítulos haciendo posible responder a las siguientes preguntas:

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿Cómo se ha integrado el objetivo de inclusión social en el diseño de las actuaciones del FSE y en el funcionamiento de los PO?, ¿Qué tipo de actuaciones se han diseñado? ¿Qué agentes han participado en el proceso de diseño e implementación? ▶ ¿Se han tenido en cuenta los colectivos más desfavorecidos en el diseño de los PO FSE 2014-2020?
Coherencia	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿Existe coherencia con otras políticas (y/o programas) de inclusión social?, ¿Se han producido sinergias entre las mismas?, ¿Se han aprovechado las posibilidades de los fondos europeos en su conjunto, como FEDER?
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ¿Son los indicadores adecuados y suficientes para evaluar las actuaciones del OT9?, ¿En qué medida permiten evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados en el diseño de los Programas Operativos?

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación
Participación	▶ ¿Ha sido la participación de los diversos colectivos igualitaria durante todo el proceso?
Eficacia	<p>▶ ¿Qué tipo de acciones se han implementado?, ¿Cómo se implementan las acciones del FSE en la práctica, a través de qué enfoques?</p> <p>▶ ¿Cuántas personas han participado en las actuaciones?, ¿Cuál es su perfil?,</p> <p>▶ ¿Las actuaciones han llegado a todos los perfiles que las necesitaban?</p> <p>▶ ¿Qué factores han favorecido o reducido la capacidad de las acciones del fondo para llegar a las personas que las necesitan?</p> <p>▶ ¿Qué resultados han generado las actuaciones?, ¿Han logrado incrementar la inclusión sociolaboral?, ¿Y la empleabilidad?, ¿Han generado otros resultados relevantes en materia de inclusión social?</p> <p>▶ ¿Qué factores han favorecido o reducido la eficacia?</p>
Eficiencia	<p>▶ ¿Qué tipo de operaciones han resultado más eficientes y rentables en la inclusión social?</p> <p>▶ ¿Qué factores han favorecido o reducido la eficiencia?</p>
Impacto	<p>▶ ¿Cómo y en qué medida las actuaciones del FSE 2014-2020 han contribuido al logro de promover la inclusión social?</p> <p>▶ ¿Qué efectos ha tenido sobre las personas?, ¿y sobre las organizaciones y políticas?</p>
Sostenibilidad	▶ ¿Son los logros sostenibles en el tiempo?, ¿Y las actuaciones?
Valor añadido	<p>▶ ¿Cuál ha sido el efecto de la cofinanciación del FSE?, ¿Hubiera sido posible realizar las acciones implementadas en ausencia del FSE?</p> <p>▶ ¿Qué efectos ha tenido la financiación del FSE en cuanto al volumen y alcance de las operaciones?, ¿Qué efectos ha tenido sobre los sistemas, organizaciones y formas de trabajar?</p> <p>▶ ¿Qué efecto ha tenido el FSE sobre la innovación social?</p>
Igualdad de género	▶ ¿Cómo ha contribuido el principio de inclusión social en el ámbito del FSE a la igualdad de género entre hombres y mujeres?
Igualdad de trato y no discriminación	▶ ¿Cómo ha contribuido el principio de inclusión social en el ámbito del FSE a la igualdad de trato?

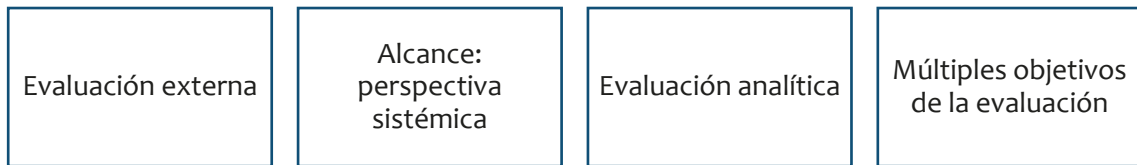
2.2. Enfoque metodológico

El planteamiento metodológico de la evaluación se ha estructurado de la siguiente forma:

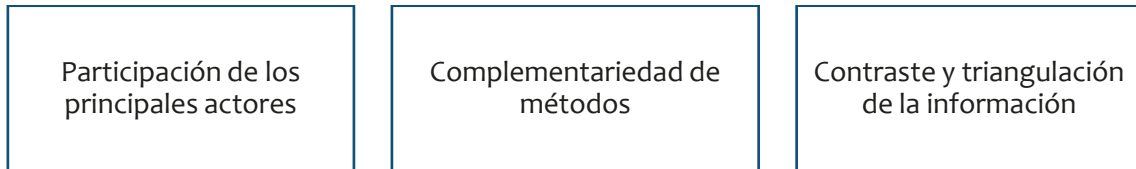
Enfoques de evaluación:

- ▶ **Definición de criterios y preguntas de evaluación** de acuerdo con las dimensiones (diseño, implementación resultados, etc.) del objeto a evaluar.
- ▶ Introducción de **preguntas sensibles al género y a los principios de igualdad de trato y no discriminación**.

PREMISAS DE LA EVALUACIÓN



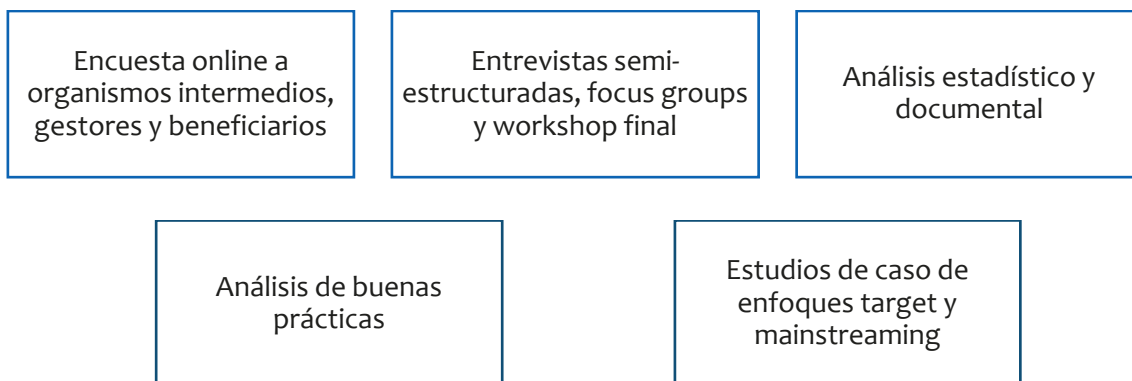
PRINCIPIOS METODOLÓGICOS



ENFOQUES DE LA EVALUACIÓN

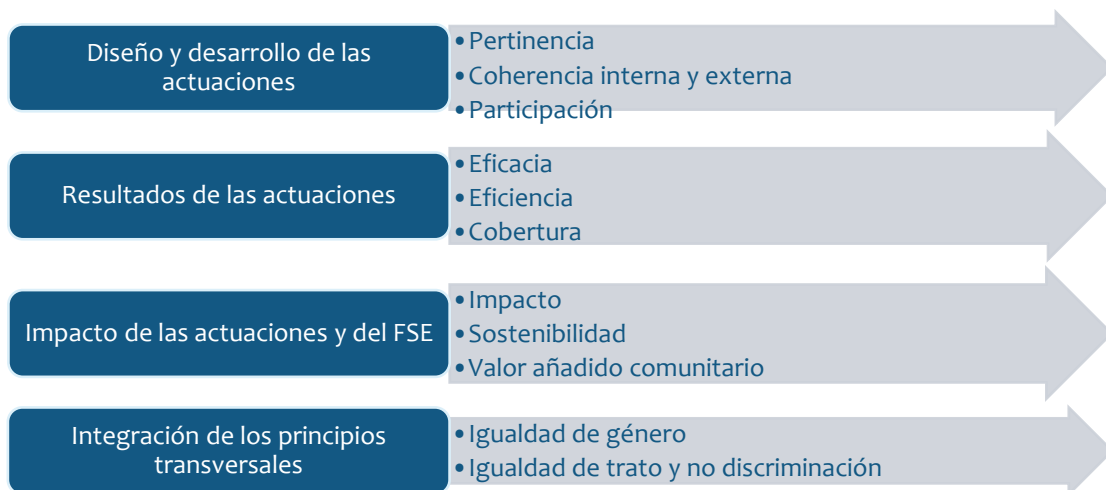


TÉCNICAS DE LA EVALUACIÓN



El **enfoque por criterios** permite estructurar las preguntas de evaluación en torno a las cuestiones prioritarias sobre la eficacia, eficiencia, coherencia y pertinencia del objeto de la evaluación, con el objetivo último de **emitir una valoración final sobre el avance logrado durante el desarrollo de las acciones financiadas por el FSE.**

Algunos criterios están más orientados a la valoración del diseño y la implementación, mientras que otros se centran especialmente en los resultados de la intervención:



La **evaluación de impacto** se plantea desde un sentido amplio: se miden los **cambios de amplio alcance generados por la intervención**. En tanto que no es posible aplicar un diseño experimental o cuasiexperimental para la totalidad del objeto de evaluación, se contempla la valoración de los distintos actores sobre cómo contribuyen las actuaciones del FSE a la inclusión social¹¹.

Por último, se ha analizado el **enfoque de género y de igualdad de trato y no discriminación**, de modo transversal en la evaluación para asegurar que la evaluación es sensible a estos principios. En la práctica, esto implica los siguientes procesos:

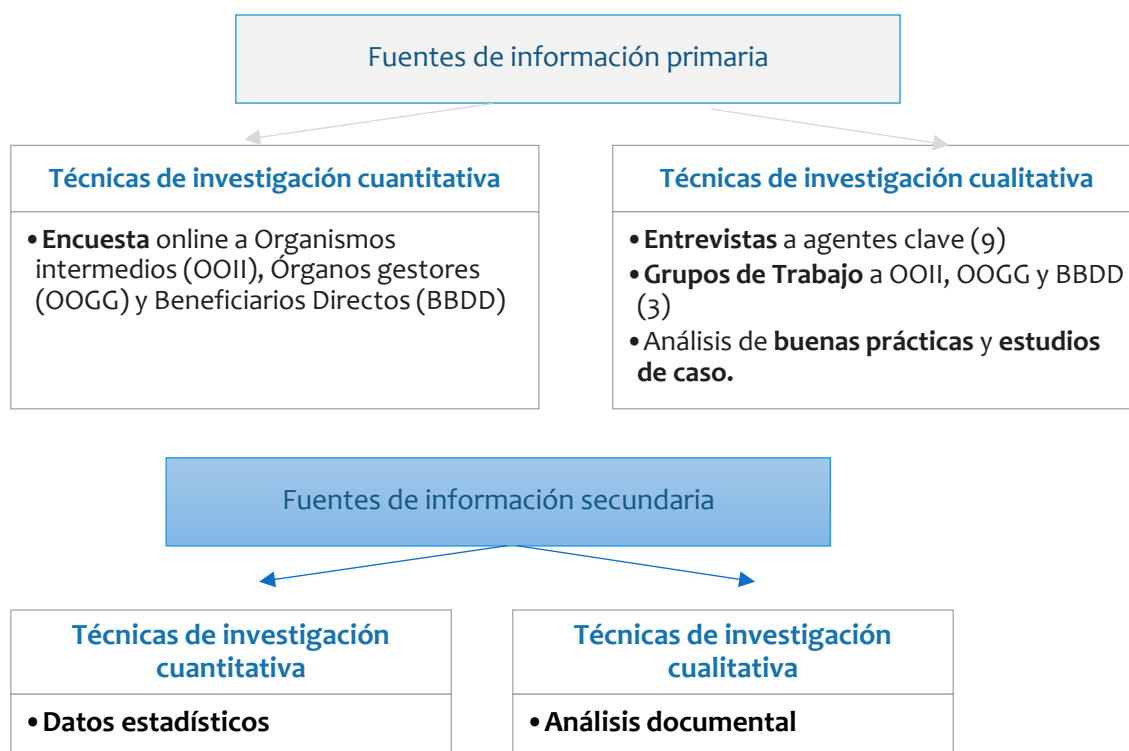
1. Introducción de criterios y preguntas de evaluación específicos, así como preguntas complementarias en otros criterios cuando se ha considerado necesario.
2. Integración de las principales dimensiones identificadas en las técnicas de evaluación para recoger información sobre estas.
3. Análisis e introducción en el informe de un capítulo específico sobre estos enfoques.

2.3. Fuentes de información

La evaluación se basa en fuentes de información primaria y secundaria, combinando técnicas de investigación de carácter cuantitativo y cualitativo.

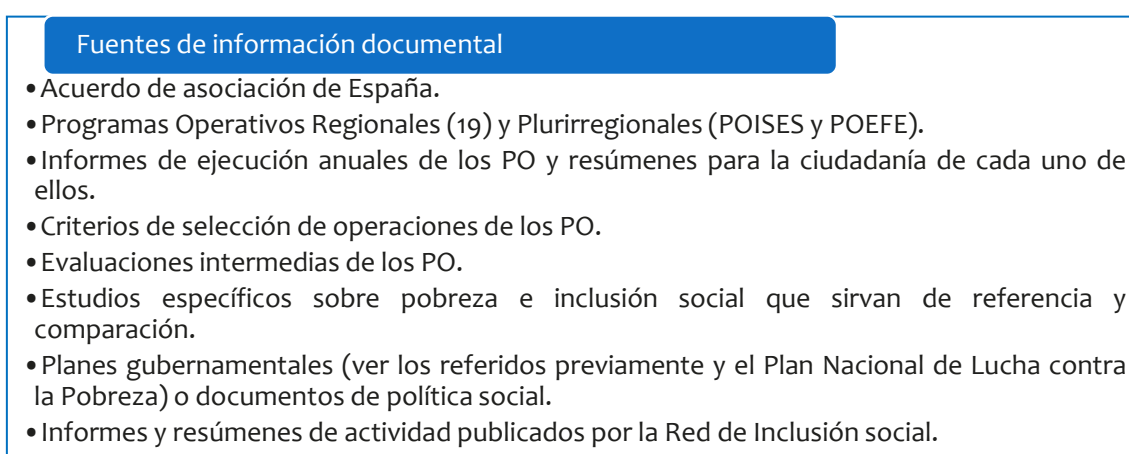
En la evaluación se hace una triangulación de diferentes fuentes de información para obtener una visión completa: análisis documental, datos estadísticos, entrevistas, encuesta y grupos de trabajo

¹¹Como se destacará en las limitaciones no ha sido posible medir por métodos contrafactuales el efecto neto de la intervención, es decir, qué cambios logrados son atribuibles a la intervención; esta limitación ha sido parcialmente mitigada con la aplicación de técnicas de análisis multivariante a un estudio de caso.



Análisis documental

El análisis de la documentación ha permitido obtener una comprensión en profundidad del objeto de evaluación, poner en contexto la temática, responder a algunas de las preguntas de la evaluación y profundizar en la cualificación de determinados resultados; especialmente cómo se ha atendido a la inclusión social en el diseño de la programación y cuál es la valoración de la gestión y de la implementación en base a los informes de seguimiento y a las evaluaciones intermedias de los distintos programas operativos.



La metodología de análisis documental se ha basado en la identificación de la información disponible en las fuentes señaladas, ver qué preguntas de evaluación pueden responder y el análisis y sistematización de la información relevante para su volcado en el informe.

Datos estadísticos

Existen gran volumen de datos cuantitativos relevantes para el objeto de evaluación, algunos de ellos generados durante la implementación y otros externos a la implementación de las actuaciones del FSE.

El sistema FSE 2014-2020 es una base de datos fundamental para acceder a los indicadores de ejecución, resultados y productividad. Su explotación estadística ha permitido cuantificar los esfuerzos realizados en las diferentes actuaciones en materia de inclusión social y los resultados obtenidos. Por otro lado, indicadores como la tasa AROPE, los indicadores sobre Condiciones de Vida o el empleo de colectivos como las personas con discapacidad permiten complementar y contextualizar el marco en el que se implementan las actuaciones y sirven como referencia para el análisis y valoración de los resultados.

Indicadores y datos disponibles

- Indicadores de ejecución física y financiera e indicadores de resultados y productividad, comunes y específicos, incluidos en los PO y reportados en el sistema FSE 2014-2020.
- Datos de los listados de operaciones (sistema FSE 2014-2020).
- Datos financieros proporcionados por la UAFSE.
- Datos de contexto para el contraste de resultados: sobre inclusión social en el territorio español, indicadores sobre Condiciones de Vida, tasa AROPE (INE); el empleo de las personas con discapacidad (INE), etc.

Para la realización del análisis de los indicadores de productividad de las actuaciones financiadas por el Fondo Social Europeo hasta el año 2019 se han utilizado las siguientes fuentes de información:

1. Fuentes de información de indicadores:

- **Base de datos online FSE 2014-2020:** Se trata de la principal fuente de información para este análisis. Se han tomado los datos hasta el año 2019 y se utiliza esta información por defecto para los indicadores de productividad, tanto generales como específicos.
- **Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo:** cuando se ha detectado que los datos de los indicadores no se encontraban actualizados en la base de datos online, bien por no haber datos o porque la información difería considerablemente, se han utilizado los datos reportados en el Informe Anual correspondiente.

2. Fuentes de información para contraste/cobertura:

- **Encuesta de Población Activa (INE):** De esta encuesta se han obtenido los datos de personas en situación de desempleo y de personas en hogares con todos sus miembros en paro.

- **Encuesta Continua de Hogares, 2019 (INE):** Datos de personas en hogares monoparentales con descendientes a su cargo.
- **Base Estatal de Datos de Personas con Valoración del Grado de Discapacidad (31/12/2018):** Se obtiene el número de personas con discapacidad mayores de 18 años.
- **Padrón, 1 de enero 2020 (INE):** Personas extranjeras mayores de 18 años.
- **Serie de población, 2019 (INE):** Como aproximación a las personas de origen extranjero se utilizan los datos de las personas con nacionalidad española nacidas en el extranjero.
- **Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana, Ministerio de Servicios Sociales e Igualdad (2015):** Los datos sobre población de etnia gitana son muy limitados, así que se utiliza este informe que es el último disponible.

Entrevistas

Las **entrevistas personales** han tenido como objeto profundizar en aspectos de carácter cualitativo sobre la programación, implementación, impacto y valor añadido de los diferentes PO y respecto a la inclusión social, así como contrastar los resultados para determinar las debilidades y fortalezas. Además, las entrevistas han servido para identificar cuestiones a indagar, útiles para orientar el diseño de la encuesta.

Se han realizado **9 entrevistas personales** buscando diversidad de entidades (con distinta naturaleza y roles dentro del objeto de evaluación), representatividad territorial (en cuanto a la categoría de regiones dentro del ámbito nacional) y diversidad de actuaciones realizadas.

Perfil	Propuesta de perfil	Entidad
Gestor	Dirección	Unidad Administradora del FSE.
PO plurirregionales	Organismo intermedio	Instituto de las Mujeres y para la Igualdad de Oportunidades.
	Beneficiario directo	Fundación ONCE.
PO regionales	Organismos intermedios	Castilla La Mancha: Consejería de Economía, Servicios y Empleo. Viceconsejería de Empleo, Dialogo Social y Bienestar Laboral. Servicio de Fondo Social Europeo.
		Cataluña: Servei Públic d'Ocupació de Catalunya. Servei de Programació i Certificació del FSE.
	Órganos gestores que ejecutan OT 9	Murcia: Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social. Dirección General de Servicios Sociales y del Tercer Sector.
		Andalucía: Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. DG de servicios sociales.
Beneficiarios directos que ejecutan OT 9	Asociación Punto Omega (Comunidad de Madrid).	
	Asociación Diversidades (Galicia).	

Encuesta

Esta evaluación ha realizado una encuesta online dirigida a Organismos Intermedios (estatales y regionales), Órganos Gestores y a Beneficiarios Directos de los Programas Operativos regionales y plurirregionales. La encuesta ha permitido profundizar en diferentes aspectos sobre el diseño, gestión y ejecución de los PO, así como recoger opiniones de los

distintos actores sobre las actuaciones implementadas y el impacto en conjunto del objeto de evaluación.

Los resultados de esta encuesta aportan **información primaria para esta evaluación**. Para la aplicación de la encuesta se ha realizado un rastreo en profundidad que ha contado con la colaboración de los Organismos Intermedios para localizar a los Órganos Gestores y estos a su vez a los Beneficiarios.

La evaluación ha tenido que realizar una amplia base de datos de los actores señalados, con el fin de conocer el universo: **se identificaron y depuraron un total de 3.304 organizaciones**. El trabajo de mapeo de las organizaciones se realizó entre septiembre y octubre de 2020, por su parte el trabajo de campo se extendió desde octubre de 2020 a principios de enero de 2021.

Se ha obtenido **respuesta de 934 organizaciones**, cuyas características se detallan a continuación, llegando a una representatividad del 100% en el caso de los OO. II. y del 79% en los OO.GG.

Tabla 2. Cuestionarios completados por rol de la organización en el marco del FSE

Rol de la organización	Universo identificado	Número de cuestionarios completados	% de respuesta sobre el universo localizado	% de cuestionarios sobre el total
Beneficiarios ¹²	3.215	857	26,7%	91,8%
Órganos Gestores	62	49	79,0%	5,2%
Organismos Intermedios	28	28	100,0%	3,0%
TOTAL	3.305	934	28,3%	100%

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Como corresponde con la participación de cada organización en el desarrollo del OT9, el mayor número de respuestas al cuestionario provienen de las entidades beneficiarias, que son aquellas que ejecutan directamente las acciones y suponen el 91,8% de la muestra de la encuesta. Por otro lado, 49 órganos gestores han contestado a la encuesta, lo que supone el 5,2% de las respuestas, porcentaje que se sitúa en el 3% del total en el caso de los organismos intermedios (28 cuestionarios completados).

En cuanto a la muestra en base a las categorías territoriales, se han dividido entre programas POISES y POEFE (de ámbito nacional), regiones más desarrolladas, en transición y menos desarrolladas (Tabla 3). La mayoría de los cuestionarios completados provienen de las regiones más desarrolladas (63,3%), seguida de las regiones en transición (21,7%) y los

¹² Incluye a los beneficiarios directos del POISES.

Programas POISES y POEFE (10,1%). En último lugar, se encuentran los 46 cuestionarios procedentes de la región menos desarrollada.

Tabla 3. Cuestionarios completados por tipo de región

Tipo de región	Número de cuestionarios completados	% de cuestionarios sobre el total
POISES/POEFE	94	10,1%
Región menos desarrollada	46	4,9%
Regiones en transición	203	21,7%
Regiones más desarrolladas	591	63,3%

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Por otro lado, hay que señalar que las preguntas de valoración de la encuesta se establecen con un criterio numérico de 1 a 5, siendo 5 el valor más positivo. Así, en todos los casos, los números se corresponden con: **1-nada; 2-poco; 3-algo; 4-bastante; 5-mucho**. De las puntuaciones individuales se obtienen las medias aritméticas que aparecen en las tablas a lo largo del informe.

Grupos de Trabajo

Por último, esta evaluación celebró tres grupos de trabajo durante la fase final. Cada grupo contó con un perfil diferente de participantes:

- Organismos Intermedios (regionales y nacionales).
- Órganos Gestores.
- Beneficiarios y beneficiarios directos de la AG.

Los grupos se celebraron durante los días 11 y 12 de marzo de 2021 de manera online debido a las restricciones y precauciones sanitarias derivadas de la crisis del Covid-19.

Los grupos tuvieron el objetivo de recoger los discursos y opiniones de perfiles de actores diversos acerca de hipótesis identificadas durante las fases anteriores de evaluación, con el fin de validarlas, rechazarlas, o matizarlas, así como de profundizar en cuestiones clave. Los grupos sirvieron también para involucrar a estos actores en el proceso evaluativo, lo que permite una mayor apropiación de los resultados y, en última instancia, de las conclusiones y recomendaciones resultantes de este.

Análisis estadístico y multivariante de un estudio de caso

Al objeto de valorar el impacto de la inclusión social de las acciones financiadas y ante la imposibilidad de abordar un análisis contrafactual se ha trabajado un estudio de caso específico desde un punto de vista cuantitativo. Este estudio de caso se concreta en el **análisis de un programa de itinerarios personalizados de inserción social financiado por el FSE**, el programa Edades, liderado por Cruz Roja Española, que sirve para ilustrar el impacto

de este tipo de iniciativas que absorben la mayor parte del presupuesto dedicado a la inclusión social.

Valoración de buenas prácticas y estudios de caso cualitativos

De modo complementario a las técnicas previamente descritas, se ha incorporado un análisis, descripción y valoración de **cinco buenas prácticas** de proyectos que se desarrollan desde distintos programas operativos. Esto ha permitido conocer en profundidad algunas de las acciones con objeto de sacar conclusiones y lecciones útiles para el propósito de esta evaluación.

Además, se han realizado **dos estudios de caso de carácter** que pueden considerarse representativos, en la medida en que son comunes en los enfoques de intervención para abordar la inclusión social. El caso del proyecto Acceder, gestionado por la Fundación Secretariado Gitano representa un enfoque específico “por colectivos” o enfoque *target*. El caso de los Itinerarios integrados de inserción sociolaboral desarrollados en el marco del PO de la Comunidad Valenciana representa un enfoque transversal “de orientación preferentemente territorial”, o enfoque *mainstreaming*.

2.4. Limitaciones de la evaluación

La presente evaluación ha contado con un apoyo intenso de la UAFSE a la hora de facilitar información y contactos con las personas y entidades a consultar, así como facilitando datos y aportando soluciones a aquellas dificultades que se han presentado durante el proceso; la posición de la UAFSE ha sido en todo momento imparcial, en cuanto a las interpretaciones de los evaluadores. Los cambios organizativos en la Subdirección General de Programación y Evaluación han incidido en el ritmo de la evaluación, pero en ningún caso han condicionado el acceso a la información o la calidad de esta.

La evaluación ha sido muy compleja dada la enorme diversidad y amplitud de acciones financiadas por el Objetivo Temático 9, el número de programas operativos (21) y de actores que intervienen en el proceso; a ello se añade el período multianual analizado. Para mitigar esta dificultad se han utilizados métodos complementarios que permitieran recabar información por distintas fuentes y llegar en los procesos de consulta al mayor número de actores (especialmente a través de la encuesta); toda esta información ha sido procesada con el fin de tener en cuenta distintas perspectivas que se reflejan en los resultados y las conclusiones. Dentro de un amplio elenco de experiencias, se han seleccionado algunas tratando de mostrar su diversidad y heterogeneidad y prestando atención a los elementos más extendidos o representativos.

La evaluación se basa en la triangulación de diferentes fuentes de información para obtener una visión completa: análisis documental, datos estadísticos, entrevistas, encuesta y grupos de trabajo. La opinión de las personas beneficiarias sin duda hubiera aportado perspectivas complementarias e interesantes. Sin embargo, las limitaciones y la complejidad que hubiese llevado a construir una muestra representativa no ha permitido contar con esta fuente. Tampoco se ha consultado a la Autoridad de Auditoría.

Las limitaciones más importantes con las que se ha contado están relacionadas con la **cantidad y la calidad de la información disponible**, que incide en la calidad de los indicadores y que no ha permitido aplicar algunas técnicas que podrían haber dado mayor robustez a los resultados. Destacamos las carencias en este ámbito, que posteriormente se recogerán en las recomendaciones de futuro:

- ▶ La extracción de la información de la **base de datos del sistema FSE 1420** ha tenido algunas dificultades y no siempre estaba actualizada por lo que se ha realizado un esfuerzo de recopilación de datos no siendo todos de la misma fuente, incluso teniendo que acudir a los propios documentos de los Programas Operativos publicados en formato pdf.
- ▶ Existen dos limitaciones fundamentales a la hora de realizar el análisis de los distintos indicadores definidos por los Reglamentos. La primera y más relevante consiste en que los datos se refieren a las personas que han recibido alguna acción “participaciones”, pero **no se proporcionan datos de participantes únicos**. Esto implica que una misma persona que haya participado en diferentes proyectos (o incluso en algunos casos en el mismo) a lo largo de varios años, será contabilizada varias veces. Esto supone un problema a la hora de analizar el grado de cobertura y de eficacia de las acciones, puesto que se comparan datos de participaciones con personas únicas (número total de personas con discapacidad, desempleadas, etc.), lo que lleva a una sobrevaloración de las tasas.
- ▶ En segundo lugar, la **información reportada varía en ocasiones entre Programas Operativos**, lo que dificulta su comparación. Por ejemplo, como veremos más adelante siete Programas Operativos no han incluido el indicador de productividad específico denominado EO01-Personas en situación o riesgo de exclusión social, a pesar de que obviamente todos los programas trabajan con este perfil de personas; por tanto, la información relativa a dicho indicador se basa en los datos proporcionados únicamente por una parte de los programas operativos.
- ▶ La falta de disponibilidad de datos referidos a los gastos elegibles a fecha de 31 de diciembre de 2019 y de las personas participantes elegibles a dicha fecha ha **impedido abordar la evaluación de la eficiencia**. La UAFSE no dispone de esta información ya que el registro de la información relativa a datos financieros y de personas participantes responde, a tenor de lo que se define en la normativa comunitaria, a otros fines distintos de la evaluación y hasta la finalización del período no será posible disponer de ellos. Por esta razón no se han podido calcular los indicadores de eficiencia y la relación coste por persona participante/resultados obtenidos.
- ▶ La dificultad de acceso a los datos de registro de la Seguridad Social de las personas participantes ha **impedido llevar a cabo la evaluación de impacto contrafactual**. En el planteamiento metodológico se contemplaba una evaluación de impacto de los itinerarios personalizados de inclusión social con un diseño cuasi experimental destinado a medir el impacto en el empleo y la calidad en el empleo de este tipo de acciones contando con un grupo experimental y otro de control. Sin embargo, no ha sido posible obtener los datos requeridos de alta en la seguridad social, tipos de contratos etc., más allá de la información agregada que las entidades reportan respecto a sus participantes haciendo imposible el análisis. Se pone de relieve en este

sentido, las barreras que en el acceso a datos de registro existen aun cuando sea por motivos evaluativos.

Estas deficiencias ponen de relieve la necesidad de mejorar el sistema de indicadores y la disposición de la información para realizar en el futuro la evaluación y seguimiento de las acciones del OT9 y sus efectos cada vez con mayor rigor; todo ello en el marco de una apuesta por la evaluación como política gubernamental.

3. Diseño y programación

Este capítulo analiza cómo se concibe y encuadra la Inclusión social en los programas operativos del FSE. La programación determina en buena medida las características de las acciones a implementar y el potencial de impacto del FSE sobre la inclusión social. Por tanto, el diseño y la programación son importantes para responder no sólo a la relevancia de las acciones, sino que también tienen un efecto en su eficacia y eficiencia.

Comenzamos por describir las prioridades de inversión elegidas dentro del OT9 y el presupuesto que se destina así como los contenidos en que priorizan; posteriormente se presta al proceso que se ha seguido para diseñar los programas operativos, para concluir con una valoración de la programación, tanto de los objetivos, grupos destinatarios y acciones programadas, como de aquellos elementos ausentes; se analizan las relaciones entre el proceso de programación, el contenido de los programas, las acciones a desarrollar y la forma de abordar las actuaciones.

3.1. Diseño de los programas operativos

La inclusión social en el Fondo Social Europeo se articula específicamente a través del **Objetivo Temático 9**, presente en **todos los programas operativos regionales** y en dos de los cuatro programas operativos nacionales o plurirregionales: **POISES y POEFE**

La consideración de la inclusión social en los programas operativos del Fondo Social Europeo en el periodo de programación 2014-2020 se tiene en cuenta a través del **Objetivo Temático 9 (OT9)**. Este objetivo se encuentra **presente en 22 programas operativos**: en la totalidad de los programas operativos regionales (19 programas) y en dos de los cuatro programas operativos nacionales: POISES y POEFE. El único PO que no incluye el Objetivo Temático 9 es el POEJ. La presencia del Objetivo Temático 9 en la casi totalidad de los Programas Operativos se valora de manera positiva, ya que permite concentrar las actuaciones con colectivos vulnerables.

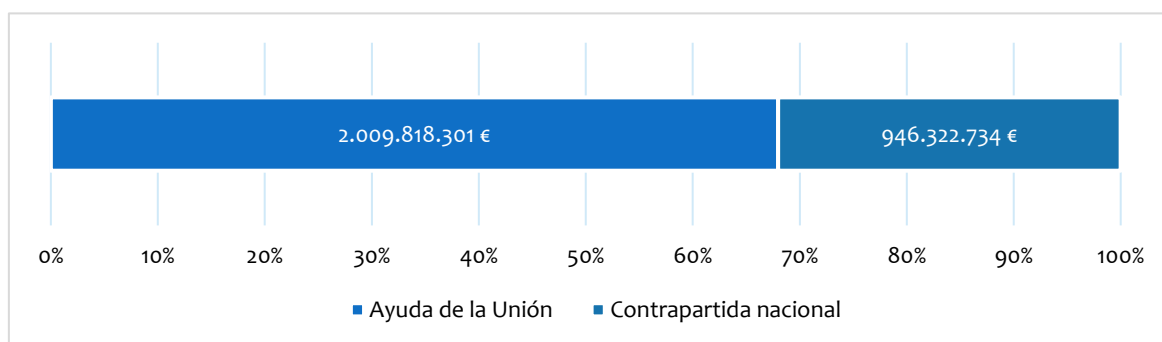
Las actuaciones programadas en los objetivos temáticos 8 y 10, de empleo y educación, también contribuyen a la inclusión social. Estas actuaciones están orientadas a mejorar el nivel educativo, prevenir el abandono escolar, mejorar la empleabilidad o facilitar el acceso al empleo, variables que claramente se relacionan con la inclusión social; tienen además un efecto preventivo evitando que las personas en el futuro se encuentren en situación o en riesgo de exclusión social. Esto demuestra una **adecuada coherencia entre los objetivos**

temáticos. No obstante, el alcance de esta evaluación temática se limita a las acciones programadas dentro del Objetivo Temático 9.

El grueso de la financiación del FSE destinada al OT9 se destina a los programas operativos plurirregionales, especialmente al POISES.

A nivel presupuestario, el conjunto de los Programas Operativos muestra que el OT9 cuenta con un **presupuesto total de 2.956.140.645 euros** para todo el periodo de programación, cifra que incluye tanto la financiación del Eje 2, como la de los ejes 6 y 7 asignadas al OT9¹³; esta cuantía representa el 24,8% del conjunto del FSE (11.908.217.434 euros)¹⁴. Esta financiación se distribuye entre la Ayuda de la Unión, que asciende al 67,9% y la cofinanciación nacional, que cubre el 32,1% restante.

Gráfico 8. Distribución del presupuesto destinado al OT9 entre ayuda de la Unión y cofinanciación nacional.



Fuente: Programas Operativos (versión publicada en agosto de 2020).

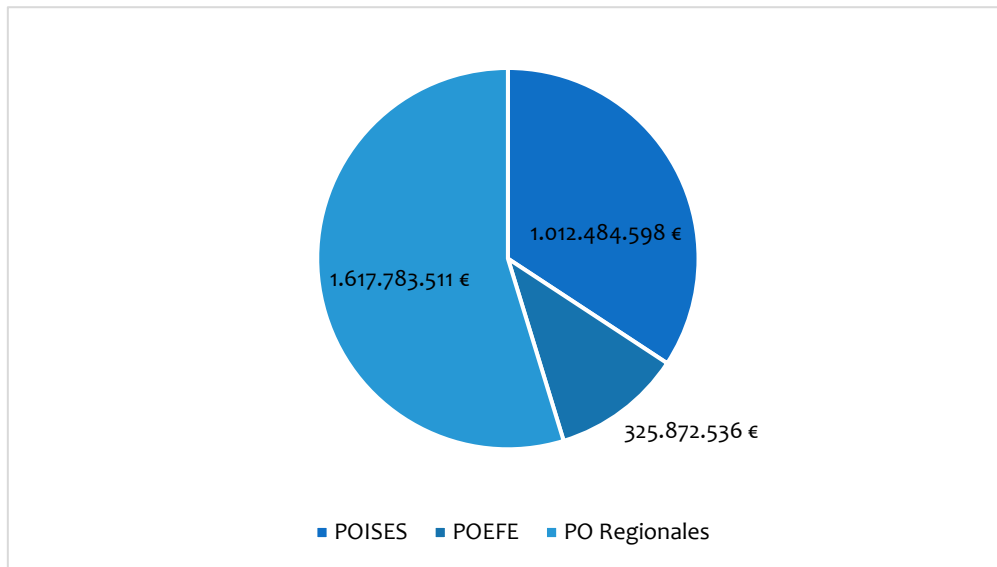
Los fondos destinados del OT9 se reparten entre los diferentes programas operativos. Algo más de la mitad del presupuesto total, un 54,6%, se concentra en los programas operativos regionales. El restante 45,4% se distribuye entre los dos programas operativos nacionales, especialmente POISES (con un 34,3% del total) y en menor medida POEFE (11,1%).

¹³ No se incluye en esta cifra el presupuesto destinado al Eje 6 del PO del País Vasco al estar destinado tanto al OT8 como al OT9. Esta cantidad asciende a 2.963.370 euros (1.778.022 de ayuda de la unión y de 1.185.348 cofinanciación nacional).

¹⁴ Esta cifra incluye también el presupuesto de Programas Operativos que no incluyen el OT9, como el PO de Asistencia Técnica y el PO de Empleo Juvenil. La cantidad del presupuesto del PO de Empleo Juvenil utilizada para realizar este cálculo no incluye la asignación específica de la Iniciativa de Empleo Juvenil, cifrada por el Acuerdo de Asociación con España en 1.361.660.750 euros. Esta cantidad ha sido por tanto restada del presupuesto total mostrado en el PO de Empleo Juvenil.

Téngase en cuenta que esta cifra corresponde al presupuesto total, mostrado en el conjunto de los Programas Operativos y que varía con la mostrada anteriormente en el Capítulo 1 de asignación financiera, mostrada en el Acuerdo de Asociación con España.

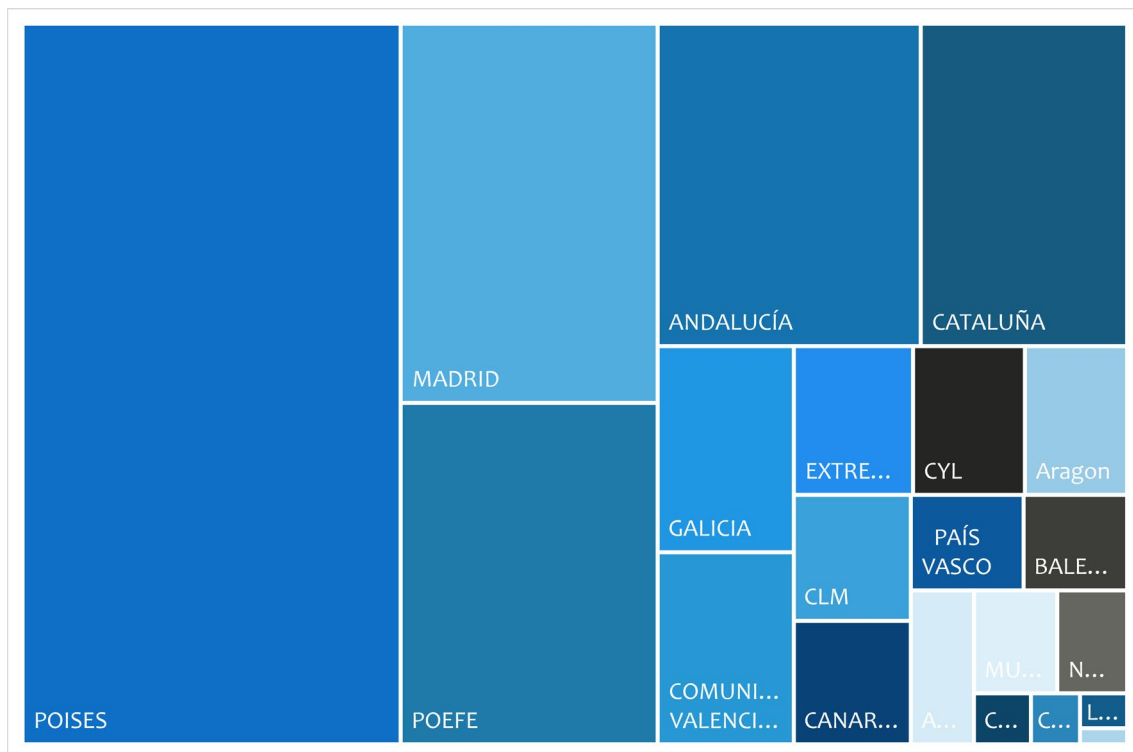
Gráfico 9. Distribución de los presupuestos destinados al OT9 por tipo de programa operativo



Fuente: Programas Operativos (versión publicada en agosto de 2020).

A continuación, se desagrega el gráfico anterior mostrando el detalle de los programas operativos regionales. Además de los programas operativos nacionales de POISES y POEFE destacan los de las comunidades autónomas más pobladas, como Madrid, Andalucía o Cataluña.

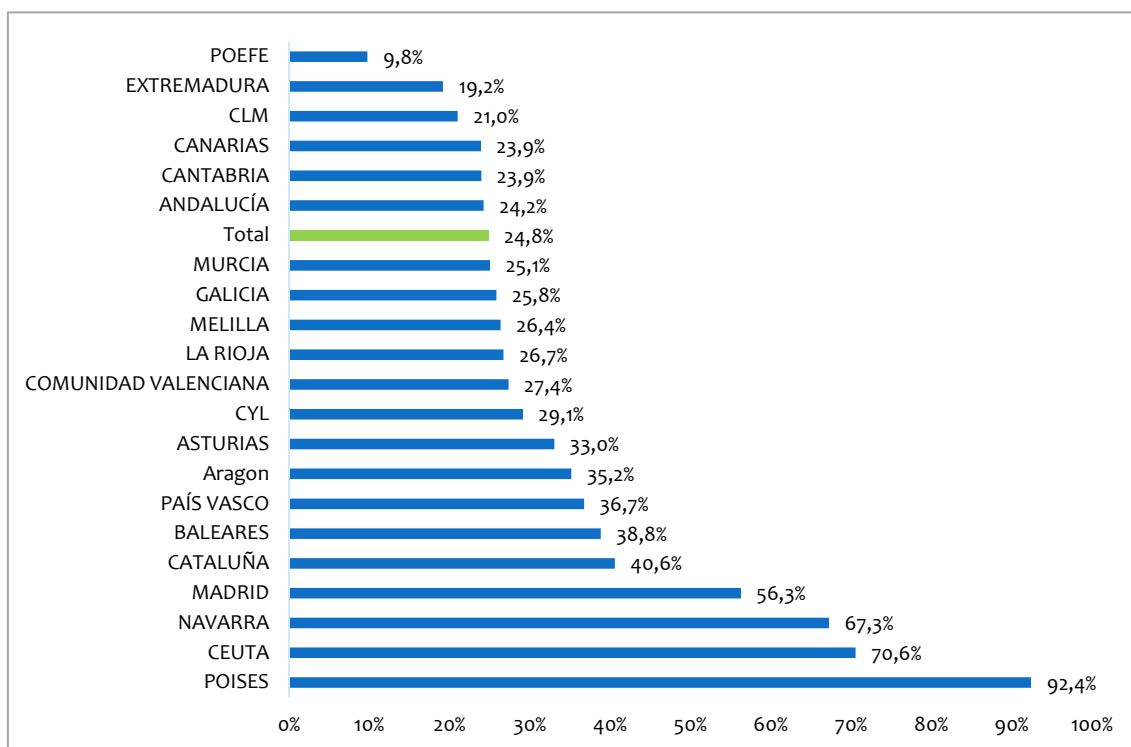
Gráfico 10. Distribución de los presupuestos destinados al OT9 por programa operativo



Fuente: Programas Operativos (versión publicada en agosto de 2020).

El porcentaje del presupuesto total de cada programa operativo destinado al OT9 es muy dispar, variando desde menos del 10% en el caso de POEFE al 92,4% en el POISES. Entre los programas operativos regionales existe también gran diversidad, destacando el elevado porcentaje destinado al OT9 en programas operativos como Ceuta, Navarra y en menor medida Madrid.

Gráfico 11. Porcentaje del presupuesto total de cada programa operativo destinado al OT9 de Inclusión Social (sobre el presupuesto total de cada PO).



Fuente: Programas Operativos (versión publicada en agosto de 2020). Nota: La cifra total (24,8%) tiene en cuenta en el denominador el presupuesto de Programas Operativos del FSE que no incluyen el OT9, como el PO de Asistencia Técnica y el PO de Empleo Juvenil. La cantidad del presupuesto del PO de Empleo Juvenil utilizada para realizar este cálculo no incluye la asignación específica de YEI, cifrada por el Acuerdo de Asociación con España en 1.361.660.750 euros.

3.1.1. Prioridades de inversión y objetivos

De acuerdo con el reglamento del FSE, el Objetivo Temático 9 puede incluir seis Prioridades de Inversión:

Prioridad de inversión	Tema
1	Inclusión activa
2	Integración de comunidades marginadas tales como la población gitana

Prioridad de inversión	Tema
3	Lucha contra la discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o creencia, discapacidad, edad y orientación sexual
4	Acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general
5	Fomento de la economía social y de las empresas sociales
6	Estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales

La Prioridad de Inversión 9.1 agrupa el grueso de la financiación del OT9. Los **itinerarios de inclusión sociolaboral constituyen la principal herramienta de trabajo** para la inclusión de perfiles vulnerables, ya sea de manera más transversal o dirigidos específicamente a perfiles concretos.

La opción preferencial por los itinerarios de inserción es coherente con los principios e inclusión activa que prima la atención personalizada y continuada como mecanismo efectivo para la integración social.

Todos los PO, excepto Melilla, tienen programadas acciones en esta prioridad (el 95%, Gráfico 12, página 37). El 90% de los PO analizados (todos salvo Cantabria y Melilla) contemplan el Objetivo Específico 9.1.1. Inserción sociolaboral población en riesgo (Tabla 4, pág. 39).

Dentro de las prioridades de inversión se han programado una serie de objetivos específicos, que se despliegan en un conjunto de acciones. Las acciones más frecuentes se encuadran en la PI 9.1, bajo diferentes formas de **itinerarios de inclusión socio laboral** orientados a personas vulnerables. Por lo general estos itinerarios se dirigen a personas vulnerables en sentido amplio, siguiendo un **enfoque transversal**, mientras que en otros casos se dirigen a **grupos concretos**, como personas inmigrantes, personas con discapacidad o jóvenes extutelados, entre otros, siguiendo un enfoque target. Los dos estudios de caso programados en esta evaluación sirven para ilustrar ambos enfoques. La PI 9.1 se divide a su vez en dos objetivos específicos, “Objetivo específico 9.1.1 Inserción sociolaboral población en riesgo” y “Objetivo específico 9.1.2. Aumento contratación vulnerables”, siendo el primero utilizado por la gran mayoría de los programas operativos (ver Tabla 4 a continuación).

Además, una parte importante de las acciones programadas en las PI 9.2, 9.3 y 9.5 siguen el **principio de inclusión activa**, y programan itinerarios de inclusión e inserción laboral que combinan diferentes apoyos especializados, centradas en grupos vulnerables específicos:

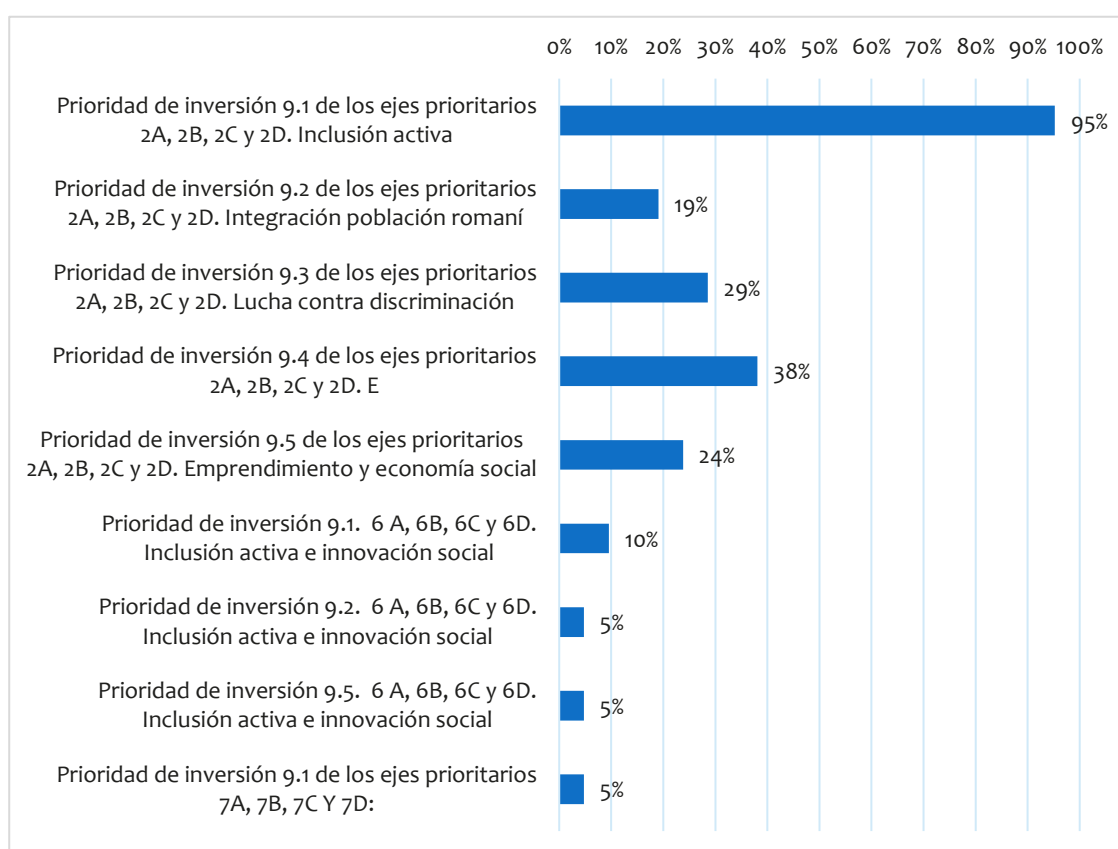
- **PI 9.2** en la población gitana (4 PO tienen acciones programadas).
- **PI 9.3** en mujeres vulnerables (6 PO han programado en esta PI) o en personas migrantes (2 PO).

- Las acciones de la **PI 9.5** se centran en la economía social y las **empresas de inserción** como medio para lograr la inclusión laboral de colectivos vulnerables, o en **centros especiales de empleo** para personas con discapacidad (5 PO contemplan acciones en esta prioridad).

Estas prioridades de inversión también incluyen otras acciones como por ejemplo medidas para aplicar la transversalidad del principio de igualdad de género en las estructuras y organizaciones del mercado laboral, como los planes de igualdad en las organizaciones, financiadas a través de la PI 9.3 en POISES.

Las acciones programadas en la **PI 9.4** son más diversas (8 PO han programado en esta prioridad), incluyendo objetivos como la mejora en el acceso a los servicios a personas mayores. Un ejemplo son los programas innovadores orientados a la integración social de las personas mayores en el PO Aragón. También existen acciones programadas en la PI 9.4 con una vinculación con la inclusión activa, como el programa comunitario de inserción social de personas con trastornos graves de salud mental en el PO Baleares, acción implementada por entidades privadas sin ánimo de lucro coordinadas con los servicios sanitarios y de empleo. O acciones que trabajan sobre estructuras y sistemas, como las herramientas y protocolos de cooperación entre los profesionales de los sistemas de Empleo, Salud Mental y Servicios Sociales en el PO de Murcia.

Gráfico 12. Porcentaje de PO que programan acciones en cada prioridad de inversión.



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los PO regionales y plurirregionales (versión publicada en agosto de 20210)

Ningún PO tiene acciones programadas en la **PI 9.6, de Estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales**, aunque varias actuaciones han sido diseñadas desde una óptica local a través de otras prioridades de inversión, especialmente la PI 9.1. **Hay un margen para reforzar la perspectiva territorial.**

Esta prioridad de inversión estaba programada inicialmente en algunos PO, como en el caso de Aragón, pero fue posteriormente eliminada. La Prioridad de Inversión 9.6 se programó en 13 países en la UE¹⁵. Esta prioridad de inversión es relevante para la aplicación de la perspectiva territorial, capaz de generar importantes sinergias para la inclusión social entre diferentes agentes públicos y privados.

En el eje 6 de innovación social sólo invierten tres programas: POISES, País Vasco y Murcia y lo hacen en distintas prioridades. Esto refleja el poco peso que se da a los procesos de innovación social en el Objetivo de Inclusión Activa.

Por último, el PO de Asistencia Técnica no tiene acciones programadas dentro del OT9. Los objetivos de este PO están orientados a mejorar la eficiencia y la eficacia de las distintas formas de intervención del FSE durante todo el ciclo de gestión. Sin embargo, algunas de sus acciones programadas son relevantes desde el punto de vista de la inclusión social, como la Red de políticas de igualdad¹⁶ y la Red de Inclusión Social¹⁷. De manera similar, aunque el PO de Empleo Juvenil no tiene tampoco acciones programadas dentro del OT9, algunas de sus acciones tienen un gran valor desde el punto de vista de la inclusión social y cubren a perfiles vulnerables, como jóvenes con bajos niveles de cualificación, jóvenes con discapacidad, de origen extranjero y/o pertenecientes a minorías étnicas, que viven en hogares en los que no trabaja ningún miembro o jóvenes que viven en hogares monoparentales.

¹⁵ Comisión Europea (2016), “The analysis of the outcome of the negotiations concerning the Partnership Agreements and ESF Operational Programmes, for the programming period 2014-2020”.

¹⁶ Por ejemplo, entre las tareas del PO de Asistencia Técnica en la Red de políticas de igualdad destacan: 1) AT en materia de igualdad de oportunidades, 2) información permanente de la red, 3) Grupos de Trabajo temáticos, 4) foro permanente de coordinación con organismos de igualdad, 5) desarrollo de herramientas para facilitar la integración de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la aplicación de los fondos (Fuente: PO de Asistencia Técnica).

¹⁷ El PO de Asistencia Técnica ha dinamizado las actividades de la Red de Inclusión Social como espacio de intercambio y de diálogo con el fin de mejorar las políticas y la práctica para la inclusión social. Esto ha incluido la organización de jornadas de formación conjuntas en el marco de la Red, entre otras acciones (Fuente: Informe Anual de Ejecución PO Asistencia Técnica 2018).

Tabla 4. Relación de prioridades de inversión y objetivos operativos del OT 9 programados por programa operativo.

	POE FE	POI SES	And	Ara	Ast	Bal	Can	Can t	CL M	CyL	Cat	Ceu	Extr	Gal	Ma d	Mel	Mur	Nav	PV	RIO	Val	T
Prioridad de inversión 9.1 de los ejes prioritarios 2A, 2B, 2C y 2D. Inclusión activa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	20
Objetivo específico 9.1.1 Inserción sociolaboral población en riesgo	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	19
Objetivo específico 9.1.2. Aumento contratación vulnerables		X	X	X	X	X	X	X	X	X								X	X		X	12
Prioridad de inversión 9.2 de los ejes prioritarios 2A, 2B, 2C y 2D. Integración población romaní		X						X	X								X					4
Objetivo específico 9.2.1. Integración sociolaboral población romaní		X						X	X								X					4
Prioridad de inversión 9.3 de los ejes prioritarios 2A, 2B, 2C y 2D. Lucha contra discriminación		X								X			X	X	X	X						6
Objetivo específico 9.3.1. Integración sociolaboral e igualdad de género		X								X			X	X	X	X						6
Objetivo específico 9.3.2. Integración laboral migrantes, igualdad de trato		X													X							2
Prioridad de inversión 9.4 de los ejes prioritarios 2A, 2B, 2C y 2D. E		X		X		X					X		X	X	X		X					8
Objetivo específico 9.4.1 Mejorar la accesibilidad para las personas más vulnerables a servicios de atención sanitaria, sociales y de orientación, formación y educación, incluyendo la eliminación de los estereotipos		X		X		X					X		X	X	X		X					8
Prioridad de inversión 9.5 de los ejes prioritarios 2A, 2B, 2C y 2D. Emprendimiento y economía social		X						X		X		X							X			5
Objetivo específico 9.5.1 Aumento entidades economía social		X											X							X		3
Objetivo específico 9.5.2 Contratación personas vulnerables economía social		X						X		X										X		4
Prioridad de inversión 9.1. 6 A, 6B, 6C y 6D. Inclusión activa e innovación social		X															X					2
Prioridad de inversión 9.2. 6 A, 6B, 6C y 6D. Inclusión activa e innovación social																	X					1
Prioridad de inversión 9.5. 6 A, 6B, 6C y 6D. Inclusión activa e innovación social																			X			1
Prioridad de inversión 9.1 de los ejes prioritarios 7A, 7B, 7C Y 7D:		X																				1
Total Prioridades de inversión programadas	1	7	1	2	1	2	1	3	2	2	3	1	4	3	3	1	5	1	3	1	1	48
TOTAL Objetivos específicos programados	1	7	2	2	2	2	2	3	3	3	2	1	3	2	3	1	2	2	4	1	2	50

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los PO regionales y plurirregionales

3.1.2. Complementariedad entre fondos

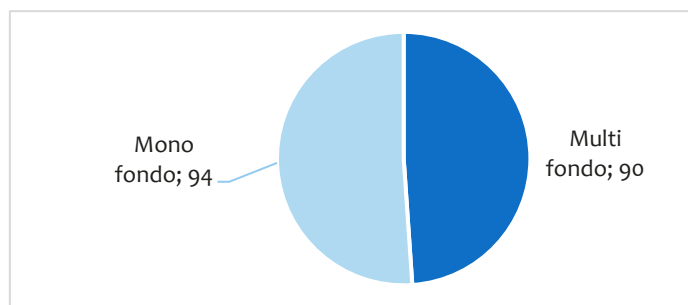
La inclusión social requiere poner en marcha procesos complejos que implican gastos de distinta naturaleza, por ejemplo, inversiones en recursos humanos, equipamientos e infraestructuras, etc. Por eso los Reglamentos prevén la posibilidad de que dos Fondos actúen de modo complementario sobre una misma actuación u operación, que se diseñen programas operativos multifondo, o que en un fondo se ejecuten hasta el 10% de gastos de naturaleza de otro fondo.

La complementariedad entre fondos es especialmente indicada para financiar acciones integrales que pueden conseguir un mayor impacto en la inclusión social, especialmente combinando FSE y FEDER. La combinación de fondos permite financiar gastos e inversiones de naturaleza material, como vivienda para grupos vulnerables, equipamiento informático y conectividad para la superación de la brecha digital, la construcción y adaptación de equipamientos para proporcionar servicios e implementar acciones, o incluso en diferentes mejoras en espacios públicos para revitalizar barrios con problemas de marginalización.

Ningún programa operativo en España es multifondo lo que supone una pérdida de la oportunidad y creación de sinergias a la hora de articular acciones más integrales y de mayor impacto.

En el contexto europeo sí es un recurso frecuentemente empleado, pues de los 184 Programas Operativos del FSE en la Unión Europea, 90 son multi fondo (69 a nivel nacional y 21 a nivel regional), especialmente en Francia, Grecia, Hungría, Italia, Polonia o Portugal.

Gráfico 13. Distribución de los PO en la Unión Europea por categoría, multi o mono fondo.



Fuente: Comisión Europea (2016), “The analysis of the outcome of the negotiations concerning the Partnership Agreements and ESF Operational Programmes, for the programming period 2014-2020” (Tabla 2.1).

La normativa permite desarrollar **acciones combinadas** entre FSE y FEDER desde programas operativos monofondo; de hecho, así se recomienda en distintos documentos de la Comisión Europea. Sin embargo, esta práctica es muy poco común en los programas operativos españoles. En este sentido destaca la experiencia en el PO de Murcia, mostrada como buena práctica en esta evaluación¹⁸, donde para un mismo objetivo, realojo de familias en exclusión

¹⁸ Programa de actuación y acompañamiento al realojo de familias en situación de exclusión social y residencial cronicada. Las buenas prácticas descritas en esta evaluación se encuentran disponibles en el anexo.

social, se utiliza financiación del FEDER para la adquisición de viviendas junto con la del FSE para las acciones de acompañamiento de las familias.

La escasa actuación conjunta de FSE y FEDER actuando complementariamente en los mismos proyectos se atribuye a la mayor **complejidad administrativa y a la falta de coordinación** y comunicación entre departamentos y áreas con competencias diferentes en materia de gestión del FSE y del FEDER.

La ausencia de proyectos en los que actúan de modo complementario el FSE y el FEDER en el Objetivo de Inclusión Social vienen determinada fundamentalmente por la mayor complejidad administrativa que requiere en materia de gestión y certificación. Esto sucede, a tenor de las manifestaciones realizadas por los actores, en un contexto de sobrecarga administrativa y en el que desde las autoridades de gestión no se impulsan estas iniciativas.

Además, la falta de coordinación y de comunicación entre departamentos también limita la complementariedad entre fondos, que se deriva en una falta de perspectiva integrada entre los equipos que gestionan FSE y FEDER. Ambos aspectos, la complejidad administrativa y la falta de coordinación, se tendrán en cuenta a lo largo de esta evaluación y se analizarán en mayor detalle en los capítulos 4.2 Coordinación y 4.3. Aspectos relevantes relacionados con la complejidad administrativa.

3.1.3. Ajuste de la programación a las necesidades

Los documentos de los programas operativos **justifican el diseño de la programación**, incluida la selección de prioridades de inversión, principalmente en tres elementos:

1. Diagnóstico de la situación socioeconómica mostrado en el propio programa operativo.
2. Alineamiento con los objetivos de estrategias y planes a nivel europeo (como la Estrategia Europa 2020 o el Pilar Europeo de Derechos Sociales), nacional (como el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 o la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020) y regional (como el II Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón 2017-2020 o la Estrategia Navarra de Inclusión Social, por citar algunos ejemplos).
3. Recomendaciones específicas del Consejo para España en los años 2013, 2014, 2016 y 2017 en el marco del Semestre Europeo.

En el diagnóstico de la situación socioeconómica de los programas operativos se muestra generalmente una línea argumental que relaciona el impacto de la anterior crisis económica en el tejido productivo, en el empleo y en la inclusión social. Se argumenta que el empeoramiento del mercado laboral ha generado una situación de desempleo, especialmente entre las personas con mayor vulnerabilidad, así como que estas personas han tenido menores oportunidades para participar en el mercado de trabajo durante la etapa de recuperación económica. Por tanto, las acciones buscan ofrecer mecanismos de apoyo a la empleabilidad adaptados a estas personas, siguiendo el enfoque de **inclusión activa**. Esta orientación de las acciones es coherente con el diagnóstico mostrado en los programas.

Por lo general existe una relación entre el diagnóstico y las acciones, en base a dos elementos:

- Relación entre desempleo y pobreza y exclusión, al que responde el enfoque de inclusión activa.
- Selección de participantes, bien personas vulnerables en general o bien perfiles concretos (personas gitanas, con discapacidad, inmigrantes...). Normalmente la selección de estos grupos se justifica con datos en el diagnóstico que muestran su vulnerabilidad.

3.2. Proceso de programación

El trabajo de campo ha aportado información para conocer y evaluar el proceso de programación desde dos perspectivas:

La participación y consulta

La metodología de la programación

La participación de agentes diversos y especializados se considera un elemento positivo para el diseño de los programas, dado que facilita la integración de diferentes puntos de vista, permite identificar con mayor claridad las necesidades y garantiza un mayor conocimiento de los recursos existentes para implementar las acciones.

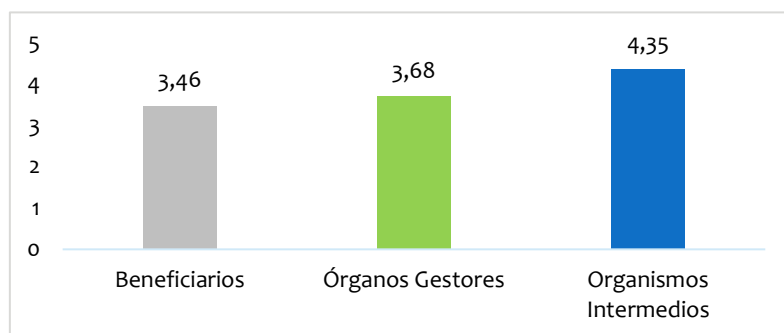
En el diseño de los programas se ha contado con la **participación de agentes diversos y especializados**, tanto dentro como fuera de la administración, lo que ha permitido ajustar la programación a las necesidades y generar consensos en espacios multinivel. Especialmente relevante es el rol desempeñado por algunas organizaciones del Tercer Sector en tanto que actúan en el terreno y se hacen eco de las necesidades de los perfiles vulnerables.

Sin embargo, la consulta no ha sido **tan amplia ni tan estructurada** como sería deseable.

La encuesta nos permite profundizar sobre en qué medida se ha consultado a las partes interesadas que intervienen en la inclusión social en la fase de diseño de las acciones del OT9, utilizando una escala de valoración entre 1 y 5¹⁹. Mientras que los organismos intermedios consideran en su mayoría que se ha consultado a las partes interesadas en la fase de diseño de las acciones del OT9, los órganos gestores, y especialmente las entidades beneficiarias, valoran de forma menos positiva el proceso de consulta, aunque también considera que se ha consultado a las partes interesadas (entre algo y bastante).

¹⁹ La escala de valoración tiene cinco categorías, siendo 1=Nada, 2=Poco, 3=Algo, 4=Bastante y 5=Mucho. En el informe se muestran las medias de las respuestas para cada categoría de entidad encuestada (Organismos Intermedios, Órganos Gestores y Beneficiarios). Los detalles metodológicos de la encuesta se encuentran en el capítulo 2.3.4, página 22).

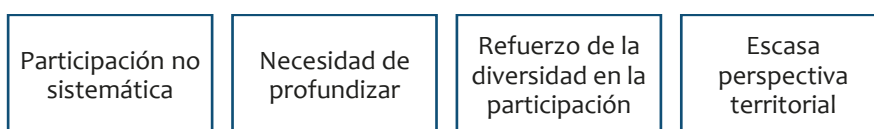
Gráfico 14. Media de la puntuación sobre si se ha consultado a las partes interesadas que intervienen en la inclusión social en la fase de diseño de las acciones del OT9



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Los **ejemplos de participación** de las partes interesadas en la fase de diseño de las acciones del OT9 son numerosos. En el POISES, se ha tenido en cuenta la opinión de muchas **entidades especializadas** en el diseño de las acciones, muchas de las cuales participaron en la implementación de acciones similares en el periodo de programación anterior. Además, entidades representativas de los diferentes colectivos (por ejemplo, el CERMI en el caso de la discapacidad) están en los Comités de Seguimiento del programa. En el PO de Cataluña, sindicatos, patronales y asociaciones de municipios participan en el consejo de dirección del SOC (servicio de empleo) y participaron de modo coordinado en el diseño del Programa Operativo. En Castilla-La Mancha, las principales direcciones generales de la Consejería de Bienestar Social participaron en proceso de programación durante 2014 y 2015 y las acciones propuestas fueron consensuadas durante la preparación y aprobación del PO.

Sin embargo, las entrevistas y los grupos de trabajo han permitido identificar algunas **debilidades en el proceso de consulta**:



- **Participación no sistemática.** Algunas consultas se han realizado de manera puntual, y no a través de una dinámica estructurada de trabajo compartido. Las consultas no siempre se han materializado con rigor y de manera sistemática en el proceso de programación, sino que en algunos casos se han quedado en diálogo.
- **Necesidad de profundizar.** Hay un margen para profundizar en la participación de los gestores en el análisis de las necesidades, de los recursos existentes y en el diseño de las políticas, así como de los beneficiarios en la identificación y comprensión de las necesidades de los colectivos objetivo.
- **Participación centrada en organizaciones que ya están en la órbita del FSE.** Las consultas se han centrado en muchas ocasiones en instituciones con previa experiencia en otros periodos de programación. La participación de agentes más diversos se ve limitada por la falta de estructuras de trabajo entre servicios sociales, empleo y entidades sociales. Las limitaciones en la participación de agentes nuevos y

de diferentes ámbitos reduce la diversidad de perspectivas, lo que favorece una inercia en el diseño de las acciones, aspecto que se verá más adelante.

- **Escasa perspectiva territorial.** Las consultas no han tenido en cuenta una perspectiva territorial, lo que lógicamente deriva en una limitada aplicación de esta perspectiva en el diseño de las acciones, como se verá más adelante. Los ayuntamientos no suelen jugar un papel central en la identificación de necesidades y de recursos ni en la dinamización de la participación territorial.

Desde un punto de vista metodológico, el proceso de programación no ha tenido en cuenta las **evaluaciones** de manera sistemática ni ha contado por lo general con un **enfoque prospectivo**, cada vez más relevante en una época en la que los cambios se aceleran. Como consecuencia: se detecta una inercia en la programación, resistencias al cambio y limitada innovación.

Diversos agentes sostienen que las **evaluaciones** no son tenidas en cuenta para retroalimentar el proceso de programación. En este sentido se sugiere incluir en cada apartado de los programas en qué medida se responde a las evaluaciones anteriores.

Se ha observado **limitada visión prospectiva**, y excesiva inercia en el proceso de programación que tiende a la continuidad de lo que ya se viene haciendo. Más allá de los indicadores estadísticos, que describen una situación con datos más o menos actualizados, es importante analizar de manera prospectiva las necesidades de futuro en la programación de cada nuevo periodo; por ejemplo, las consecuencias de los cambios tecnológicos o el demográficos y sus consecuencias en el empleo de las personas menos cualificadas.

En el diseño de algunos PO se han tendido más en cuenta las necesidades, los cambios sociales o evolución y tendencias del mercado de trabajo, a través de la consulta a expertos, consultando estudios publicados sobre tendencias, como los elaborados por el CES, o apoyándose en estrategias orientadas a grupos vulnerables, como la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020.

La combinación de los factores descritos previamente ha favorecido una **inercia en las programaciones**. A ello se suma el hecho de que simultáneamente se cierra un período (2007-2013) y se inicia otro (2014-2020) y que no se destina el tiempo necesario para analizar las tendencias, identificar las necesidades, escuchar a los distintos actores y sobre todo definir las actuaciones que pueden responder a las necesidades de futuro; todo ello en un contexto de cambios cada vez más acelerados y de fenómenos inesperados como el impacto de la crisis del covid-19.

Respecto a la consideración de los **principios horizontales** en el proceso de diseño, la evaluación específica sobre género del FSE²⁰ muestra que la mayoría (71%) de los organismos de igualdad pudieron colaborar activamente en el diseño del PO más allá de la emisión del Dictamen, si bien algunos dejaron constancia de que su participación se realizó en realidad a

²⁰ Informe de Evaluación Temática de Igualdad de Género en el marco del periodo de programación 2014 –2020, Diciembre de 2018.

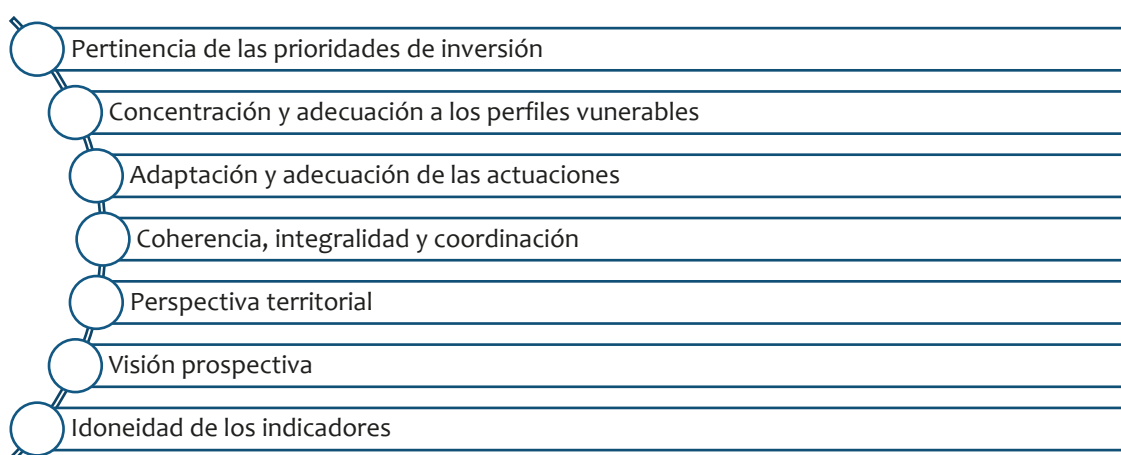
posteriori, tras el diseño. Según los organismos intermedios y beneficiarios el papel de los órganos de igualdad en el proceso de diseño de los PO ha sido poco significativo.

Los principios horizontales se han tenido en cuenta en los **Criterios de Selección de Operaciones (CSO)**. Además de los criterios obligatorios los PO han establecido otros que permiten evaluar la idoneidad de las operaciones seleccionables o priorizarlas. Entre ellos podemos hacer referencia al desarrollo sostenible, la innovación, las medidas o acciones de información y comunicación, las metodologías o procedimientos diseñados ad hoc para valorar la eficacia y la eficiencia de la operación, el uso de costes simplificados, la descripción del valor añadido del FSE con relación a otros instrumentos financieros, la complementariedad con intervenciones de otros Fondos Estructurales Europeos, el grado de cobertura de las acciones previstas o la claridad en la descripción de las acciones y en el procedimiento para la selección de proyectos.

Como se detallará más adelante en el capítulo sobre principios horizontales, todos los programas operativos han incluido entre los criterios de valoración la contribución de la operación al fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la aplicación de la perspectiva de género en el diseño de la operación, o la contribución de la operación a fomentar la igualdad de oportunidades sin discriminación por razón de raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual; algunos Programas Operativos como es el caso de Aragón introducen criterios adicionales en este sentido²¹.

3.3. Valoración del diseño y la programación

En este epígrafe hacemos una valoración sobre el diseño de los PO y la manera en que se programan las actuaciones siempre desde la perspectiva de la inclusión social que es nuestro objeto de análisis. Nos centramos especialmente en los siguientes aspectos:



²¹ Por ejemplo, Aragón establece como criterio de valoración las “Medidas o acciones de información y comunicación, utilizando imágenes y lenguaje no sexista, vinculadas a la operación misma, más allá de las exigencias reglamentarias, con el propósito de garantizar el máximo nivel de transparencia y reforzar la visibilidad del Fondo Social Europeo”.

Elección de prioridades de inversión

Las **prioridades de inversión están adecuadamente justificadas** y son relevantes para el contexto en que se implementan. Hay mayor concentración en la P9.1 inclusión activa y la programación en la P9.6 estrategias de desarrollo local es testimonial

Buena parte de los PO programan actuaciones en la prioridad de inversión 9.1 de inclusión activa centrándose tanto en **personas vulnerables, en general, como en grupos concretos**. Este enfoque se considera relevante en base al contexto socioeconómico descrito en los diagnósticos de los programas operativos.

Las otras prioridades, P19.2 integración de las comunidades marginadas, P19.3 lucha contra la discriminación, P19.4 acceso a los servicios y P19.5 fomento de la economía social, tienen menos peso; su elección está bien justificada y es coherente; en la práctica, muchas de las actuaciones previstas en estas prioridades siguen también un enfoque de inclusión activa; dicho de otro modo, en la práctica se pueden desarrollar actuaciones muy similares, aunque están programadas en distintas PI. A su vez, las restantes prioridades de inversión apuestan a menudo también por este enfoque y cuando se realizan otras acciones se justifica por lo general de manera adecuada. Por tanto, **la selección de prioridades de inversión y de acciones en los programas operativos se considera coherente**.

No hay actuaciones programadas en la P19.6, Estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales. Sin embargo, existen varias acciones diseñadas desde una óptica local a través de otras prioridades de inversión, como es el caso de la PI 9.1 en los programas de POEFE, Andalucía y Comunidad Valenciana. Por ejemplo POEFE incluye en la PI 9.1 itinerarios integrados y personalizados de inserción sociolaboral teniendo en cuenta la perspectiva local. Sin embargo, en el conjunto de las acciones del OT9 la perspectiva de desarrollo local o micro territorial no está generalizada. Téngase en cuenta que los enfoques de desarrollo local necesariamente han de ser integrales, por lo que requieren la concurrencia de varios fondos (por ejemplo, inversiones en equipamientos y en recursos humanos) y anteriormente hemos dejado ya constancia de la ausencia de enfoque multifondo o de actuación complementaria entre varios fondos. Por otra parte, la planificación de estrategias de desarrollo local requiere un proceso preparatorio intenso y un fuerte partenariado, dos elementos en los que hemos constatado deficiencias en el proceso de programación.

La **programación en determinadas ocasiones ha sido excesivamente diversa y atomizada, perdiendo la oportunidad de enfocar los esfuerzos en determinadas prioridades de las políticas**. Una mayor concentración puede garantizar más eficiencia e impacto.

Una cuestión sobre la que hay distintos puntos de vista es si los PO deberían concentrar las actuaciones del Objetivo 9 en menos PI o elegir todas ellas; en definitiva, si ha de haber más **diversificación o mayor concentración**. Mientras que unas personas abogan por la mayor diversidad de PI, porque facilita que se pueda llegar a grupos más diversos con acciones más adaptadas, otras prefieren la concentración, que facilita una implantación más sencilla, ágil y potencialmente de mayor impacto, además de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, lo que puede derivar en un mayor número de personas que participan y que

mejoran su situación. Es importante profundizar en futuras evaluaciones sobre las ventajas e inconvenientes de cada perspectiva, con el objetivo último de maximizar la inclusión social y la calidad de vida de las personas.

Téngase en cuenta que uno de los principios de los Fondos Estructurales es la concentración, dado que no se trata de fondos holísticos que pueden atender a todas las necesidades sino de instrumentos financieros que apoyan determinadas políticas. La **concentración** de acciones en un menor número de prioridades, especialmente si las operaciones son de mayor tamaño, puede facilitar la agilidad en la implementación, **una mayor eficiencia** y también impacto.

Además, tal y como se describirá en el capítulo 5, comparativamente las operaciones del OT9 tienen un **tamaño medio** que no llega ni a la mitad del tamaño medio de las operaciones del FSE (en concreto el 56%) y que a pesar de que la inversión en el OT9 Eje 2 representan el 24,5% del total de gasto del FSE, el número de operaciones se acerca al 50% (43,6%). De hecho, las cuantías medias por operación en el Eje 2 son 1.092.835 euros y las del conjunto del FSE 1.945.484; en algunos PO el coste medio por operación, de hecho, ronda los 200.000 euros.

Concentración en personas vulnerables

Los **perfiles** de las personas participantes son adecuados y relevantes y en general se ha tenido en cuenta a los **colectivos más desfavorecidos** en la selección de prioridades de inversión y en la descripción de las acciones.

Los **perfiles de las personas participantes** en el OT9 son bien de **personas vulnerables en general**, bien de **perfiles específicos** de vulnerabilidad claramente contrastada y a menudo descrita a través de indicadores en los propios programas operativos. Sin embargo, **las acciones no siempre responden a todos los grupos vulnerables específicos**, incluidos aquellos identificados en el diagnóstico. Esto es debido a la limitación en el número de acciones y alcance de los propios programas operativos. No siempre están claras las razones para la elección de unos perfiles en lugar de otros.

La encuesta muestra que en la fase de diseño de las acciones en general **se ha tenido en cuenta la diversidad de perfiles y actuaciones** para adaptarse a los colectivos vulnerables, así como las necesidades específicas de los perfiles y grupos más excluidos. Sin embargo, esta valoración difiere según el perfil de la entidad encuestada, siendo menos positiva la valoración por parte de los beneficiarios y la más positiva la de los organismos intermedios.

Tabla 5 .Media de la puntuación sobre si se han tenido en cuenta los siguientes aspectos en la fase de diseño de las acciones del OT9

	Beneficiarios	Órganos Gestores	Organismos Intermedios
La diversidad de perfiles y actuaciones para adaptarse a los colectivos vulnerables	3,88	4,10	4,58
Las necesidades específicas de los perfiles y grupos más excluidos	3,85	4,06	4,42

Adecuación y adaptación de las actuaciones

Las **acciones programadas** se consideran, en general, **adecuadas para los perfiles de participantes y los objetivos marcados**. No obstante, existe margen de mejora para aplicar una perspectiva más integral que se adapte mejor a las necesidades de las personas vulnerables.

Las entrevistas y los grupos de trabajo apuntan a que, si bien algunas acciones tienen la capacidad de generar un impacto positivo en las personas participantes, otras no están adaptadas. Un ejemplo típico son las acciones que persiguen la inserción laboral de participantes muy vulnerables, que requieren procesos de trabajo previo para estar en condiciones de ser activados hacia el empleo.

Se insiste en la necesidad de desarrollar acciones desde una **perspectiva integral**. La falta de un abordaje integral a problemas complejos (multidimensionalidad) se contempla como uno de los principales factores que reducen la eficiencia de las acciones²². La falta de una perspectiva integral en la programación de las acciones está relacionada con diversos factores, como:

- ▶ Las normas de elegibilidad de gastos y actuaciones del FSE, que resultan bastante estrictas.
- ▶ La falta de coordinación entre agentes diversos, que ha de darse ya en el proceso de consulta y de diseño de la programación.
- ▶ Las limitaciones a la combinación de diferentes fondos (FSE-FEDER), para poder desarrollar acciones más integrales.
- ▶ La falta de una perspectiva territorial, especialmente local y microlocal.

Coherencia, integralidad y coordinación entre los actores

El diseño de la programación es **coherente con los planes y estrategias de inclusión social**. No obstante, el diseño de las actuaciones a nivel operativo está menos alineado con estas estrategias.

Los Programas Operativos contemplan en general en su diagnóstico las estrategias y planes de inclusión social, tanto los generales como los centrados en temáticas o grupos específicos. No obstante, a la hora de planificar las actuaciones no siempre están completamente alineadas con estos planes; en muchos casos esto es debido a la falta de planificación operativa de los planes y estrategias. Es necesario que haya más retroalimentación entre la política y la programación.

²² Factor considerado por el 40,0% de los beneficiarios, 55,1% de los Órganos Gestores y 28,6% de los Organismos Intermedios encuestados.

Se echa de menos mayor coordinación entre los distintos actores que intervienen, que redundaría en mayor **integralidad** y actuaciones a largo plazo. Esto puede ser impulsado mediante acciones de capacitación.

La falta de **coordinación** entre organismos y departamentos supone además una merma de la eficacia y de la eficiencia de las acciones financiadas por el fondo, especialmente cuando es necesario desarrollar acciones complejas como se verá más adelante. Esta coordinación es aún más escasa cuando requiere la implicación de departamentos de distintos ámbitos (ej. educación, empleo, servicios sociales, salud...). Se insiste en la necesidad de crear ecosistemas de trabajo en los que cooperen los distintos actores de modo que se haga un uso más eficiente de los recursos con **actuaciones a largo plazo**. El FSE, permite financiar acciones orientadas a fomentar estructuras de coordinación que podrían reforzar la capacidad institucional para conseguir mayor impacto.

Tabla 6. Acciones financiadas o implementadas por rol de la organización

	Beneficiarios	Órganos Gestores	Organismos Intermedios
Acciones de coordinación institucional multisectorial (con uno o varios ámbitos: salud mental, educación, vivienda, etc.)	15,2%	12,2%	17,9%
Acciones de coordinación institucional multiactor y fortalecimiento (entidades locales, entidades del tercer sector, etc.)	17,4%	16,3%	3,6%

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

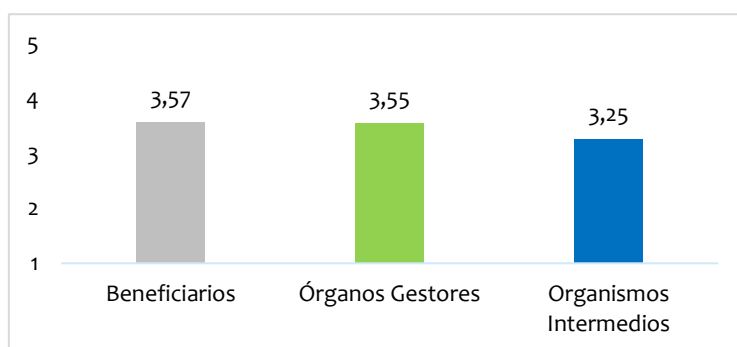
Consideración de la perspectiva territorial

La **perspectiva territorial** se ha tenido en cuenta de manera muy limitada en la programación del OT9. El impulso de partenariados y estructuras de coordinación locales reforzaría esta perspectiva.

La perspectiva territorial puede considerarse moderada en el diseño de los programas operativos. Los programas no muestran por lo general un análisis de las variables de empleo e inclusión social a nivel territorial, como la tasa AROPE, ni tienen en cuenta la distribución territorial de los grupos vulnerables, realizando un diagnóstico y una planificación normalmente a nivel nacional o regional. Son escasas las acciones programadas desde la perspectiva territorial.

La encuesta muestra que más allá de estos ejemplos, en el conjunto del OT9, en la práctica la perspectiva territorial ha sido tomada moderadamente en cuenta en la implementación de acciones, obteniendo una puntuación entre el 3,25 y el 3,5 entre 1 y 5.

Gráfico 15. ¿En qué medida se han implementado acciones con una perspectiva territorial?



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

La perspectiva territorial ofrece una serie de ventajas: permite adaptar las acciones a las características socioeconómicas de cada territorio, a nivel urbano o rural, teniendo en cuenta las necesidades de la población, las características de las oportunidades laborales y las posibilidades de formación y de acceso a los recursos. De hecho, la encuesta muestra que entre un tercio y un cuarto de los agentes consultados consideran que el desarrollo de las acciones desde la perspectiva territorial (de las necesidades territoriales) es uno de los principales factores que favorecen la eficiencia de las acciones (34,4% de los beneficiarios, 38,8% de los órganos gestores y 25,0% de los organismos intermedios).

Sin embargo, también es cierto que el diseño de acciones desde una perspectiva territorial, requieren recursos y no se realizan de manera automática, necesitando de un periodo de tiempo para su elaboración.

Entre los **factores identificados que limitan una mayor aplicación de la perspectiva territorial** en la programación se encuentran:

- La limitada participación de los ayuntamientos en el proceso de diseño de las acciones.
- La carencia de estructuras con base territorial (mesas o plataformas, agrupaciones, etc.) que permitan la participación de diferentes agentes, servicios sociales, de empleo, tercer sector y empresas.
- La falta de sistemas de información compartidos entre los servicios sociales, servicios de empleo y entidades del tercer sector.

Visión prospectiva y superación de la inercia

El escaso **enfoque prospectivo** viene determinado por la tendencia a la continuidad de las actuaciones entre los períodos de programación y por la inercia que impide abordar soluciones más innovadoras.

Como se mencionó anteriormente, el diagnóstico de necesidades de los programas operativos es acertado, pero carece por lo general de una perspectiva a futuro, a la hora de detectar las tendencias y necesidades en el medio plazo. En general se asume una evolución lineal de la realidad en una época en la que los cambios se suceden cada vez más deprisa. Todo ello unido a la **inercia** y tendencia a continuar las acciones que se vienen financiando en el periodo de programación previo, limita la innovación y el cambio. Se precisa, por tanto, incrementar la visión prospectiva en la programación y el diseño de acciones.

Indicadores más precisos y adaptados

Los **indicadores** no están diseñados para recoger muchos de los progresos que son necesarios para que las personas vulnerables accedan al empleo. No permiten medir con exactitud los resultados y el impacto de las acciones más allá del éxito en la inserción laboral o la mejora de la formación.

La falta de integralidad también se refleja en el diseño de los indicadores. Muchas acciones, orientadas al empleo de personas vulnerables, obtienen logros relevantes en materia de inclusión o de mejora de la empleabilidad, como se mostrará en mayor detalle en el capítulo de resultados (apartado 6.1.2). Sin embargo, estos logros no son por lo general recogidos por los indicadores programados, a menudo limitados a la mejora de la formación o a la inserción laboral. Estos logros no son efectos derivados o secundarios de la participación, sino logros intencionados de las acciones, pasos necesarios para el objetivo de la inserción laboral y resultados en sí mismos para objetivo final de la inclusión social.

Además, los indicadores programados miden únicamente la situación inicial y final de las personas participantes²³, sin tener en cuenta el proceso a lo largo de la participación en las acciones. Este diseño de los indicadores, unido a la falta de integralidad, limita la aplicación de una perspectiva preventiva al no identificar problemas que pueden tener algunos participantes, mientras participan en la acción, y poder responder antes de que la acción termine.

Propuestas para el próximo período de programación

Por último, resulta interesante destacar la valoración que los propios agentes realizan sobre las posibles mejoras en el próximo período de programación y que difieren según el rol tal y como se recoge a continuación (Gráfico 16).

²³ Una excepción en este sentido es la herramienta de Itinerarios de Inclusión Sociolaboral en Zonas Desfavorecidas de Andalucía desarrollada en el marco de la ERACIS.

Organismos intermedios	Órganos gestores	Beneficiarios
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor flexibilidad en el diseño e implementación de acciones • Mejora de la coordinación entre administraciones y entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar acciones de carácter integral • Priorizar acciones con impacto estructural 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor duración de las acciones • Potenciar acciones de carácter integral

Gráfico 16. Valoración media de las mejoras que se deberían producir en el siguiente período de programación

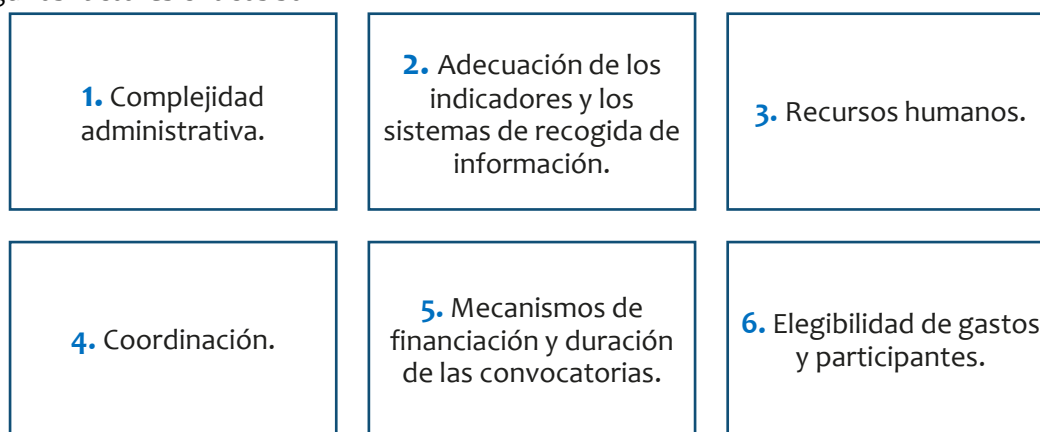


Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

4. Gestión de los programas operativos

En este apartado se evalúan algunos elementos relacionados con la gestión de los programas operativos, haciendo especial relevancia en los actores que intervienen, el entramado administrativo, los recursos humanos y otros aspectos esenciales. Algunos de estos temas, o factores críticos, afectan además al proceso de programación, la implementación y la eficiencia de las acciones. En este capítulo se pone el foco en cada uno de estos factores mostrando sus causas, las interrelaciones entre ellos y sus implicaciones para la inclusión social en el FSE.

Algunos factores críticos son:



4.1. Los actores

El papel de los distintos actores y las fórmulas en que se articula la colaboración es especialmente relevante ya que en el caso de las acciones de inclusión social **la presencia del sector privado y especialmente del Tercer Sector constituye un aspecto clave y un elemento de éxito.**

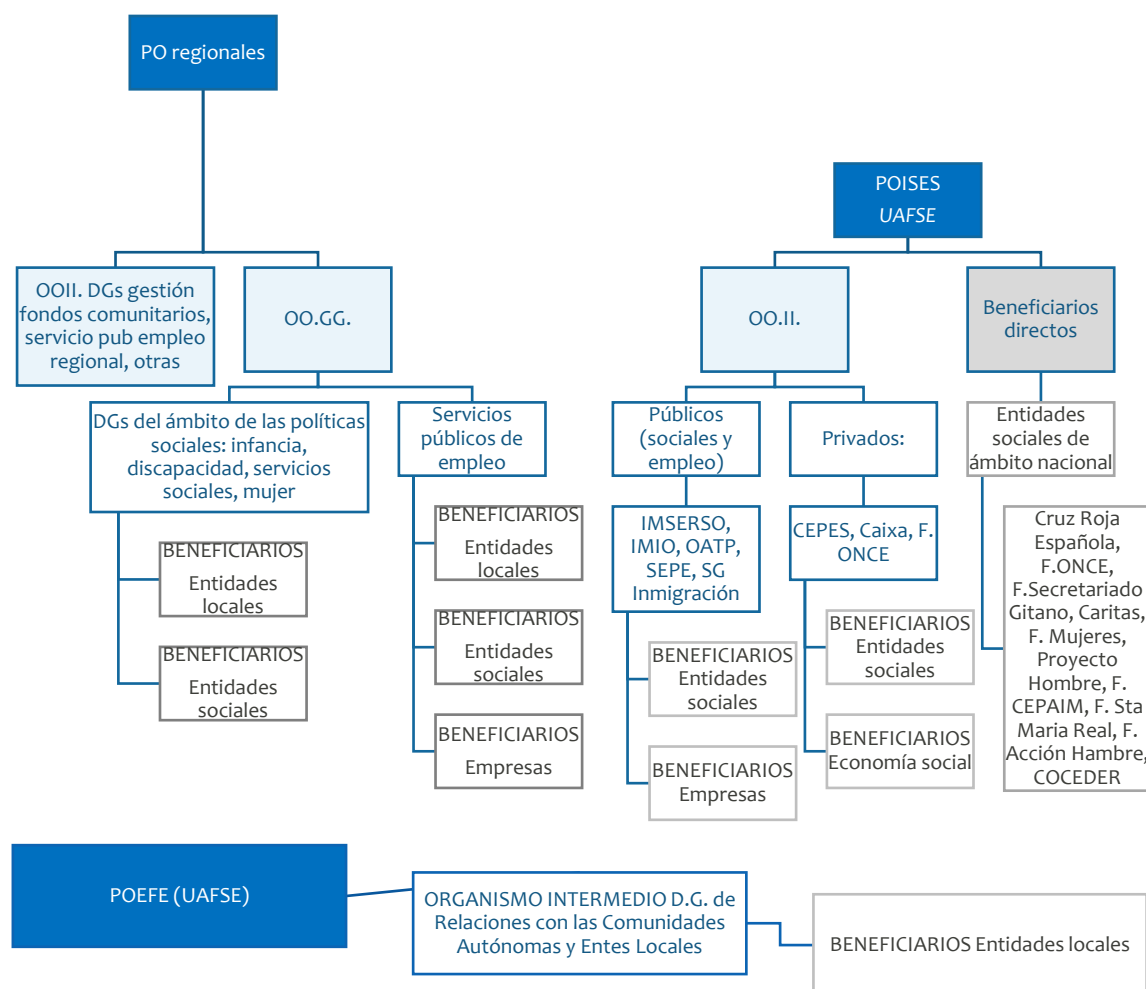
Contar con los actores adecuados para desplegar y ejecutar las operaciones, así como la forma y condiciones en las que se da esta colaboración con el sector privado determina en parte el éxito y eficacia en la consecución de objetivos.

4.1.1. Quiénes son los actores que implementan las acciones inclusión social

En el marco de esta evaluación se ha realizado un mapeo exhaustivo de los organismos intermedios, órganos gestores y beneficiarios de las acciones del OT9. La naturaleza de estos difiere en función del papel que desempeñan y entre los programas operativos.

La siguiente ilustración presenta la estructura de actores de los PO nacionales y una estructura típica de los regionales:

Ilustración 1. Arquitectura institucional de gestión e implementación del OT9



Respecto a los **Organismos Intermedios**:

- ▶ A nivel regional se corresponden con las Direcciones Generales de gestión de fondos comunitarios, además de servicios públicos de empleo regionales, entre otros.
- ▶ En el POISES incluyen entes de diferente naturaleza: pública y tres privados²⁴.
- ▶ En el POEFE hay un único organismo intermedio que gestiona actuaciones del OT9, aunque existen un total de 12 OOII en el POEFE.

²⁴ Públicos:

Servicio Público de Empleo Estatal (M° de Trabajo y Economía Social)

- Secretaría General de Inmigración y Emigración (M° de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones)
- Instituto de las Mujeres y para la Igualdad de Oportunidades (M° de Igualdad)
- IMSERSO (M° de Derechos Sociales y Agenda 2030)
- Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (M° de Interior)

Privados: CEPES, Fundación ONCE y Fundación La Caixa

Los PO regionales suelen tener **Órganos Gestores** que tienen naturaleza pública, pero con competencias distintas:

- ▶ Relacionadas con las políticas sociales, en particular, los servicios sociales, que se dirigen a los perfiles vulnerables de manera transversal, o en ámbitos específicos como la infancia, la discapacidad o igualdad.
- ▶ Relacionadas con el empleo, normalmente los servicios regionales de empleo.

En cuanto a los **beneficiarios**:

- ▶ A **nivel regional** las entidades beneficiarias son de diferente naturaleza:
 - Pública en el caso de las entidades locales con una participación muy relevante en algunos programas operativos como es el caso de Andalucía, Castilla-La Mancha o Cataluña.
 - Privada, sobre todo entidades sociales y en menor medida, empresas, centros especiales de empleo, economía social.
- ▶ En el **POISES**, se dan dos circunstancias:
 - Por un lado, los Organismos Intermedios son tanto públicos como privados y publican convocatorias que descienden a nivel de entidades sociales y de la economía social.
 - Por otro, existen beneficiarios directos, son entidades sociales de ámbito nacional especializadas en el trabajo con grupos vulnerables, seleccionadas en dos convocatorias realizadas por la UAFSE durante todo el período.
- ▶ En el **POEFE** las entidades beneficiarias son entidades locales.

En la **implementación de los fondos** participan entidades con competencias en servicios sociales y empleo y normalmente las acciones finalistas recaen en entidades especializadas del Tercer Sector; esto permite llegar al plano local con mucha capilaridad y especialmente a los colectivos vulnerables.

La participación de los **agentes especializados** en temas de inclusión social es muy amplia. Ahora bien, el número de entidades es tan extenso y, a veces, de escaso recorrido en el tiempo que existe el peligro de dispersar los esfuerzos perdiendo foco, de invertir mucho en gestión y en costes de puesta en marcha de muchas iniciativas de escasa dimensión, corta duración y en consecuencia impacto reducido; esto no ocurre por ejemplo en el POISES, donde los proyectos de los beneficiarios son de más tamaño y duración.

4.1.2. Mecanismos de colaboración público-privada

Como se ha observado, la implementación de las acciones de inclusión social se basa en un modelo de colaboración público-privada que tiene la ventaja de aproximarse a las personas más vulnerables. No obstante, las fórmulas mediante las cuales se produce esta colaboración y las condiciones no son siempre las más idóneas.

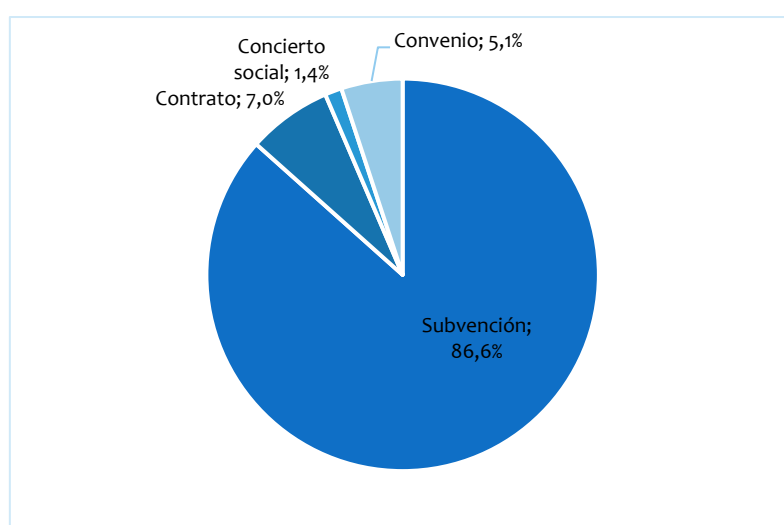
Mecanismos de financiación

La encuesta realizada aporta una interesante información sobre los mecanismos de financiación de los proyectos:

La gran mayoría de los proyectos se financia a través de **subvenciones**, un 86,6% de los proyectos según los beneficiarios encuestados. En cambio, otras fórmulas como el contrato, el convenio o el concierto social son muy poco frecuentes (Gráfico 17).

La fórmula que genera más **carga administrativa** son las subvenciones de concurrencia competitiva, de manera que los mecanismos de financiación tienen un efecto negativo sobre la eficacia y la eficiencia de los proyectos.

Gráfico 17. Principal mecanismo por el que se financian los proyectos (solo beneficiarios)



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Entre estas excepciones un ejemplo se puede encontrar en Aragón, donde en 2020 se ha introducido el sistema de concierto por un periodo de 10 años con prórrogas anuales para operaciones de gran estabilidad.

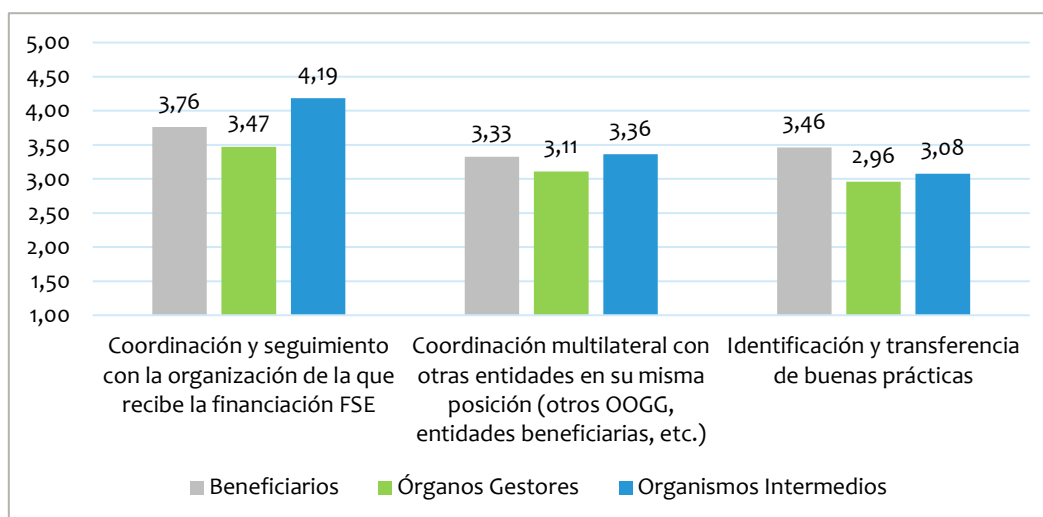
4.2. Coordinación

La coordinación es fundamental tanto en el diseño de las acciones como en la implementación. El balance de la coordinación presenta luces y sombras: por un lado, se hace una valoración positiva de la coordinación; por otra parte, se resaltan de limitaciones.

Los agentes consultados consideran en media **adecuada la coordinación y cooperación** a distintos niveles: con las organizaciones que financian, de manera multilateral y en la transferencia del conocimiento.

La encuesta muestra una valoración media alta sobre la adecuación en la coordinación y seguimiento con la organización de la que recibe la financiación FSE y sobre la coordinación multilateral con otras entidades en su misma posición (otros Órganos Gestores, entidades beneficiarias, etc.) (Gráfico 18).

Gráfico 18. Grado de adecuación de los procesos y herramientas de coordinación, cooperación y gestión con los diferentes actores implicados



Nota: escala: 1 nada a 5 mucho.

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9.

Las **fortalezas** se materializan en:

- La **participación de múltiples actores** en la fase de diseño, lo que ha preparado las condiciones para la implementación (ver el apartado 3.2 Proceso de programación, página 42).
- La existencia de un **canal de comunicación continuo entre los OOII y muchas entidades beneficiarias** para el envío de información, el seguimiento de las tareas de gestión y control y la resolución de dudas y consultas.
- Las **reuniones de coordinación periódicas** para organizar tareas relacionadas con las solicitudes de reembolso o el seguimiento de la ejecución de las actuaciones programadas (un ejemplo se encuentra en Castilla-La Mancha).
- El establecimiento de **sinergias entre entidades** involucradas en las operaciones, lo que ha permitido compartir buenas prácticas y reflexiones.
- La existencia de acciones conjuntas **entre actores**, aunque no muy frecuentes, como se muestra más adelante.

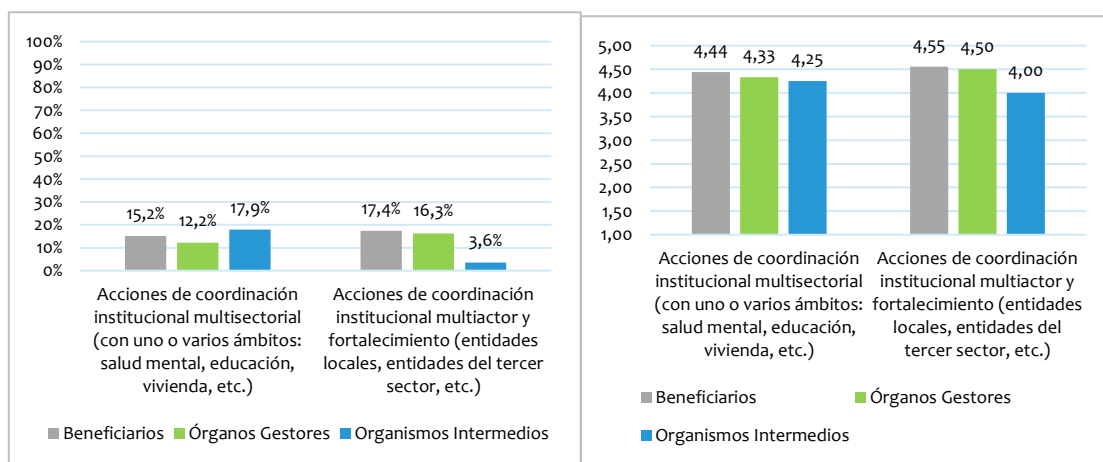
El propio hecho de programar operaciones en el OT9 ha tenido un **efecto en la mejora de la coordinación**, descrito en los capítulos de impacto y de valor añadido, incluyendo acciones específicamente orientadas a la mejora de la coordinación. Algunos ejemplos identificados en Murcia, Andalucía y en el POISES a través de la **Red de Inclusión Social**.

Se han identificado también **limitaciones** en cuanto a la coordinación. En el diseño y la programación, la falta de coordinación ha **dificultado el diseño de acciones integradas** que reúnan el trabajo de diferentes departamentos y organizaciones. La falta de coordinación es, junto con la complejidad administrativa, la principal causa de la ausencia de programas integrales financiados conjuntamente por el FEDER y FSE (ver apartado 4.3 Aspectos relevantes relacionados con la complejidad administrativa).

La adecuación de las acciones a los objetivos de inclusión social se ve debilitada por la falta de iniciativas de **coordinación institucional multisectorial (15%) y multiactor (16%) a pesar de su elevada eficacia y eficiencia**. Una mejor coordinación redundaría en mayor eficacia

La encuesta muestra que las acciones de coordinación institucional multisectorial y multiactor están poco extendidas, han sido implementadas por un porcentaje reducido de actores, mucho menos frecuentes que otros tipos de acciones (ver capítulo 5). Sin embargo, la eficacia de estas acciones es elevada, con valores superiores al 4 en una escala de 1 a 5 Gráfico 19. Además, la coordinación entre distintos servicios públicos es uno de los principales factores que favorece la eficiencia de las acciones (ver Gráfico 60. Principales factores que favorecen la eficiencia de las acciones en la página 123).

Gráfico 19. Selección de las acciones financiadas o implementadas (izquierda) y eficacia de las acciones (derecha).



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

En cuanto a las medidas que se consideran más necesarias para poder **alcanzar a los colectivos que menos acceden a las actuaciones** del FSE, las organizaciones implicadas apuntan principalmente a mejorar la coordinación entre servicios y ser más flexibles y adaptar las acciones a las necesidades particulares de esas personas (Tabla 7).

Tabla 7. Valoración de la mejora de la coordinación entre servicios (empleo, servicios sociales, sanidad, educación, tercer sector, etc.) como medida para alcanzar a los colectivos que menos acceden a las actuaciones del FSE (escala de 1 a 5).

Beneficiarios	Órganos Gestores	Organismos Intermedios
4,53	4,59	4,33

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Existe una debilidad notable en cuanto a estrategias de coordinación con el ámbito educativo, sanitario y vivienda. En contraste, **la coordinación con los servicios públicos de empleo es más frecuente**, en línea con un enfoque claramente orientado a la inclusión activa.

La menor coordinación con otros sistemas es un reflejo de la limitada aplicación de una perspectiva verdaderamente integral, lo que en la práctica dificulta la aplicación de la perspectiva de la inclusión activa para personas vulnerables con problemas complejos que requieren actuaciones más allá de la formación y el empleo (Tabla 8).

Tabla 8. Medida en la que se han implementado los siguientes enfoques o estrategias (Nada-Mucho)

	Beneficiarios	Órganos Gestores	Organismos Intermedios
Coordinación con el ámbito educativo	3,22	2,51	2,84
Coordinación con el sistema sanitario	2,83	2,29	2,08
Coordinación con los servicios de empleo	4,00	3,61	3,81
Coordinación con vivienda	2,51	1,88	1,95

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

El **aislamiento y la falta de coordinación limita la programación de acciones conjuntas** entre instituciones y en conciencia la programación de acciones integradas.

Por tanto, se ha observado una dinámica retroalimentada: cuando no hay buena coordinación la programación tiende a ser menos integral con menos participación de agentes diversos; en consecuencia la implementación es más segmentada y limitada.

4.3. Aspectos relevantes relacionados con la complejidad administrativa

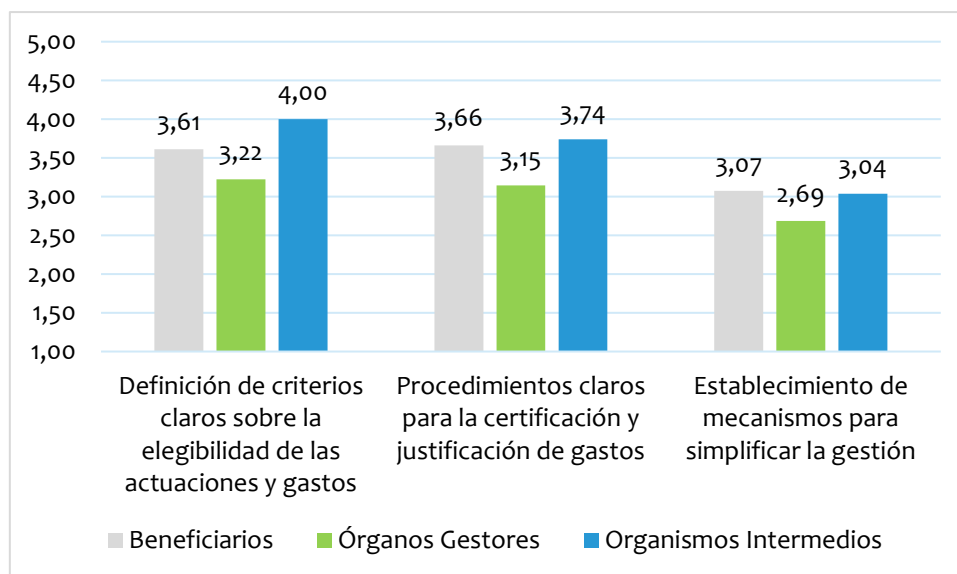
Esta evaluación ha podido profundizar en la descripción de la complejidad administrativa resaltando algunos aspectos críticos, entendiendo que no es el foco principal pero sí relevante en la evaluación de las acciones dirigidas a la inclusión social.

Se consideran, en media, adecuada la gestión en aspectos como la definición clara de criterios claros de elegibilidad del gasto, los procesos de certificación y justificación de gastos, por su

propio rol la posición de los Organismos Intermedios es más positiva siendo la más crítica la de los Órganos Gestores (Gráfico 20).

La **simplificación de la gestión** es la eterna demanda; a pesar de que este es una de las máximas de este período de programación, lo cierto es que no se logra aligerar la carga burocrática que supone con el coste en detrimento de la eficiencia del gasto.

Gráfico 20. Valoración del grado de adecuación de diversos aspectos relacionados con la gestión han sido adecuados según el tipo de organismo



Nota: Escala 1: nada a 5: mucho.

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Merece la pena resaltar dos cuestiones relevantes y que se ponen de manifiesto: 1) la implementación de los **costes simplificados** y 2) las **auditorías y otros controles**.

Dificultades y ventajas del sistema de costes simplificados

- Los costes simplificados son un **nuevo sistema**, lo que ha implicado una mayor complejidad e incertidumbre, especialmente al inicio del periodo, debido a la necesidad de aprendizaje y adaptación.
- Ante las incertidumbres frecuentemente se ha tendido a **multiplicar la solicitud de evidencias** lo que ha redundado en carga administrativa en lugar de simplificar. Un ejemplo es la exigencia de partes de dedicación muy detallados y firmados con mucha frecuencia (incluso diaria) por participantes y profesionales.
- La aplicación del método de los costes simplificados ha sufrido además de una **diversidad de criterios e interpretaciones**, incluyendo cambios por parte de la Comisión Europea a lo largo del periodo de programación. Esto ha creado confusión, inseguridad y ha obligado a repetir tareas y procesos, incrementando la carga

administrativa. Esto también se ha observado en las auditorías, como se muestra a continuación.

Sin embargo, con el tiempo se ha producido una **adaptación y un aprendizaje colectivo del sistema de costes simplificados con apoyo de la autoridad de gestión**, generando importantes efectos positivos de reducción de la carga administrativa. Por esta razón, el sistema de costes simplificados es una apuesta firme para el próximo período de programación.

Los costes simplificados han reducido la necesidad de recoger documentación y de auditoría cuando está implantado en el sistema, y además ha generado menores interrupciones de pago en los programas operativos en comparación con el periodo de programación anterior (2007-2013), aportando una mayor seguridad jurídica.

La carga relacionada con el control sobre el gasto

En términos generales y sin cuestionar la necesidad de las verificaciones y auditorías, se constata una crítica frecuente a los procedimientos y sistemas de control:

- **El número de auditorías se considera excesivo** por parte de muchos agentes. En algunos casos se han llegado a reportar la existencia de hasta cinco controles sobre la misma operación, por parte del organismo intermedio, la UAFSE, la IGAE, el organismo de certificación, la Comisión Europea e incluso el Tribunal de Cuentas.
- Más allá de la cantidad, los criterios no han sido siempre los mismos. Se han reportado **diferencias de criterio entre IGAE y UAFSE**, lo que ha generado inseguridad jurídica a los agentes. A su vez, la Comisión Europea ha cambiado sus criterios a lo largo del periodo en aspectos como la aplicación de los costes simplificados.
- En ocasiones ha existido también un **criterio diferente por parte de las empresas contratadas para la auditoría** por parte de la IGAE, algunas con una limitada comprensión del sistema de costes simplificados y escasa experiencia por parte de su personal en la auditoría de proyectos sociales. Esto ha generado confusión y una sensación entre los beneficiarios de que la auditoría desconoce en muchas ocasiones la naturaleza de los proyectos. Además, la elevada rotación en la contratación de empresas auditoras por parte de la IGAE ha incrementado este factor.
- Esto ha generado confusión, lo que explica que en opinión de muchos agentes encuestados los procedimientos para la certificación y justificación de gastos podrían haber sido más claros..

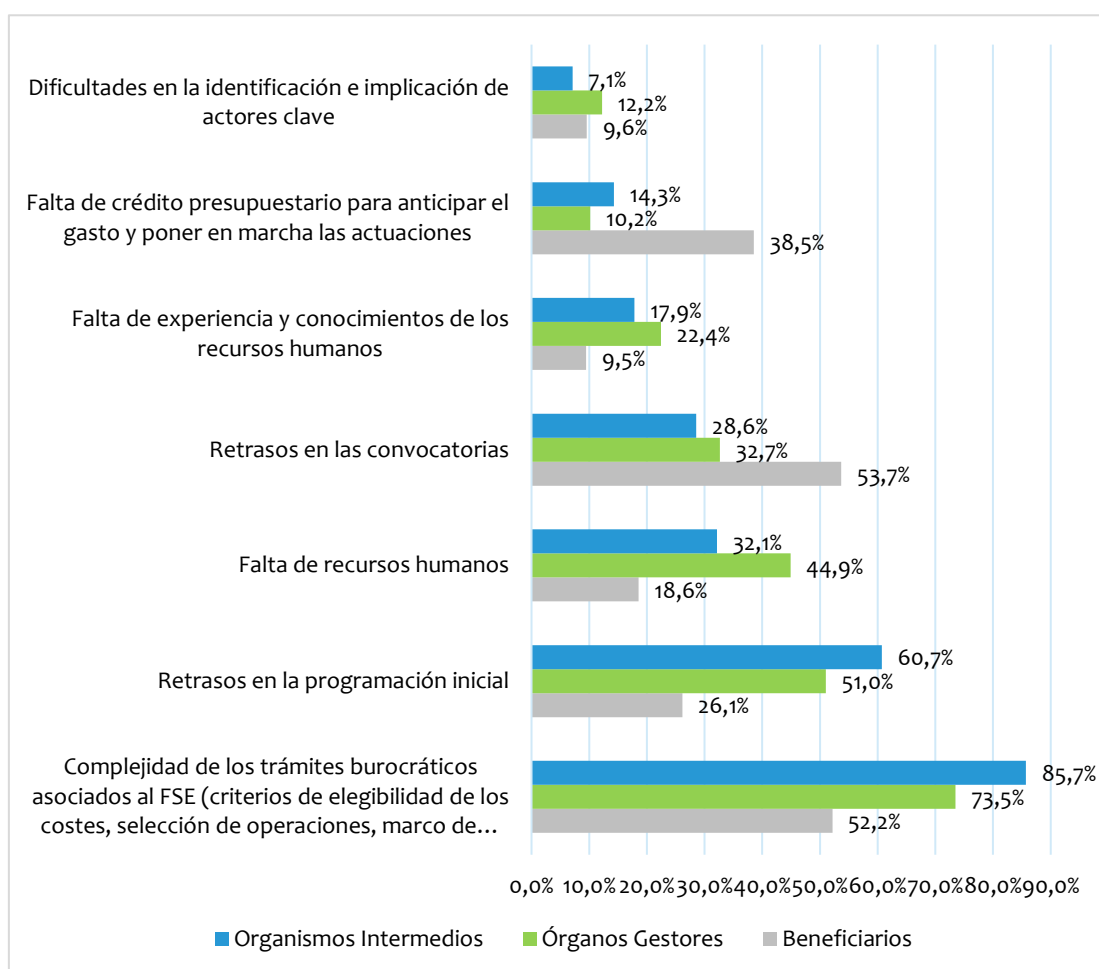
¿Qué efectos ha tenido la complejidad administrativa?

La complejidad administrativa ha generado confusión e incertidumbre sobre los procedimientos a aplicar, incrementando el esfuerzo y los recursos destinados a la gestión, y restando tiempo a los profesionales para la atención a las personas, reduciendo en consecuencia la **eficiencia**. En algunos casos ha llevado a suprimir algunas acciones programadas por su baja absorción (un ejemplo es el Programa de transición a la vida adulta en PI 9.4 de PO Cataluña).

La **complejidad tiene efectos negativos**, no solo en la implementación, sino también en el diseño e incluso en la evaluación, lleva consigo ineficiencias y la dedicación de recursos que podrían destinarse a la atención finalista.

La gran mayoría de Organismos Intermedios y de Órganos Gestores consideran que la complejidad de los trámites burocráticos asociados al FSE afecta negativamente a la ejecución, considerándola una de las principales causas de los **retrasos en la implementación** (Gráfico 21).

Gráfico 21. Factores que afectan negativamente a la desviación de la ejecución económica



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Los retrasos se asocian a: la aprobación y lanzamiento de los programas, el retraso en la designación de los Organismos Intermedios, la puesta en marcha de los sistemas de información, gestión y seguimiento o las instrucciones para los procedimientos de gestión y control que se demoraron más allá del inicio de la implementación.

El conjunto de retrasos generó un **solapamiento en el tiempo** de la programación, ejecución, justificación y auditorías, incrementando la complejidad administrativa.

Los **retrasos en la programación inicial** para los Organismos Intermedios (51,0%) y Órganos Gestores (60,7%) o en las **convocatorias** para los Beneficiarios (53,7%) son los factores con mayor impacto en el desfase en la ejecución.

Bien es cierto que la carga administrativa no es la única razón que explica los retrasos en la implementación, como se describirá en el capítulo de implementación (ver 5.1.2 Factores que han ralentizado la implementación financiera en la página 84); la **distribución de los fondos en numerosas acciones de pequeño tamaño a través de convocatorias**, es otra de las causas del retraso; esto explicaría por ejemplo que el ritmo de implementación del POISES, en el que participan menos beneficiarios, haya sido comparativamente más rápido al de otros programas operativos a pesar de la carga administrativa.

En el terreno financiero, la complejidad administrativa ha **limitado los anticipos y retrasado los pagos** en algunos PO (no en el caso de POISES, por ejemplo), debido a la lentitud en las certificaciones y al número de organismos implicados. Esto ha **debilitado a las entidades a nivel financiero**, complicando el mantenimiento de la contratación del personal técnico que desarrolla los programas, lo que favorece la precariedad de las plantillas, limitando la acumulación de capital humano y reduciendo por tanto la eficiencia. De hecho, el 38,5% de los beneficiarios encuestados sostienen que la falta de crédito presupuestario para anticipar el gasto y poner en marcha las actuaciones ha sido uno de los principales factores que han afectado negativamente a la desviación de la ejecución económica.

Los efectos negativos de la complejidad administrativa son **asimétricos**, afectando de manera diferente a las entidades según su experiencia previa, y también **decrecientes** con el paso del tiempo, como consecuencia del aprendizaje acumulado de las entidades.

Sin embargo, los efectos negativos de la complejidad administrativa han sido **decrecientes con el paso del tiempo**, como consecuencia del aprendizaje acumulado de las entidades y del propio rodaje de los programas.

La complejidad administrativa no ha afectado solo a la implementación, sino también al **diseño de las acciones** y ha influido por ejemplo en que no se hayan programado programas multifondo. De hecho, la coordinación con FEDER ha supuesto un reto para el PO Murcia²⁵, lo que ha retrasado el inicio de las actuaciones. Por tanto, la carga administrativa supone un obstáculo para generar sinergias de la complementariedad de fondos y con ello lograr acciones con un carácter más integral que respondan de forma más eficaz y eficiente a las necesidades de las personas (ver 3.1 Diseño de los programas operativos). Sin embargo, a la inversa existiría también una relación entre el propio diseño y la complejidad administrativa: un diseño de programas operativos más diverso, con multitud de acciones de menor tamaño, implicaría una mayor complejidad de gestión que un programa operativo concentrado en un menor número de acciones de mayor tamaño. Esto podría explicar el mayor ritmo de implementación del POISES (UAFSE).

²⁵ El ejemplo de coordinación con FEDER en Murcia se muestra en mayor detalle en el capítulo de buenas prácticas.

Existe una **relación bidireccional entre la complejidad administrativa y el diseño de las acciones**: la complejidad administrativa limita la programación de acciones complejas que den una respuesta más integral, al tiempo que el diseño de programas más atomizados, con multitud de acciones diversas, genera más complejidad administrativa.

En suma, lo que se invierte en gestión no se invierte en intervención o en otras acciones que aportan valor como investigación o la propia evaluación.

Desde la autoridad de gestión existe una **conciencia de la carga administrativa** que muchas veces viene dada por los condicionamiento que impone la Comisión Europea y hay un compromiso para avanzar hacia una mayor simplificación con el fin de que los profesionales puedan centrarse en las personas lograr una mayor calidad y eficiencia de las acciones.

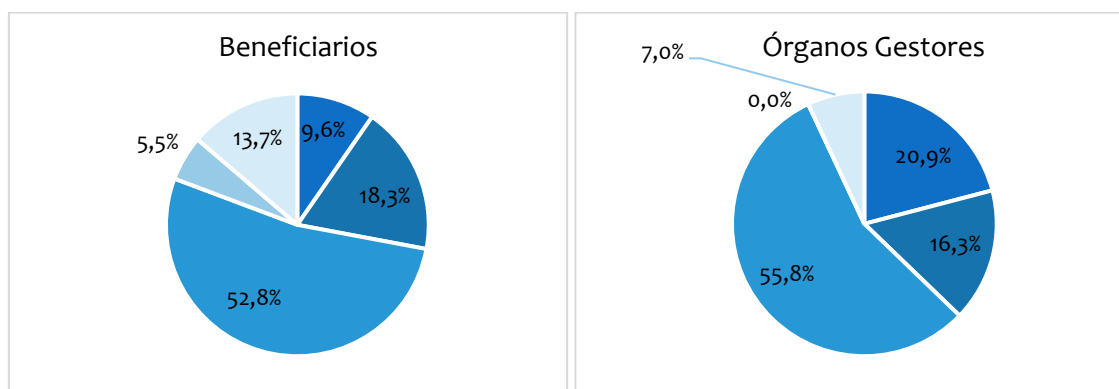
4.4. Duración de las convocatorias

La falta de convocatorias plurianuales, o la ausencia de mecanismos que permitan establecer una continuidad entre dos convocatorias sucesivas para actuaciones de larga duración, ha incrementado el trabajo de gestión y reporte, además de requerir autorización previa de cada una de las operaciones para cada uno de los años. La encuesta aporta información interesante sobre la duración de las convocatorias:

La duración de las convocatorias es por lo general breve, **frecuentemente de duración no superior al año**, a pesar de que los programas operativos duran varios años. Existen barreras presupuestarias y de disposición de crédito que en muchas ocasiones fuerzan a las convocatorias anuales (Gráfico 22).

El 72,0% de los beneficiarios trabaja en proyectos de duración de un año o menos, aunque con frecuencia se repitan cada año. Menos de un tercio (28,0%) son multianuales, de los cuales solo uno de cada diez (9,6%) dura todo el período.

Gráfico 22. Duración media de los proyectos



- Todo el período (desde 2016 a 2019)
- Son multianuales
- Duran un año y se repiten cada año
- Duran un año y no se repiten
- Menos de un año

La continuidad en el tiempo, el acompañamiento y el seguimiento de los beneficiarios es fundamental para conseguir un mayor impacto. **La falta de convocatorias multianuales incrementa la complejidad administrativa, reduce la eficacia de acciones que necesitan intervenciones a largo plazo, la aplicación de perspectivas integrales, las posibilidades de coordinación** entre entidades e incrementa la incertidumbre sobre los beneficiarios.

La brevedad de las convocatorias genera una serie de **efectos negativos**:

- **Reduce la eficacia** de las acciones. La complejidad de la situación de las personas vulnerables requiere a menudo de acciones que necesitan extenderse en el tiempo, a través de itinerarios de activación, empoderamiento e inserción que no siempre pueden completarse en el corto plazo.
- Favorece acciones más breves y simplificadas, limitando la aplicación de una **perspectiva integral**. La encuesta muestra también que los itinerarios integrales ante problemas complejos son uno de los principales factores que han favorecido la **eficiencia**, así como las acciones continuadas y a largo plazo.
- Incrementa el trabajo de gestión y reporte, generando una mayor **complejidad administrativa**, lo que también ha tenido un efecto negativo sobre la eficiencia.
- Dificulta la aplicación de la **perspectiva territorial**. Esta perspectiva es importante para el desarrollo de acciones integrales, que aprovechen los recursos del entorno, así como para mejorar la vinculación entre la formación y las acciones de activación con las oportunidades de empleo en el entorno local.
- Genera mayor rotación de personal y participantes, lo que tiene un efecto de limitar la **atención temprana y el enfoque preventivo**. Esto tiene efectos negativos sobre la eficiencia.
- La reducción del plazo de las acciones limita en la práctica la **innovación social**, dado que los proyectos innovadores requieren periodos más largos en los que implementar ajustes. La encuesta muestra que en opinión de los beneficiarios la innovación social es complicada porque los proyectos no duran el tiempo suficiente (3,65 sobre 5), opinión no tan extendida en cambio entre órganos gestores (3,06) u organismos intermedios (2,89).

Cuando se ha preguntado a las personas participantes **por qué han sido tan breves las convocatorias** si la ejecución de los PO dura al menos siete años y si hay una convicción generalizada de que deberían ser multianuales, las razones que se aducen están relacionadas con la necesidad de flexibilidad, la incertidumbre sobre las decisiones políticas que influirán en la aprobación de los presupuestos anuales y las dificultades para habilitar crédito en cada año. Esta última razón parece especialmente relevante, pues a efectos previos cuando los órganos gestores sacan una convocatoria del FSE, lo hacen con cargo a sus propios presupuestos anuales, con lo cual tienen que habilitar en sus presupuestos la cuantía total (financiación más cofinanciación); en otras palabras, el total del coste de las operaciones se detrae de sus presupuestos ordinarios y va en detrimento de otras partidas de gasto. Más aun, varias administraciones han explicado que cuando la ayuda europea se recupera (pagos

de la Comisión Europea), esa partida se la queda la hacienda autonómica y no se retorna convocatoria los órganos que han publicado la convocatoria.

La gran mayoría de los agentes sostienen que hay excesiva **complejidad administrativa**; esta opinión es generalizada tanto en Beneficiarios, Órganos Gestores, Organismos intermedios hasta la Autoridad de gestión. Esta cuestión es una constante en las diferentes evaluaciones y no es una particularidad del objetivo de inclusión social²⁶.

4.5. Adecuación y pertinencia de los indicadores y los sistemas de recogida de información

El FSE define un conjunto de indicadores comunes de ejecución y de resultado²⁷, presentes en todos los programas operativos de la UE. Además, los propios programas operativos pueden incorporar indicadores específicos adicionales.

Esta evaluación ha identificado dos elementos fundamentales relacionados con el sistema de indicadores en lo que toca al objetivo de inclusión social:

- ▶ **Dificultades** relacionadas con los sistemas de recogida de información.
- ▶ Un **capacidad limitada para medir resultados** en las personas participantes, que no son el empleo, pero que son esenciales en los procesos de inclusión social.

Sistemas de recogida de información

Los sistemas de recogida de información tienen una serie de fortalezas.

- ↗ La propia **existencia** de un sistema de indicadores y de recogida de información. Que exista un sistema de medición común que armonice, estandarice, mida logros y establezca hitos y metas es una fortaleza en sí misma, esencial además para ejercicios de evaluación como el que refleja el presente informe.
- ↗ El esfuerzo de la autoridad de gestión en implementar el **sistema FSE1420** ha contribuido a sistematizar el proceso de recogida y almacenamiento de información.
- ↗ Se ha producido un **proceso de aprendizaje colectivo** en el proceso de recogida de información y una cultura de recogida y reporte de datos.

Esta evaluación ha identificado una serie de debilidades relacionadas con los sistemas de recogida de información:

- ↗ **Definición y conceptualización confusa** de algunos indicadores, generando el riesgo de una interpretación diferente por parte de diferentes entidades y afectando negativamente a su fiabilidad. Los agentes encuestados no consideran que la

²⁶ Véase a título de ejemplo la [Evaluación intermedia del POISES](#) (2019) o la [II Evaluación de la Iniciativa de Empleo Juvenil](#) (2019).

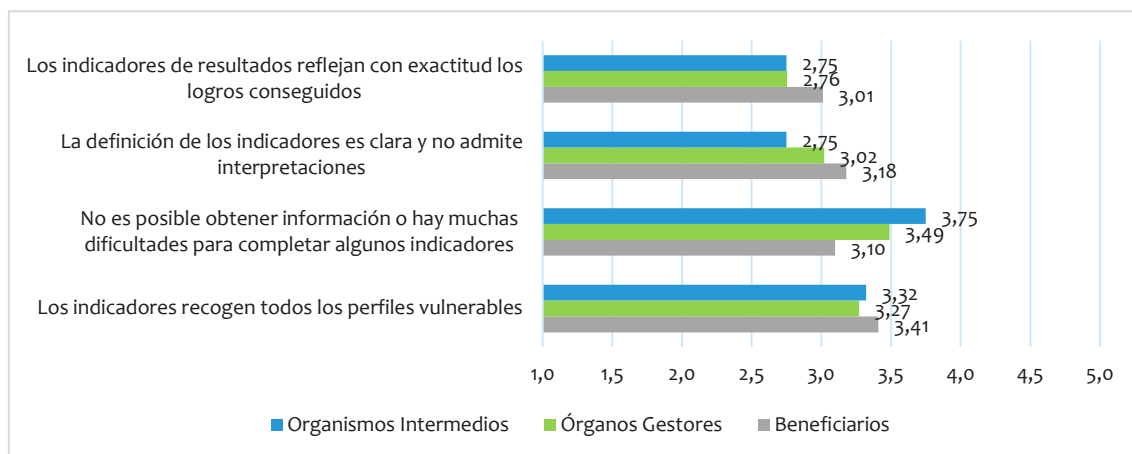
²⁷ Estos indicadores son definidos en el [Reglamento \(UE\) n° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento \(CE\) n° 1081/2006 del Consejo.](#)

definición de los indicadores sea clara y esté libre de interpretaciones, aunque las entidades beneficiarias lo valoran un poco mejor que los órganos gestores y los organismos intermedios (ver Gráfico 20).

- **Falta de constancia en los criterios** de recopilación de información a lo largo del periodo. Esto ha obligado a ajustar los sistemas de recogida de información en varias ocasiones.
- **Desajuste temporal** entre la implementación y la recopilación de información. En ocasiones la información se ha recopilado con posterioridad a la implementación, con carácter retroactivo, siendo difícil contactar con las personas participantes. Téngase en cuenta que dado el retraso de las convocatorias, en muchas ocasiones las acciones comienzan a implementarse antes de las propias convocatorias.
- **Ineficiencia en la recogida del dato:** solicitud a los Beneficiarios de datos sobre participantes con los que ya cuenta la propia administración a través de la Seguridad Social o los servicios de empleo.
- Falta de adecuación de los **medios informáticos**, generando incertidumbre y riesgos en la protección de datos personales sensibles.
- Dificultades para garantizar la **interoperabilidad** de las distintas aplicaciones que se emplean como bases de registros de datos.
- Riesgos de vulneración de la privacidad de información personal.

Por todas estas razones no sorprende que los Organismos Intermedios y Órganos Gestores consideren que no es posible obtener alguna de la información solicitada o que hay muchas dificultades para completar algunos indicadores (con unas medias cercanas al bastante de acuerdo con la afirmación) (Gráfico 23).

Gráfico 23. Respecto al sistema de indicadores, ¿podrías señalar hasta qué punto estás de acuerdo con las siguientes afirmaciones?



Nota: escala: 1 nada a 5 mucho.

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9.

Este conjunto de factores ha dificultado el trabajo de las entidades a la vez que incrementado los recursos destinados a la recogida de información, retrasando la implementación y los reportes. Por tanto ha generado efectos negativos sobre la **eficiencia**.

Los sistemas de recogida de información existentes para responder a las exigencias de los indicadores han **incrementado la complejidad administrativa**, ya de por sí importante, reduciendo la eficiencia.

Capacidad de medir resultados

El sistema de **indicadores es pertinente** para medir la inclusión activa, es decir, la inclusión hacia el empleo; se aporta información relevante tanto de participaciones como de resultados. El de indicadores es **unificado**, lo que aporta un importante valor añadido en un fondo que financia acciones muy variadas dirigidas a personas con perfiles diversos.

Sin embargo, a pesar del valor de la información aportada por los indicadores se han identificado una serie de limitaciones para medir de modo preciso la inclusión social Téngase en cuenta que el propio concepto de inclusión es complejo y que la propia Comisión Europea tiene una amplia definición de indicadores primarios y secundarios para medirlo. De hecho la encuesta muestra una **baja puntuación de la exactitud de los logros conseguidos por parte de los indicadores de resultados**.

Una de las limitaciones fundamentales del sistema de indicadores es la **imposibilidad de identificar el número total de personas que han participado en las acciones** (participantes únicos); esto resulta paradójico, cuando se mide de modo detallado el número de actuaciones.

Es importante remarcar la **enorme limitación que supone el desconocimiento del número total de participantes de las acciones del OT9 en el FSE**. Los indicadores comunes de resultado miden en realidad participaciones, pero se desconoce el número total de personas que han participado. Esto limita la capacidad para evaluar la eficacia, la eficiencia y el alcance y cobertura de las acciones.

Las limitaciones del sistema de indicadores para medir resultados **dificultan enormemente las posibilidades de seguimiento y evaluación**, al desconocer tanto el número total de participantes como la mejora en variables sobre las que las acciones pretenden influir.

Otras debilidades identificadas en el sistema de indicadores son:

- Los indicadores se centran principalmente en la inserción laboral, pero **no miden adecuadamente la mejora de la empleabilidad**, siendo este el objetivo de muchas acciones. Aunque la inserción laboral puede interpretarse como un síntoma y una causa de la mejora de la empleabilidad, es importante tener en cuenta que, para muchas personas participantes en el OT9, es un objetivo inalcanzable en el corto

plazo, pero sin embargo se pueden alcanzar otros objetivos como la mejora de competencias básicas o la mejora de la empleabilidad lo que podría generar resultados observables (inserción laboral) en el futuro.

- Tampoco recogen otros elementos de **mejora cualitativa de la situación de la persona**, como la motivación, la superación de problemas o la elaboración de un proyecto de vida. Estos elementos son clave para la inclusión social, pero también para las posibilidades de empleo. No obstante, estos elementos son complejos de sistematizar en forma de indicadores, dificultando la visión de conjunto de las acciones del fondo y sus resultados.
- No se recogen elementos cualitativos que afectan a la **calidad de las acciones**, como la satisfacción de las personas o el nivel de confianza entre participantes y entidades.
- Recogen la situación de entrada y de salida de las personas participantes, pero **no el proceso**. En Andalucía se ha diseñado una herramienta que recoge este proceso (ver capítulo de buenas prácticas).
- No están adaptados para medir los resultados esperados de algunas acciones, como la sensibilización en igualdad de género o la mejora de la coordinación entre entidades.

En suma, el **sistema de indicadores es adecuado**, con la salvedad de la imposibilidad de conocer el número de participantes únicos. Pero es **insuficiente**, dado el objeto y las actuaciones perseguidas en muchas acciones del OT9. Teniendo en cuenta estos objetivos, los programas operativos podrían añadir indicadores más precisos que midan los resultados esperados.

Existe, por tanto, **una falta de correspondencia entre los objetivos de muchas acciones y los indicadores diseñados para medir su cumplimiento**. Esto limita enormemente la capacidad para medir la eficacia y la eficiencia de las acciones. De hecho la encuesta muestra que muchos de estos resultados sí se han producido a pesar de no poder ser medidos (ver 6.1.2 Otros resultados más allá de los indicadores). Es necesario añadir en los programas operativos indicadores que sean relevantes para el OT9 teniendo en cuenta que los indicadores actuales no permiten medir muchos de los resultados que son fundamentales para la inclusión de las personas y además son buscados de manera intencionada por las acciones.

La solución no está por tanto en incrementar de modo sistemático el número de indicadores lo que introduciría mayor heterogeneidad y complejidad en el sistema, sino en **añadir indicadores específicos**, cuando sean relevantes para medir los objetivos de inclusión social.

La ausencia de determinados indicadores en los proyectos dificulta trabajar con un enfoque preventivo. Los indicadores por lo general recogen la situación de entrada y de salida de las personas participantes, pero no el **proceso**. Esto es especialmente relevante para el caso de las personas vulnerables, quienes en muchos casos necesitan procesos largos en los que hay altibajos. Los proyectos necesitan indicadores que permitan monitorizar la evolución de las personas participantes y alertar sobre los casos de manera preventiva, así como comprender que momentos del proceso de inserción (como los itinerarios) resultan más críticos para

determinar su eficacia en función de los perfiles y eventos en la vida de las personas participantes.

Experiencias de mejora

Existen iniciativas interesantes que apuntan que una mejora de los indicadores es posible.

En Andalucía se ha desarrollado una herramienta informática que integra el trabajo de diferentes departamentos, recogiendo información sobre servicios, prestaciones, valoraciones e intervenciones a lo largo de un proceso o intervención social (ver capítulo de buenas prácticas).

En Cataluña, los problemas de confidencialidad y privacidad han sido superados mediante soluciones como la encriptación y la migración de los datos a una cápsula (sandbox).

En Fundación Mujeres están trabajando con Cepaim y FSG y Cruz Roja en una nueva propuesta de indicadores, en un proyecto en el eje de innovación, para proponer al FSE indicadores que permitan medir conceptos como el empoderamiento en mujeres maltratadas. Se espera que este producto esté a finales de 2021. El proyecto incluirá una guía y una acción formativa para todos los organismos financiados por el FSE.

En Canarias (Asociación SUMAS) han elaborado un cuadro de mando de indicadores, con indicadores de gestión y de eficacia orientados a acciones destinadas a jóvenes extutelados, relacionados con el proceso de salida del sistema de protección y con la mejora de las competencias para enfrentarse a la vida adulta tras su paso por el programa.

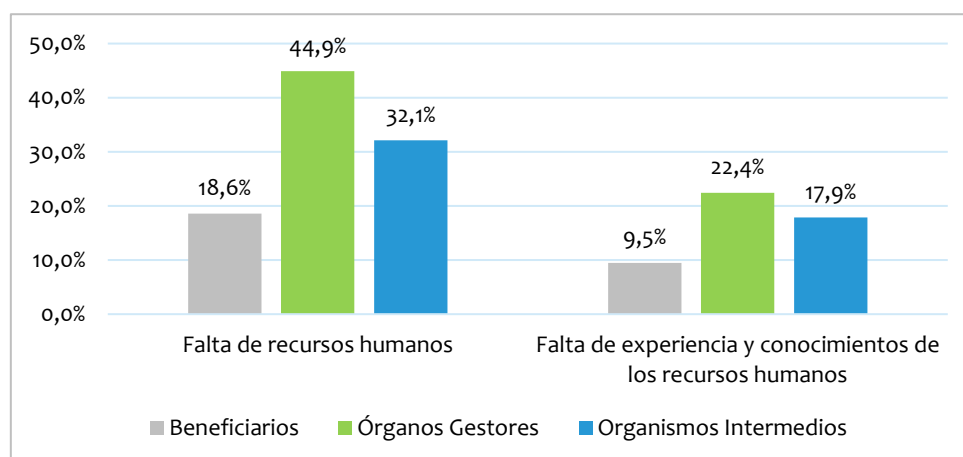
4.6. Recursos humanos

La dotación adecuada en cantidad y calidad de recursos humanos condiciona todas las fases del proceso, desde la programación a la implementación hasta la disponibilidad de información para la evaluación.

Para los Órganos Gestores (44,9%) la **falta de equipo humano** constituye una razón de peso para explicar la desviación en la ejecución, un aspecto también relevante para los Organismos Intermedios (32,1%) y no tanto la falta de experiencia y conocimiento de los equipos.

Ello contrasta con la posición de los Beneficiarios que no lo consideran como un elemento de calado. Probablemente la diferente naturaleza jurídica de unos y otros explica esta divergencia de opinión. Las entidades privadas tienen más margen de maniobra y son más flexibles a la hora de contratar personal, de esta forma pueden adaptar mejor la intensidad en la respuesta (Gráfico 24).

Gráfico 24. Factores que afectan negativamente a la desviación de la ejecución económica



Nota: escala: 1 nada a 5 mucho.

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

La evaluación ha podido identificar algunos **factores positivos** relacionados con los recursos humanos:

- Disponer de un equipo humano a nivel técnico desde los Organismos Intermedios que cuenten con **conocimiento y experiencia en la gestión y seguimiento** del Fondo Social Europeo, además de conocer la realidad de los potenciales beneficiarios de las actuaciones.
- Participación de las **entidades del tercer sector** que cuentan con un equipo humano profesionalizado y experimentado en el trabajo con estos colectivos.
- **Ofrecer formación** al personal técnico, tanto por la UAFSE como por los Organismos Intermedios.

A su vez, también se han identificado **factores negativos**:

- Como sostiene la encuesta, la complejidad administrativa ha sido afrontada en algunos casos por medios humanos escasos. Esto está relacionado con los efectos de las restricciones presupuestarias durante la crisis y con el limitado relevo ante la jubilación del personal antes existente.
- A pesar de la adecuada valoración de la formación existente, también se ha identificado una falta de formación para responder a los retos administrativos. Esto apunta a que la formación no ha sido suficiente.
- Elevada rotación de recursos humanos, tanto en los centros gestores como en entidades que trabajan directamente con las personas participantes, como los servicios sociales. Esto tiene un efecto negativo en la eficiencia, ya que las nuevas personas tienen que aprender de nuevo.
- Falta de experiencia o experiencia inadecuada de algunos trabajadores, motivada por el sistema de contratación en la administración pública a través de una bolsa de

profesionales que tiene en cuenta únicamente las titulaciones pero no la experiencia (Andalucía).

Varios de los factores identificados están relacionados entre sí. La insuficiencia de profesionales ha supuesto un estrés para las organizaciones, dificultando la programación de acciones formativas, propiciando un aprendizaje sobre la marcha que aunque finalmente haya sido eficaz, ha sido menos eficiente que si se hubiera programado una formación adecuada desde el inicio.

4.7. Elegibilidad de gastos y participantes

La elegibilidad de los gastos limita la aplicación de una **perspectiva integral** en el diseño de las acciones, necesaria para la inserción social con personas vulnerables.

Se detectan dificultades para justificar apoyos indirectos, como transporte, apoyo o cuidados. En opinión de muchos agentes encuestados la definición de criterios sobre la **elegibilidad** de las actuaciones y gastos podría haber sido más clara.

Por otro lado, se critica que los gastos de prospección laboral o de orientación directa son elegibles, pero no, según el criterio de muchos organismos intermedios, un conjunto de gastos de apoyo a las personas que son diferentes al empleo, pero a menudo necesarios por parte de las personas participantes. Por ejemplo si una persona está en un itinerario y se enfrenta a un desahucio es muy complicado continuar sin ofrecer ayudas a la vivienda. Aunque el objeto de la acción sea la inserción laboral, la falta de respuesta ante otra serie de problemas puede condicionar la participación y con ello la eficacia de la propia acción.

También se han identificado una serie de problemas de **elegibilidad de personas que limitan tanto el alcance como la eficacia de las acciones**.

La **elegibilidad de las personas limita el alcance a determinados perfiles** de alta vulnerabilidad y reduce la eficacia de las acciones en el largo plazo: personas inmigrantes u ocupadas son un ejemplo.

Algunos perfiles vulnerables que no son elegibles, como las personas **inmigrantes** en situación irregular. Este es uno de los perfiles con un menor alcance de las acciones, junto con los solicitantes de asilo y protección internacional y las víctimas de explotación sexual y el tráfico de seres humanos (ver apartado 5.3.3 Cobertura poblacional). En este sentido existen soluciones parciales dentro del marco del FSE, como muestra la acción de itinerarios para inmigrantes en situación irregular descrita en una de las buenas prácticas, si bien se limita a inmigrantes que puedan acceder a la regularización de la residencia por arraigo.

También se plantea a veces problemas de elegibilidad a criterio de algunos OI y OG de las personas vulnerables **ocupadas**. Esto plantea una paradoja con los propios objetivos de inclusión activa del FSE, que dirigen los esfuerzos hacia la inserción laboral, pero una vez se logra, la persona deja de ser elegible para continuar con los apoyos, a pesar de que esta inserción es, a menudo, precaria y generalmente temporal. Por ello es importante ofrecer

apoyos para el mantenimiento y también para la mejora del empleo con el fin de poder lograr una mayor eficacia de las acciones a largo plazo e incrementar la sostenibilidad de los resultados.

5. Implementación

Este capítulo se centra en la evaluación de la implementación de estas acciones. En concreto:

Ejecución financiera	▶ Análisis de la ejecución de gasto global, por ejes y programas operativos así como por tipo de acciones.
Acciones	▶ Análisis de las acciones realizadas especialmente a partir de los datos de la encuesta.
Participantes	▶ Análisis de las personas que han participado en las acciones, combinando datos tanto de los indicadores como de la encuesta.
Cumplimiento de objetivos	▶ Cumplimiento en el marco de rendimiento y avance en el logro de objetivos.

5.1. Ejecución financiera

5.1.1. Implementación financiera y marco de rendimiento

Evaluamos la ejecución financiera de las acciones desde dos perspectivas. En primer lugar, se presta atención al gasto ya ejecutado. En segundo lugar, se describen las cuantías del coste total subvencionable, es decir, los fondos que se han comprometido para las operaciones en marcha. Este coste se obtiene de las operaciones registradas en el sistema. Por último, ambas variables, coste total subvencionable y gasto ejecutado se comparan con los fondos disponibles o presupuestados al inicio del periodo para ver el grado de ejecución de gasto.

Para realizar el análisis se tiene en cuenta el marco de rendimiento que recoge, por PO para cada eje, un conjunto de indicadores (financieros y de productividad) vinculados a las intervenciones financiadas. Para cada indicador se ha fijado un hito 2018 y una meta 2023 que se tomarán de referencia para medir el avance.

Gasto ejecutado

El **gasto total ejecutado** en el conjunto del OT9 del FSE a 31 de diciembre de 2019 alcanzó los **881.416.363 euros**, lo que representa un 29,8% de la meta a 2023. A nivel global el nivel de ejecución es bajo, incluso teniendo en cuenta que la mayoría de los PO comenzaron de modo efectivo a ejecutar gastos en 2016. Cabe suponer, no obstante, que la ejecución real es mayor.

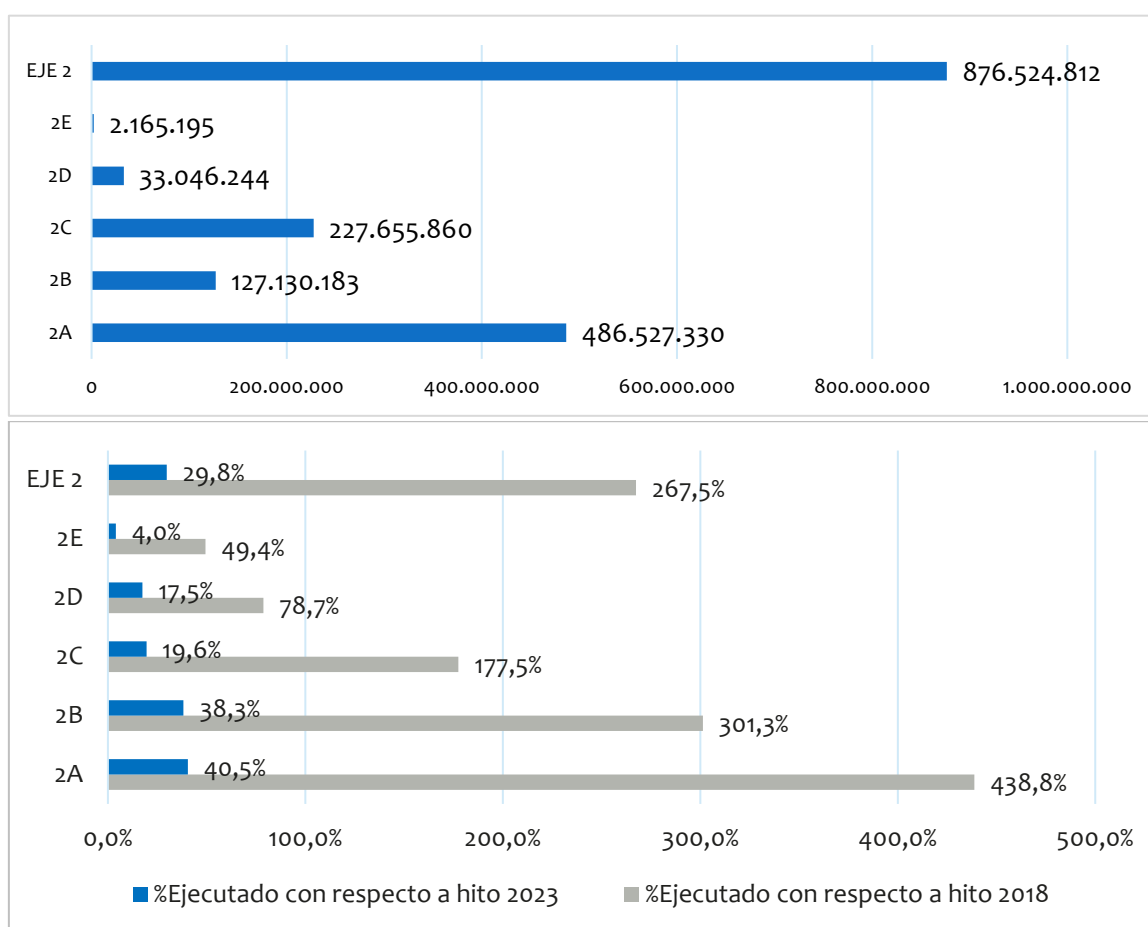
Es importante resaltar las limitaciones que implica la interpretación de este indicador de cara a medir los avances en términos de ejecución ya que dependen, en parte, del ritmo de

certificación del gasto que deciden los distintos órganos. Y, por tanto, puede haber desviaciones entre la ejecución real y física y la financiera. Esto ocurre especialmente en proyectos con más recorrido temporal, de modo que podría haber gastos certificados que no han sido ejecutados.

Los datos muestran además una importante **disparidad en cuanto al tipo de región**, mostrado por la letra del eje.

Las regiones más desarrolladas (A y B) experimentan un grado de ejecución del gasto respecto a los hitos a 2023 muy por encima del resto de regiones (Gráfico 25).

Gráfico 25. Gasto ejecutado hasta 31 de diciembre de 20219 en el Eje 2 por tipo de región, en euros y respecto a hitos de 2018 y la meta de 2023.

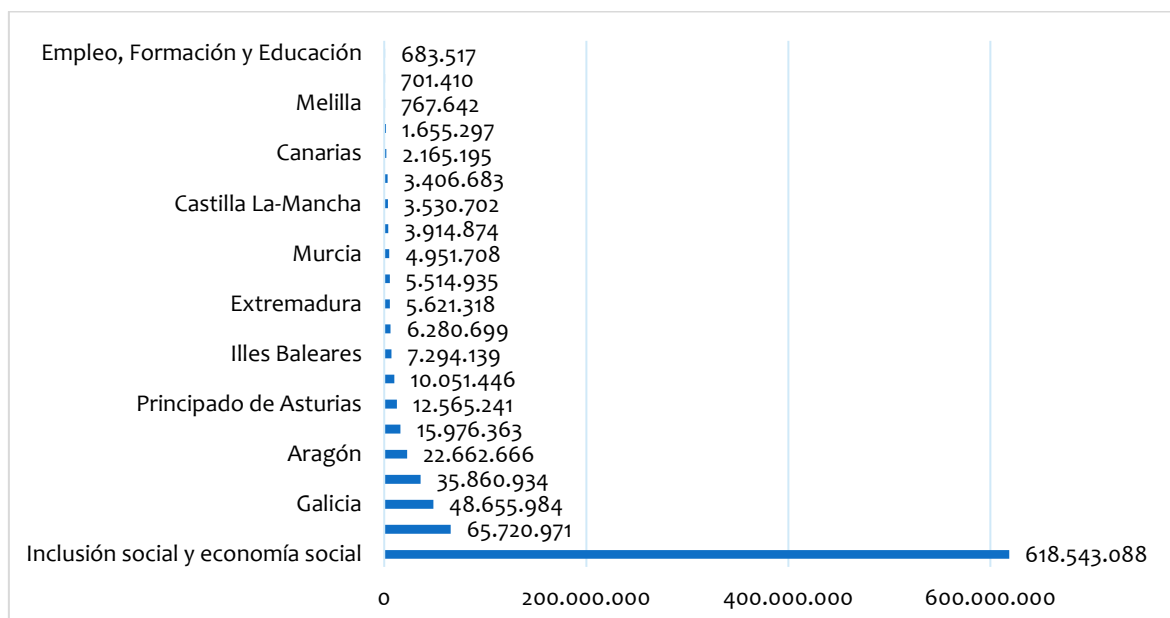
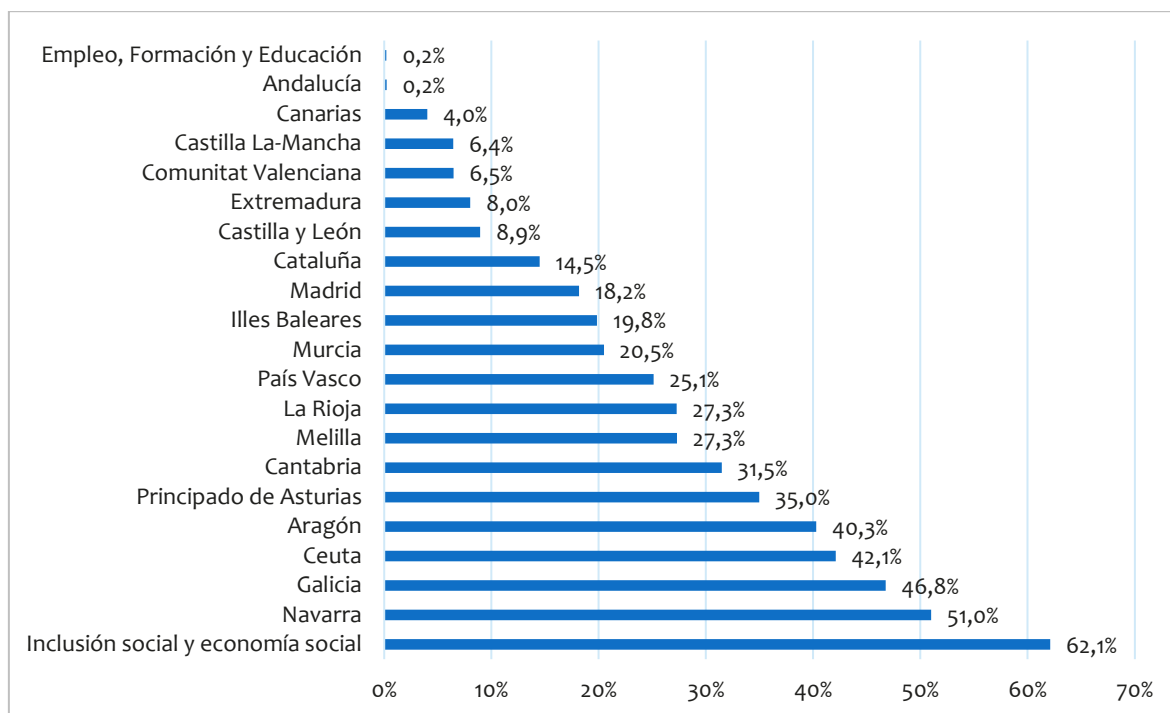


Fuente: Gasto total reportado en ejecución financiera FSE1420 (cuadro 2); Hitos procedentes de los informes 2018 de cada Programa Operativo. Nota, las cifras corresponden al Eje 2, que agrupa la gran mayoría del OT9, si bien el OT9 incluye también gasto procedente de los Ejes 6 y 7. El gasto total ejecutado del OT9 asciende a 881.416.363 euros.

Esta disparidad por tipo de región se puede observar en mayor detalle a nivel de programa operativo. Los datos muestran además una situación inversa entre los dos programas operativos plurirregionales, si bien **POISES es el programa operativo con un mayor nivel de ejecución respecto a la meta para 2023**, el POEFE es junto con el PO de Andalucía el que tiene un menor gasto ejecutado respecto a esta meta (Gráfico 26).

En el caso de Andalucía el despliegue del PO en el OTg a través de la ERACIS²⁸ como estrategia con perspectiva territorial ha necesitado de mayor tiempo para arrancar. En el caso del POEFE donde el OTg es implementado por la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local con un peso marginal se produjeron retrasos en el inicio de las operaciones.

Gráfico 26. Gasto ejecutado en el Eje 2 por programa operativo respecto a las metas de 2023 y gasto total ejecutado.



Fuente: Gasto total reportado en ejecución financiera FSE1420 (cuadro 2); Hitos procedentes de los informes 2018 de cada Programa Operativo.

²⁸ Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social.

En comparación con el **coste total subvencionable**, 2.825 millones de euros, el gasto total ejecutado en el conjunto del OT9 del FSE a 31 de diciembre de 2019, representó el 31,2%.

Se observan importantes diferencias en cuanto al tipo de región, de nuevo son las más desarrolladas las que han ejecutado más respecto al coste total subvencionable (Tabla 9)

Tabla 9. Gasto total ejecutado y coste total subvencionable por categoría de región.

Categoría de Región	Coste total subvencionable	Gasto total ejecutado	% de gasto subvencionable ejecutado
Más Desarrolladas	1.705.385.298,70	614.762.067,01	36,0%
Transición	985.736.758,36	233.290.022,70	23,7%
Menos Desarrolladas	134.011.853,94	33.364.273,51	24,9%
Total	2.825.133.911,00	881.416.363,22	31,2%

Fuente: Gasto total procedente de información de ejecución financiera (Cuadro 2), Gasto subvencionable procedente de Operaciones reportadas con comienzo anterior a 2019, % de gasto ejecutado cálculo propio.

Estas disparidades regionales también se pueden observar a nivel de eje (eje 2A a 2 D). Por otra parte, la tabla a continuación también **muestra un menor nivel de gasto ejecutado en los ejes de innovación social y cooperación transnacional**. Sin embargo a diferencia del eje 2, en estos dos ejes (6 y 7) el porcentaje de gasto subvencionable ejecutado es mayor en las regiones menos desarrolladas que en las más desarrolladas (Tabla 10).

Tabla 10. Gasto total ejecutado y coste total subvencionable por eje prioritario.

Eje Prioritario	Coste total subvencionable	Gasto total ejecutado	% de gasto subvencionable ejecutado
2A-Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación - FSE- MaD-50%	1.365.435.127,79	486.527.329,62	35,6%
2B-Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación - FSE- MaD-80%	333.089.364,28	127.130.182,95	38,2%
2C-Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación - FSE- T-80%	942.262.867,88	227.655.859,86	24,2%
2D-Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación - FSE- MeD-80%	132.673.564,92	33.046.244,33	24,9%
2E-Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación - FSE- T- 85%	28.409.103,64	2.165.194,78	7,6%
6A-Innovación Social - FSE- MaD-50%	3.533.094,10	547.560,44	15,5%

Eje Prioritario	Coste total subvencionable	Gasto total ejecutado	% de gasto subvencionable ejecutado
6B-Innovación Social - FSE- MaD-80%	1.439.557,29	252.837,70	17,6%
6C-Innovación Social - FSE- T-80%	11.925.266,63	2.872.884,15	24,1%
6D-Innovación Social - FSE- MeD-80%	853.242,20	224.434,48	26,3%
7A-Cooperación transnacional - FSE- MaD-50%	1.071.209,55	143.795,26	13,4%
7B-Cooperación transnacional - FSE- MaD-80%	816.945,69	160.361,04	19,6%
7C-Cooperación transnacional - FSE- T-80%	3.139.520,21	596.083,91	19,0%
7D-Cooperación transnacional - FSE- MeD-80%	485.046,82	93.594,70	19,3%
Total	2.825.133.911,00	881.416.363,22	31,2%

Fuente: Gasto total procedente de información de ejecución financiera (Cuadro 2), Gasto subvencionable procedente de Operaciones reportadas con comienzo anterior a 2019, % de gasto ejecutado cálculo propio.

Por **campo de intervención** se observa que la intervención sobre inclusión activa (109), que concentra el grueso del coste total subvencionable, lleva un ritmo de ejecución del gasto similar a la media. Destaca el elevado porcentaje del gasto subvencionable ejecutado de las intervenciones relacionadas con la integración de las comunidades marginadas como la romaní y de la lucha contra toda forma de discriminación y fomento de la igualdad de oportunidades, superior a la media, en comparación con las intervenciones orientadas a facilitar el acceso a los servicios y relacionadas con la economía social (Tabla 11).

Tabla 11. Gasto total ejecutado y coste total subvencionable por campo de intervención.

Campo de Intervención	Coste total subvencionable	Gasto total ejecutado	% de gasto subvencionable ejecutado
109-Inclusión activa, sobre todo para promover la igualdad de oportunidades y la participación activa, y mejorar la capacidad de inserción profesional	2.384.275.139,23	738.127.207,12	30,96%
110-Integración socioeconómica de comunidades marginadas, como la romaní	58.863.424,84	25.120.257,01	42,68%
111-Lucha contra toda forma de discriminación y fomento de la igualdad de oportunidades	200.051.527,70	89.334.210,72	44,66%
112-Facilitar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general	53.937.171,78	10.629.653,17	19,71%
113-Fomento del emprendimiento social e integración profesional en las empresas	128.006.647,45	18.205.035,20	14,22%

Campo de Intervención	Coste total subvencionable	Gasto total ejecutado	% de gasto subvencionable ejecutado
sociales y la economía social y solidaria a fin de facilitar el acceso al empleo			
Total	2.825.133.911,00	881.416.363,22	31,20%

Fuente: Gasto total procedente de información de ejecución financiera (Cuadro 2), Gasto subvencionable procedente de Operaciones reportadas con comienzo anterior a 2019, % de gasto ejecutado cálculo propio.

Se observa que la mayoría de las operaciones aprobadas ya cuentan con ejecución financiera por lo que ya estarían en marcha. En este caso las disparidades en cuanto al tipo de región son muy poco significativas (Tabla 12).

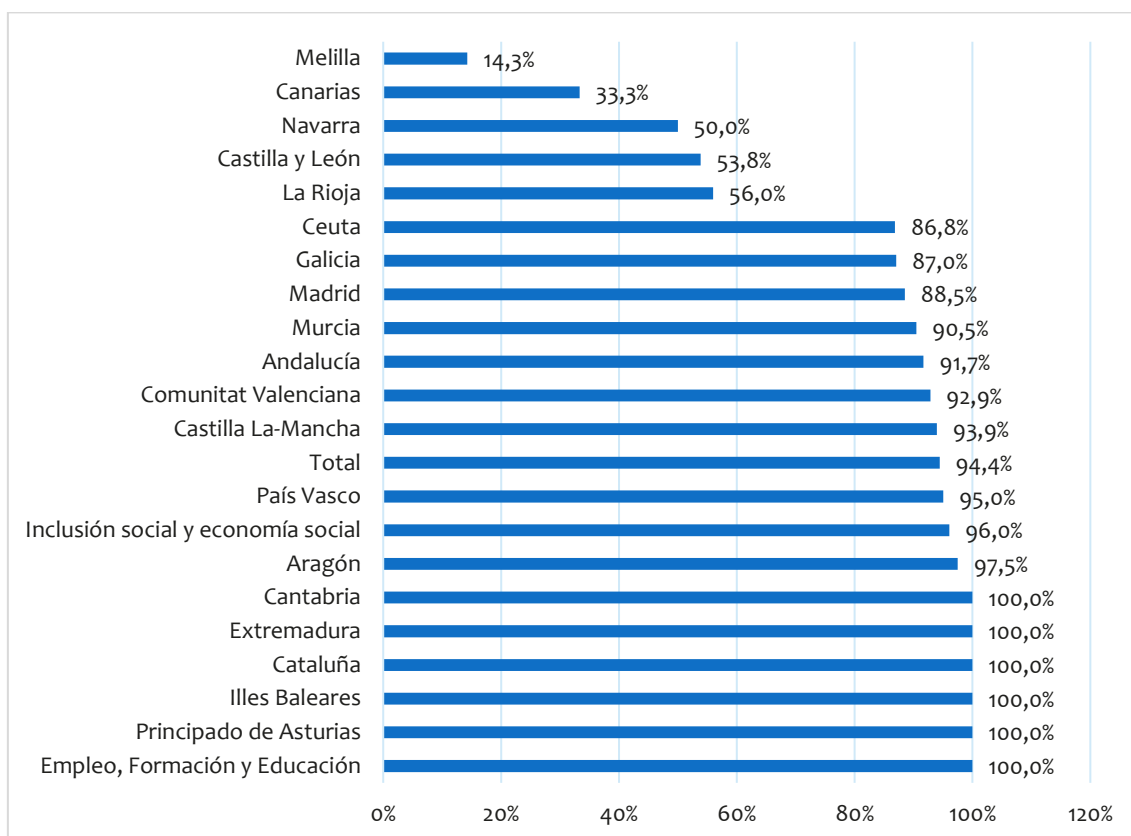
Tabla 12. Número de operaciones aprobadas y con ejecución financiera por tipo de región.

Categoría de Región	Nº Operaciones Aprobadas	Nº Operaciones con ejecución financiera	% de operaciones con ejecución financiera
Más Desarrolladas	1.626	1.533	94,28%
Transición	816	776	95,10%
Menos Desarrolladas	316	295	93,35%
Total	2.758	2.604	94,42%

Fuente: Número de operaciones procedente de información de ejecución financiera (Cuadro 2), Operaciones aprobadas procedente de Operaciones reportadas con comienzo anterior a 2019, % de operaciones ejecutadas cálculo propio.

Sin embargo a nivel de **programa operativo** la situación es mucho más heterogénea. Si bien la mayoría de los programas operativos tienen un porcentaje de operaciones con ejecución financiera sobre el total de operaciones aprobada superior al 85%, tres de ellos se encuentran entre el 50% y el 56% y dos por debajo de esa cifra (Gráfico 27).

Gráfico 27. Porcentaje de operaciones con ejecución financiera sobre el total de operaciones aprobadas por programa operativo



Fuente: Número de operaciones procedente de información de ejecución financiera (Cuadro 2), Operaciones aprobadas procedente de Operaciones reportadas con comienzo anterior a 2019, % de operaciones ejecutadas cálculo propio.

Coste total subvencionable

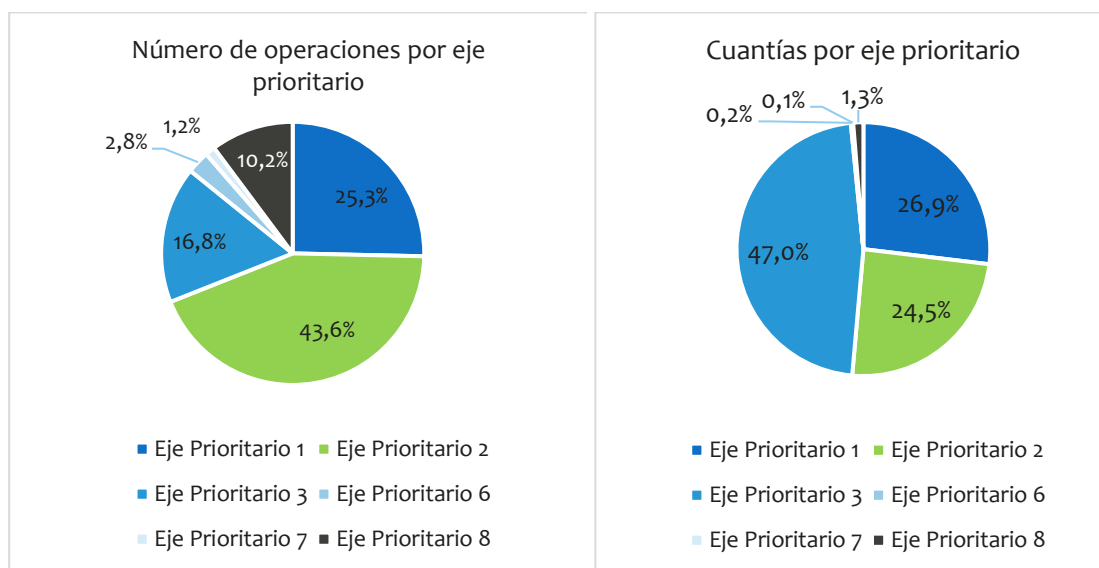
En esta sección se describe el coste total subvencionable, obtenido a partir de las **operaciones registradas en el sistema**. Este análisis se realiza con las operaciones registradas a fecha 31 de diciembre de 2019, siguiendo el marco temporal de esta evaluación.

El total de las **operaciones registradas hasta esta fecha en el Eje 2 (OT9) alcanzó los 2.696.025.897 euros, un 24,5% del total del FSE (10.997.823.380 euros)²⁹**, con un tamaño medio por operación un 56% menor que la media de las operaciones del FSE.

En cuanto al número de operaciones, el Eje 2 registró 2.467 operaciones sobre un total de 5.653 de todos los ejes, con lo que su peso fue del 43,6% (Gráfico 28).

²⁹ A título ilustrativo se muestra que la cuantía del total de operaciones registradas a fecha de noviembre de 2020 fue de 2.783.175.382,64, con un incremento de algo más de 87 millones de euros sobre la cifra a 31 de diciembre de 2019.

Gráfico 28. Distribución del número de operaciones y de la cuantía total de las operaciones del FSE por ejes prioritarios.



Fuente: Operaciones registradas en el sistema con fecha de inicio anterior a 31/12/2019.

Las cuantías medias por operación en el Eje 2 son menores que la media del FSE en el periodo (1.092.835 euros frente a 1.945.484), por lo que el peso del Eje 2 en la cuantía total (24,5%) es menor que su peso en el número de operaciones (43,6%).

Distribución por Eje y Programa Operativo

La inversión presupuestaria en inclusión social es muy dispar desde el punto de vista territorial: el peso del Eje 2 en la cuantía de las operaciones del FSE es muy variable entre los programas operativos, oscilando desde más del 90% a menos del 10%.

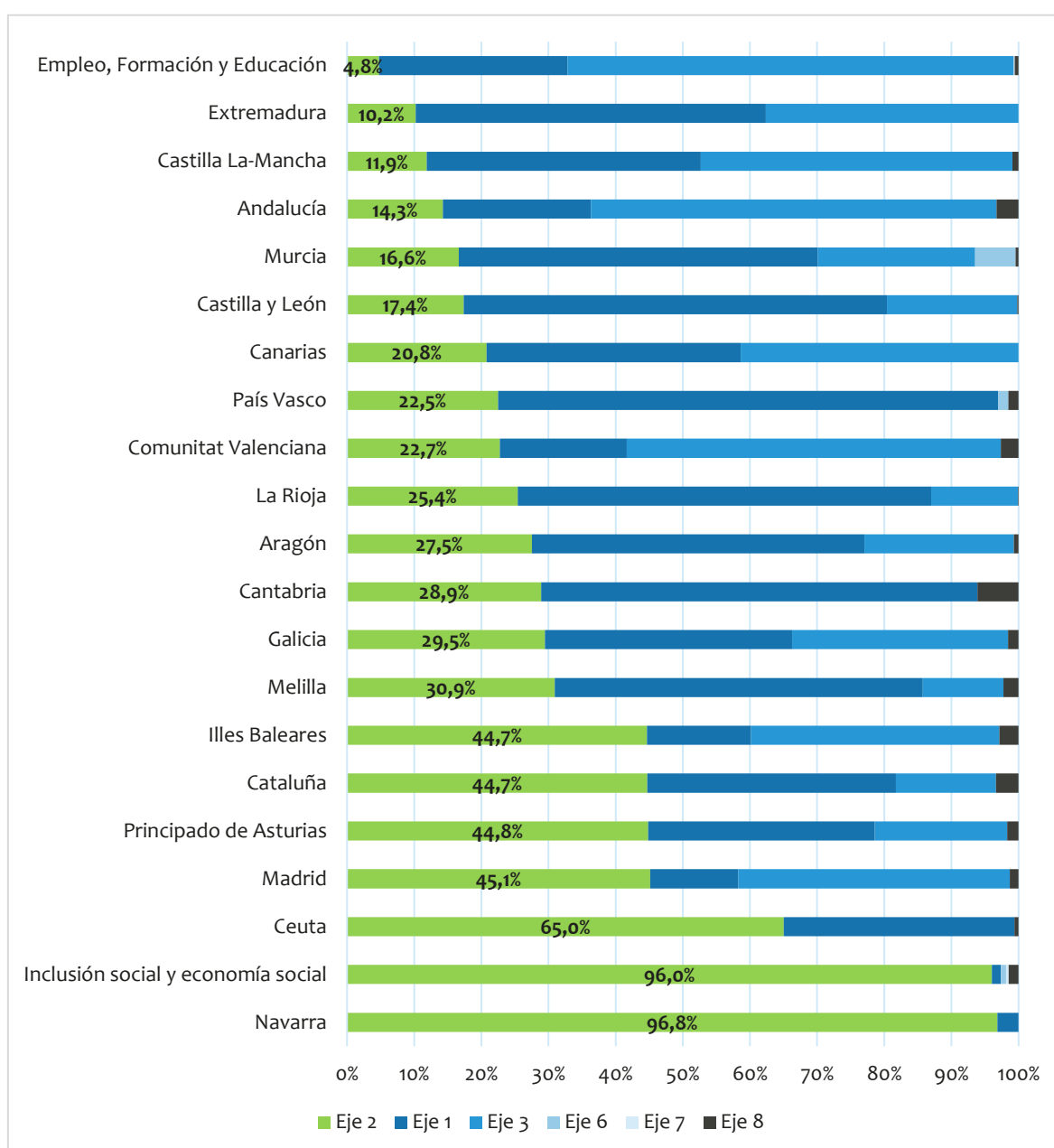
El peso del Eje 2 en la distribución de la cuantía de las operaciones registradas es muy heterogénea a través de los distintos programas operativos. Los dos programas operativos plurirregionales se sitúan a ambos extremos representando las cuantías de las operaciones del Eje 2 un 96 % del total en el caso del POISES y 4,8% en el POEFE; esto parece lógico si se tienen en cuenta que existe un PO específico centrado en la inclusión social

A su vez, existe una amplia diversidad en los programas operativos regionales, variando el peso del Eje 2 desde el 10,2% en Extremadura al 96,8% en Navarra, (Gráfico 29).

No existe una relación directa entre los indicadores de pobreza y exclusión social (AROPE) con el esfuerzo inversor en inclusión social, según los datos del INE³⁰, la tasa AROPE de Extremadura era en 2014 del 39,8%, por detrás de Andalucía, Ceuta, Murcia y Melilla y sin embargo es la que menos invierte. En el extremo contrario Navarra arrojaba una cifra de tasa AROPE del 14,5%, solo por detrás del País Vasco y sin embargo, en términos relativos es la que más invierte.

³⁰ Fuente: INE (2021). Encuesta de Condiciones de Vida.

Gráfico 29. Distribución de la cuantía de las operaciones del FSE por eje y programa operativo.



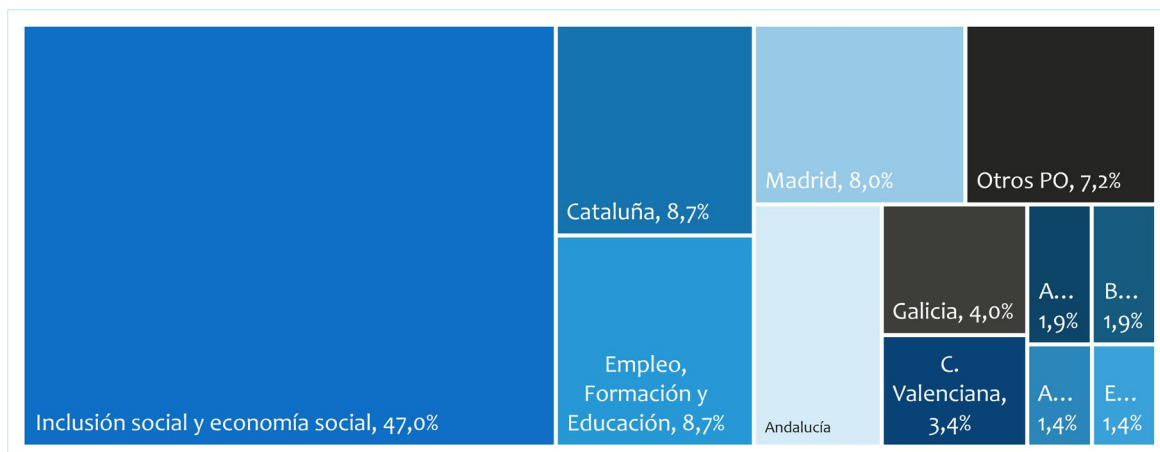
Fuente: Operaciones registradas en el sistema con fecha de inicio anterior a 31/12/2019.

A continuación, se presenta la distribución de las cuantías del Objetivo Temático 9 entre todos los programas operativos.

Los datos muestran un **claro protagonismo del POISES**, que recoge el 47,0% de la cuantía total del OT9 siendo el principal PO de apoyo a la inclusión social, respondiendo a la naturaleza para la que fue concebido.

Junto con el POEFE, que supone el 8,7%, ambos programas nacionales representan más de la mitad (55,8%) de los fondos comprometidos para las operaciones en marcha. Estos programas, junto con los de Cataluña, Madrid, Andalucía y Galicia abarcan el 82,9% del total (Gráfico 30).

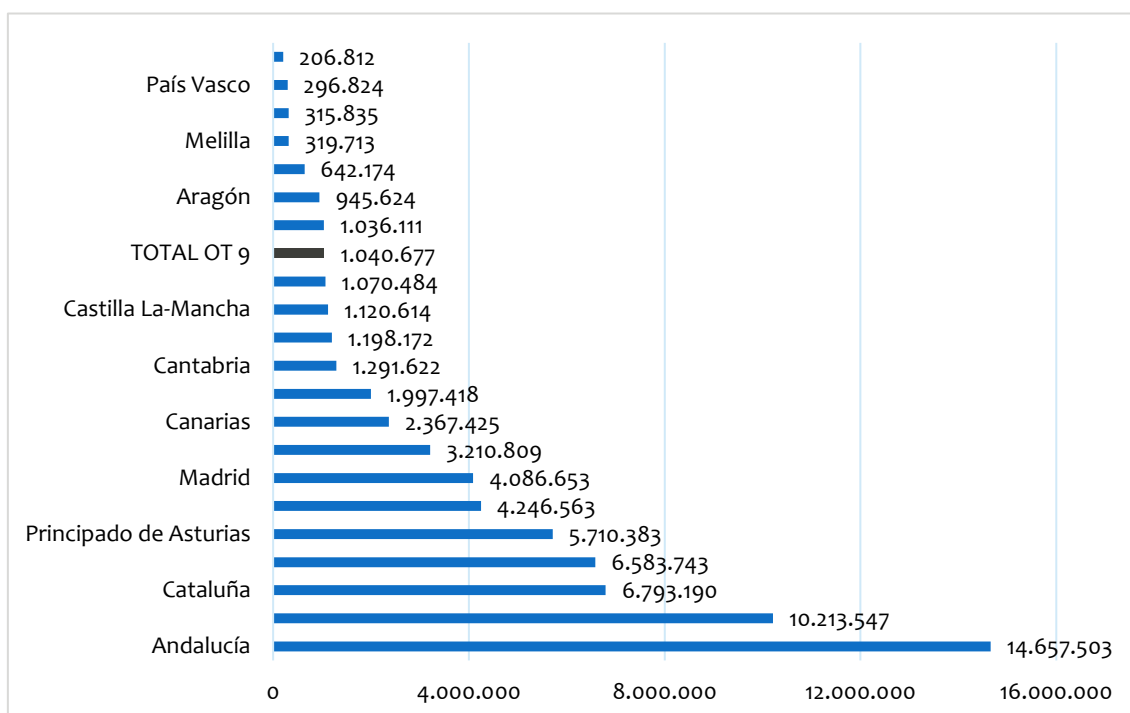
Gráfico 30. Distribución de la cuantía total de las operaciones del OT9 entre los programas operativos



Fuente: Operaciones registradas en el sistema con fecha de inicio anterior a 31/12/2019.

Los datos muestran también una considerable **heterogeneidad en la cuantía media por operación** entre programas operativos, variando desde los 206.812 euros por operación en el PO de Ceuta a los 14.657.503 en Andalucía (Gráfico 31).

Gráfico 31. Cuantía media por operación por programa operativo (Objetivo Temático 9).

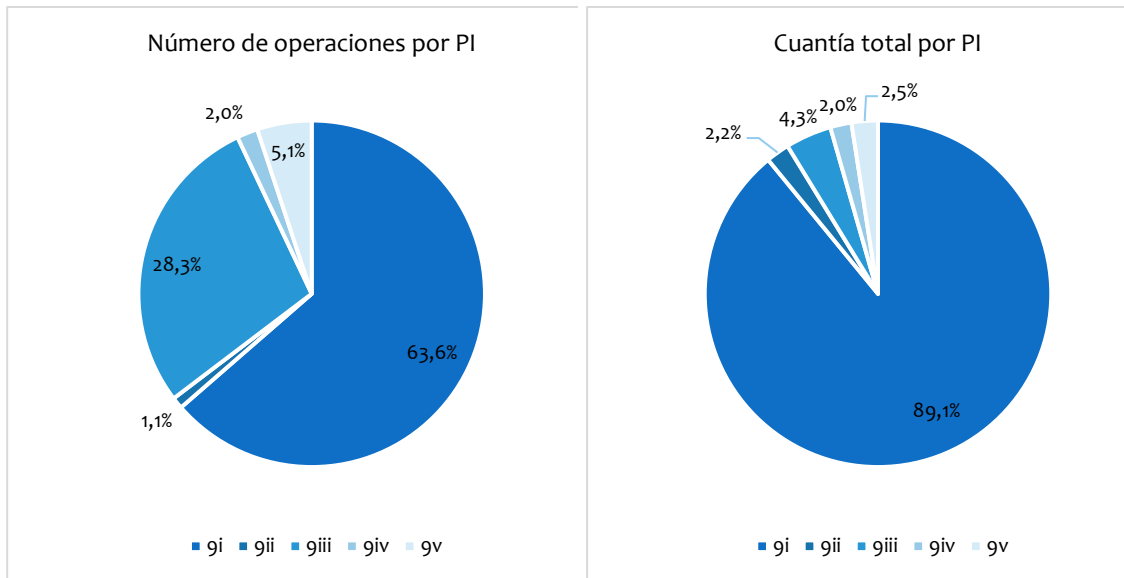


Fuente: Operaciones registradas en el sistema con fecha de inicio anterior a 31/12/2019.

Distribución por Prioridad de Inversión

Dentro del Objetivo Temático 9 existe una importante **concentración en la Prioridad de Inversión 9i**, que absorbe el 63,6% de operaciones y el 89,1% del gasto (Gráfico 32).

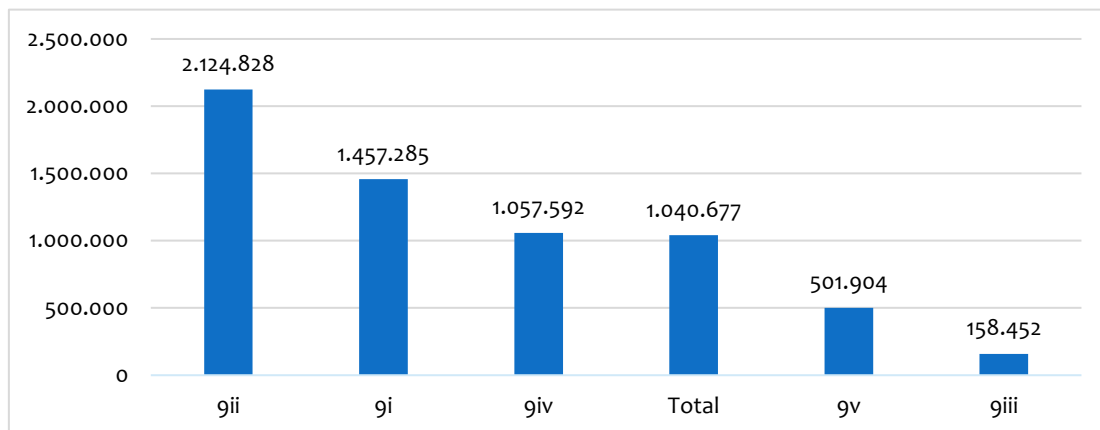
Gráfico 32. Distribución del número de operaciones y de la cuantía total de las operaciones del Objetivo Temático 9 por prioridad de inversión



Fuente: Operaciones registradas en el sistema con fecha de inicio anterior a 31/12/2019.

Existe una gran heterogeneidad en la cuantías medias de gasto por operación entre las prioridades de inversión. Si la media del OT9 es de 1.040.677 euros por operación, esta cifra varía entre los 2.124.828 euros en la PI 9ii a los 158.452 euros en la PI 9iii. Gráfico 33

Gráfico 33. Cuantía media por operación y Prioridad de Inversión



Fuente: Operaciones registradas en el sistema con fecha de inicio anterior a 31/12/2019.

5.1.2. Factores que han ralentizado la implementación financiera

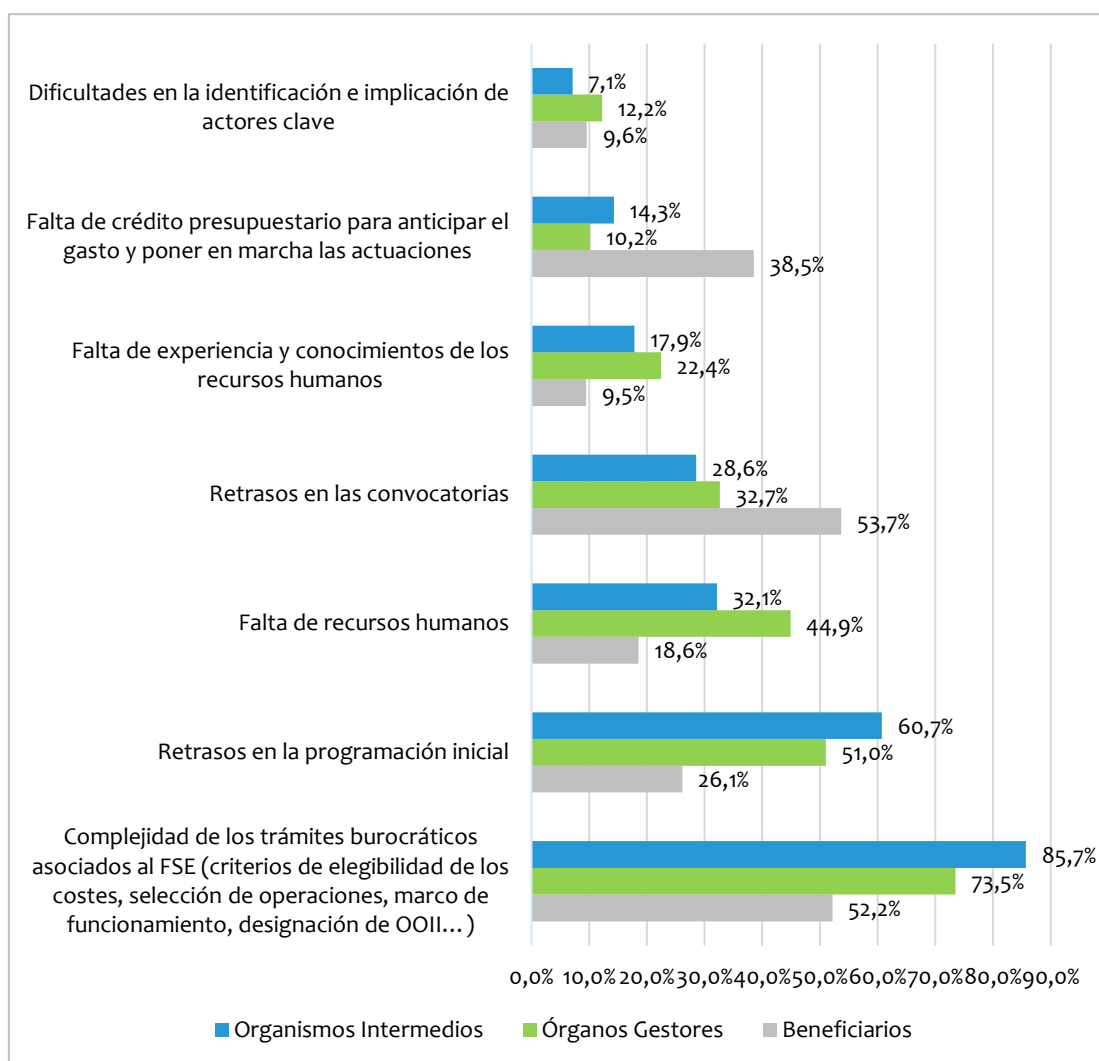
Los datos muestran que el nivel de ejecución financiera es bajo, afirmación que es mayoritariamente compartida por los agentes que han participado en el trabajo de campo.

El retraso en la implementación financiera se explica por un conjunto de factores. Entre estos destaca la **complejidad administrativa, los retrasos en la programación inicial y la distribución de la financiación por tipos de regiones.**

En primer lugar, es importante tener en cuenta que los datos de implementación financiera mostrados en esta evaluación corresponden a 31 de diciembre de **2019**, debido a que el periodo objeto de la evaluación es hasta 2019. Por tanto, los datos no recogen avances en la implementación que hayan tenido lugar a lo largo de 2020 y de 2021, años en los que previsiblemente el ritmo de ejecución ha sido mayor. Por otra parte, la **certificación de los gastos** puede distorsionar a la baja el nivel oficial de la implementación financiera, pues previsiblemente hay un número importante de actividades ya ejecutadas, en especial en algunas convocatorias de mayor duración y que no han sido certificadas.

Más allá de estas importantes matizaciones, la encuesta identifica una serie de factores que afectan negativamente a la desviación de la ejecución económica, ponderando su importancia. Según esta fuente, la principal causa ha sido la **complejidad de los trámites burocráticos** (Gráfico 34). Esta complejidad ha estado caracterizada entre otros elementos por la proliferación de controles y auditorías, generando un considerable aumento de la carga de trabajo y tiempo destinado a certificaciones realizadas por sucesivas entidades. Este tema se trata en más profundidad en el apartado 4.3 Aspectos relevantes relacionados con la complejidad administrativa.

Gráfico 34. Factores que afectan negativamente a la desviación de la ejecución económica



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

El siguiente factor en importancia según los agentes encuestados han sido los **retrasos en la programación inicial**. Este factor tiene cierta relación con el primero, la complejidad administrativa, como se describe en el apartado 4.1.5 ¿Qué efectos ha tenido la complejidad administrativa?.

Un factor importante ha sido la **distribución de la financiación por tipo de región**. Como se mostró anteriormente en el Gráfico 24, las regiones más desarrolladas (A y B) tienen un grado de ejecución del gasto respecto a los hitos a 2023 muy por encima del resto de regiones. Esto es debido a que estas regiones proporcionalmente reciben menos dinero, dado que su renta per cápita es más alta que la media. A su vez, a pesar de su renta per cápita más elevada, estas regiones cuentan por lo general con más necesidades a nivel social, debido a la mayor desigualdad, lo que entre otras cosas incide en el coste de algunos bienes básicos, como la vivienda. Al mismo tiempo, la mayor renta per cápita favorece la atracción sobre los flujos migratorios, lo que tiene un efecto sobre la desigualdad y las necesidades sociales. El efecto de la distribución de fondos por tipo de región en la implementación financiera también es

subrayado por la evaluación de la Comisión Europea del Objetivo Temático 9³¹ en referencia al FSE en España. En esta evaluación se menciona además que en las regiones menos desarrolladas hay por lo general una menor presencia de entidades sociales, lo que dificulta la absorción de los fondos, lo que ocurre en programas operativos como el POISES. Como respuesta se sugiere una mayor coordinación entre FSE y FEDER para superar desequilibrios estructurales en las regiones menos desarrolladas, como la falta de tejido productivo y de entidades sociales.

El Informe Anual de Ejecución de 2018 del POISES llama la atención sobre el desajuste de la distribución de financiación por tipo de región, mencionando que la “disonancia en el reparto de la financiación por tipos de regiones con las necesidades reales de intervención” ha sido una de las cuestiones que han afectado al rendimiento del Programa. En concreto en el informe se detalla lo siguiente “La escasez de financiación en regiones tipo A ha llevado a que algunas entidades como CÁRITAS a agotar la dotación, y a otras, como F. ONCE o la DGM, a recurrir a fondos propios para trabajar en regiones A. El otro problema lo constituyen las dificultades para ejecutar la dotación en la región D lo que lleva a tener que luchar contra el riesgo de descompromiso, incrementando las acciones de difusión y comunicación (F. ONCE). CEPES manifiesta dificultades en regiones B, C y D por la fragilidad del tejido asociativo y la falta de capacitación administrativa de las organizaciones”³².

Otro factor que explica el retraso en la implementación es la **complejidad de las propias acciones** y perfiles del OT9, mayor que en otros objetivos temáticos con similar complejidad administrativa, como el OT8 de empleo. El OT9 trabaja con personas de mayor vulnerabilidad, lo que implica mayor complejidad. A su vez, en el OT9 hay una concentración de acciones en itinerarios frente a pocas acciones como los incentivos a la contratación, como ocurre en el OT8; el tamaño medio de las operaciones es también mucho menor como hemos visto. En este sentido una de las claves para el mayor ritmo de ejecución de POISES ha sido la concentración de fondos en acciones implementadas por socios con gran experiencia, frente a la distribución entre un mayor número de beneficiarios de otros programas operativos (entrevista UAFSE).

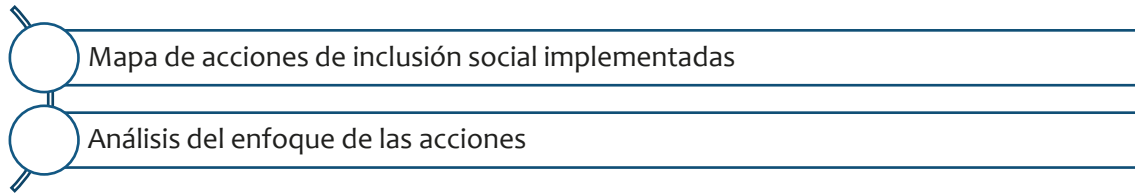
Por último, hay otros factores que ralentizan el gasto como la falta de recursos humanos y de experiencia de los equipos, la falta de crédito presupuestario para anticipar el gasto y poner en marcha las actuaciones, o las dificultades en la identificación e implicación de actores clave, que ha repercutido en la falta de iniciativas y en poca concurrencia en algunas convocatorias realizadas al inicio del periodo. Esto ha llevado a la necesidad de buscar colaboradores, públicos o privados, retrasando la ejecución.

³¹ Comisión Europea (2020). “Study supporting the 2020 evaluation of promoting social inclusion, combatting poverty and any discrimination by the European Social Fund (Thematic Objective 09). Final Report”

³² Informe Anual de Ejecución de 2018 del POISES. Capítulo 6, CUESTIONES QUE AFECTAN AL RENDIMIENTO DEL PROGRAMA Y MEDIDAS ADOPTADAS. Página 218.

5.2. Descripción de las acciones

En este apartado se describen las acciones desde dos perspectivas:

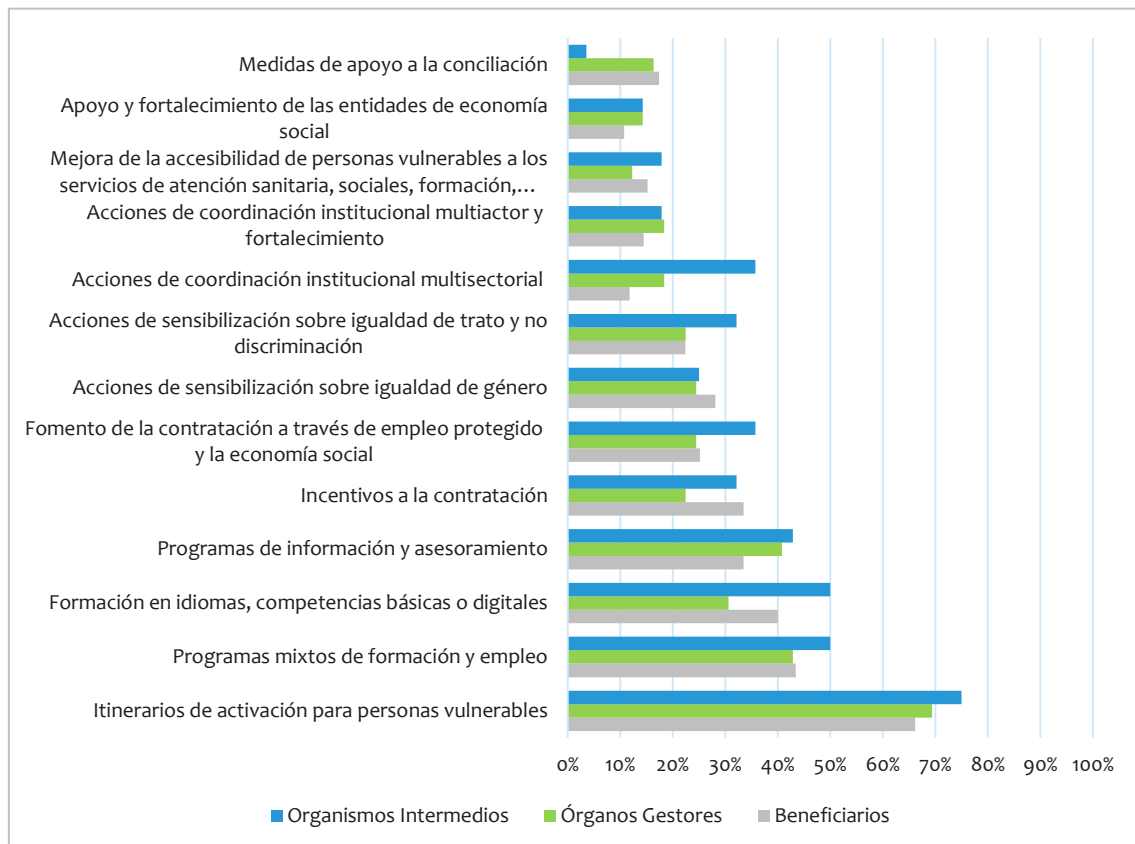


5.2.1. Tipos de acciones

El objetivo de la inclusión social en el Fondo Social Europeo se desarrolla a través de un amplio elenco de acciones. La encuesta muestra hasta 13 tipos de acciones diferentes que han sido implementadas en mayor o menor medida, si bien las más frecuentes son las orientadas a la inclusión activa.

Las acciones del OT9 del FSE son muy diversas, pero la mayoría se orientan a la inclusión activa (Gráfico 35).

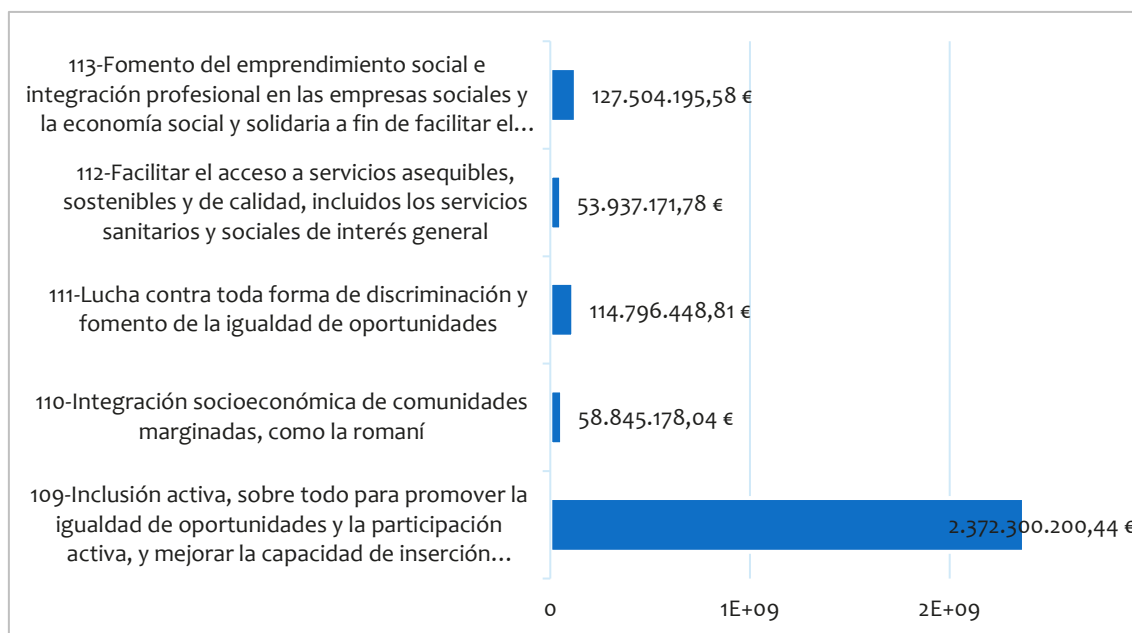
Gráfico 35. Acciones financiadas o implementadas por rol de la organización



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

De manera similar, los datos de operaciones por tipo de intervención demuestran que el grueso de las acciones del OT9 están enfocadas a la inclusión activa. Este tipo de intervención han representado el 87% del total de la cuantía de las operaciones. Ambas fuentes, la encuesta y la de los datos financieros, confirman la observación realizada en el capítulo 3 a partir del análisis documental, de que la **mayoría de las acciones del OT9 se orientan a la inclusión activa** (Gráfico 36).

Gráfico 36. Distribución de la cuantía de las operaciones del Objetivo Temático 9 por tipo de intervención



Nota: En el gráfico se incluyen únicamente las intervenciones 109-114 de Fomento de la inclusión social, lucha contra la pobreza y la discriminación. Fuente: Operaciones registradas en el sistema con fecha de inicio anterior a 31/12/2019.

Entre las acciones orientadas a la inclusión activa existen diferentes modalidades. De todas ellas, las más frecuentes y también las que concentran el gasto son los itinerarios de activación para personas vulnerables. Así, el 75% de los organismos intermedios encuestados declaran haber llevado a cabo o financiado este tipo de acción, al igual que el 69,4% de los órganos gestores y el 66,2% de las entidades beneficiarias. En segundo lugar se encuentran los programas mixtos de formación y empleo, que entre el 42,9 y el 50% de los diferentes organizaciones han financiado o implementado. Un elevado porcentaje de encuestados también ha mencionado programas de información y asesoramiento. Estas dos acciones, junto con otras como los incentivos a la contratación y el fomento de la contratación a través de empleo protegido ilustran la importante inclinación del Objetivo Temático 9 al empleo.

El tipo de acción más frecuente y en la que se invierte más financiación son los **itinerarios de activación para personas vulnerables**. En general, buena parte de las acciones tienen vinculación con el empleo.

También destacan, sobre todo entre los órganos gestores y los organismos intermedios, las **acciones de mejora de la accesibilidad de personas vulnerables a los servicios** de atención

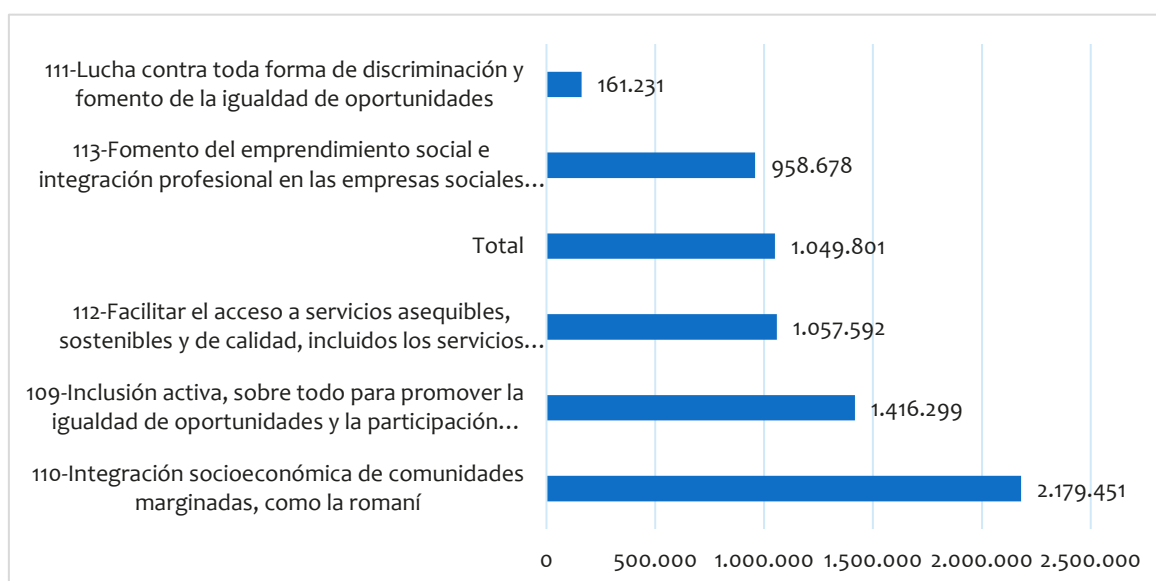
sanitaria, sociales y de orientación y formación y educación. Estas acciones son muy relevantes para ofrecer una atención más integral a las personas vulnerables, lo que resulta clave para su inclusión y para el objetivo de la inserción laboral. Sin embargo, la presencia de las medidas de apoyo a la conciliación es bastante escasa, a pesar de que son relevantes para los principios horizontales.

Por último, los proyectos con un menor porcentaje (inferior al 20% del total) son las acciones de **coordinación institucional multisectorial y multiactor**, que combinan uno o varios ámbitos (salud mental, educación, vivienda, etc.) o diferentes tipos de entidad (entidades locales, entidades del tercer sector, etc.). Estos resultados están en línea con lo observado en los programas operativos a través del análisis documental y con otras fuentes del trabajo de campo, como las entrevistas y los grupos de trabajo. La escasa presencia de acciones que estimulan la coordinación está en línea con el problema identificado de un ecosistema de organizaciones escasamente coordinadas entre sí.

No obstante, los datos nos muestran que no todos los tipos de organización han financiado o implementado las mismas acciones. Los organismos intermedios parecen ser más activos en incentivos a la contratación, formación en idiomas, competencias básicas o digitales o fomento a la contratación a través de empleo protegido y la economía social. En torno al 35% de estos organismos han realizado o financiado dichas acciones frente a porcentajes mucho menores en las entidades beneficiarias y los órganos gestores, especialmente en el caso de los incentivos a la contratación (11,8% y 18,4%, respectivamente).

Por último, cabe añadir que en cuanto la cuantía media por intervención, las intervenciones de inclusión activa son ligeramente superiores a la media del OT9, con una media de 1.416.299 euros por operación. La mayoría de los tipos de intervención tienen una cuantía media de entre 1 y 2 millones de euros, en contraste con las intervenciones de lucha contra toda forma de discriminación y fomento de la igualdad de oportunidades, que se sitúa en los 161.231 euros por intervención (Gráfico 37.)

Gráfico 37. Cuantía media por operación por tipo de intervención



5.2.2. Enfoques de las acciones

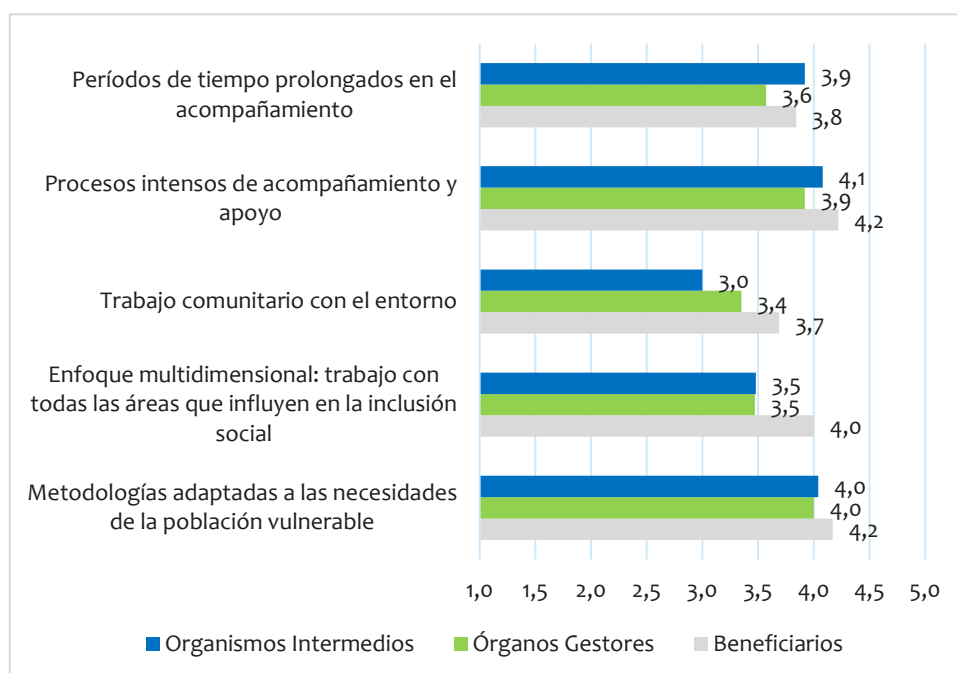
Para abordar la inclusión social es preciso articular diferentes estrategias o enfoques adaptando la respuesta a las necesidades y a la naturaleza del problema. Por esta razón, se ha querido profundizar en los distintos enfoques implementados en las acciones financiadas.

Como era de esperar, la mayoría de los agentes encuestados sostiene que sus acciones han seguido **metodologías adaptadas** a las necesidades de la población vulnerable, si bien los resultados sugieren también que existe un margen de mejora. Profundizando en las características de los enfoques, se observa que una proporción importante de entidades afirma haber implementado acciones con un enfoque **multidimensional**, trabajando con todas las áreas que influyen en la inclusión social, y mediante **procesos intensos de acompañamiento y apoyo** (Gráfico 38). Ambos enfoques están en línea con las necesidades de la población vulnerable.

Las acciones implementadas siguen una amplia diversidad de enfoques adecuados al objetivo de la inclusión social. La adaptación de las metodologías al perfil con el que se trabaja constituye la principal estrategia. Son las entidades beneficiarias las que más afirman adecuar la respuesta, en línea probablemente no solo con el papel que tienen sino también con su experiencia.

Se podrían añadir, sin embargo, que el **trabajo comunitario con el entorno** y los períodos de tiempo prolongados en el acompañamiento son algo menos frecuentes.

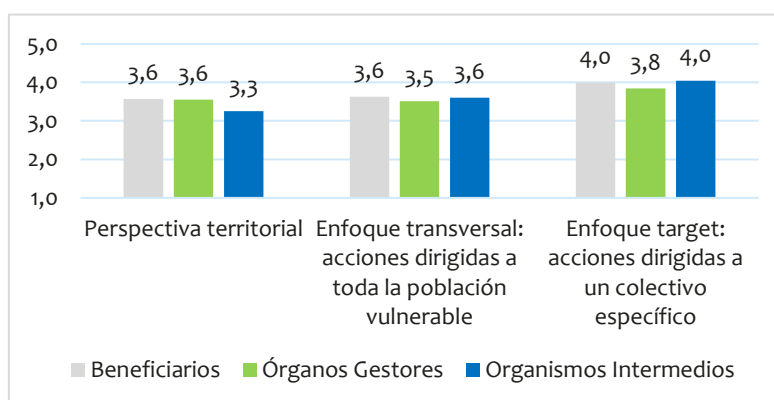
Gráfico 38. Grado de implementación distintos enfoques de la intervención (Nada- Mucho)



Desde otra perspectiva, ha sido algo más frecuente la implantación de acciones siguiendo el **enfoque específico o target**, es decir, dirigidas a un colectivo específico, que el enfoque transversal o mainstreaming, dirigido a toda la población vulnerable (Gráfico 39). Ambos enfoques se ilustran mediante ejemplos en los dos estudios de caso de esta evaluación, el primero, de enfoque target, sobre el programa Acceder de inserción laboral enfocado a la población gitana, y el segundo, los itinerarios integrados de inserción sociolaboral del PO de la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, la aplicación de la **perspectiva territorial** ha sido implementada en menor medida según los agentes encuestados. Esta perspectiva es importante de cara a integrar los recursos y las necesidades de la población de un territorio concreto, así como de adaptar la oferta formativa a las necesidades del mercado laboral local, incrementando con ello la eficacia.

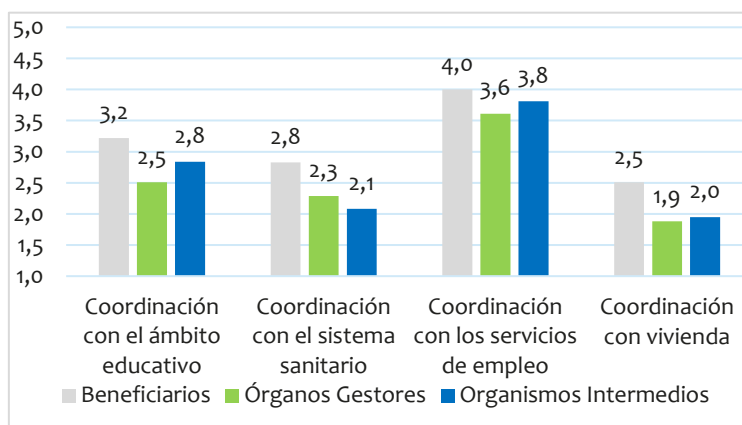
Gráfico 39. Grado de implementación de enfoques de intervención: target versus transversal



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

En cuanto a las estrategias basadas en la **coordinación** entre agentes, destaca claramente la coordinación con los servicios públicos de empleo (Gráfico 38), con valores entre 3,6 y 4 en una escala de 1 a 5, lo que resulta coherente con el tipo de acciones predominantemente orientadas a la inserción laboral. No obstante, la escasa coordinación con el ámbito educativo, el sistema sanitario y especialmente con vivienda (valores entre 2 y 2,5) denota que no se aplica una perspectiva verdaderamente integral. Si bien la coordinación es explicable ante la ausencia de acciones complementarias con FEDER, la coordinación con el ámbito educativo es perfectamente posible dentro del propio FSE (Objetivo Temático 10). La coordinación con este ámbito es relevante de cara a reforzar el carácter preventivo de las acciones y luchar contra la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Gráfico 40. Medida en la que se han implementado los siguientes enfoques o estrategias (Nada-Mucho): Grado de coordinación con otros ámbitos según el rol o departamento.



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

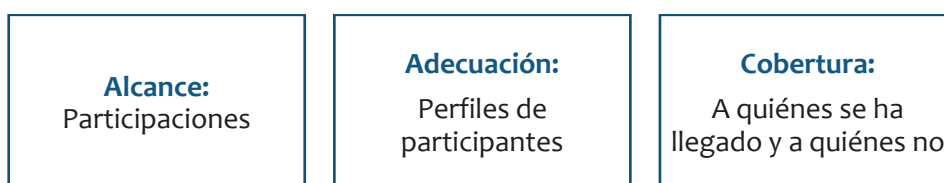
5.3. Análisis del alcance, adecuación y cobertura poblacional

Tras la descripción de las acciones, este apartado presta atención a **las personas a las que estas acciones han sido destinadas**. Para ello se utiliza la información proporcionada por los indicadores de los Programas Operativos y, cuando resulta posible, se comparan dichas cifras con el colectivo en su conjunto. En este sentido es importante tener en cuenta que los datos se refieren a las personas que han recibido alguna acción, pero **no se proporcionan datos de participantes únicos**. Por tanto, una misma persona que haya participado en diferentes proyectos a lo largo de estos 5 años será contabilizada varias veces. Esto supone un problema a la hora de analizar el grado de cobertura y de eficacia de las acciones, puesto que se comparan los datos de participaciones con personas únicas (número total de personas con discapacidad, desempleadas, etc.) y eso significa una sobrevaloración de las tasas. Esto supone una importantísima debilidad en materia de programación por parte del FSE, que será abordada en mayor detalle en el capítulo sobre conclusiones y recomendaciones.

Se desconoce el número total de personas únicas que han participado en las acciones del OT9 del FSE.

La información de los indicadores se complementa con por datos de la **encuesta** que ayuda a identificar los perfiles de personas vulnerables a los que no están llegando las acciones.

Los contenidos se estructuran en los siguientes ámbitos:



- ▶ Esta sección comienza por una presentación del número de personas que han participado en las acciones de inclusión social en el FSE, mostrándose por prioridades de inversión y programas operativos.
- ▶ A continuación, se realiza una descripción de estas personas, a través de variables sociodemográficas, como, sexo, edad o nivel educativo, y de indicadores de vulnerabilidad establecidos por la propia programación.
- ▶ Por último, se valoran los datos de participantes en función de la cobertura de las acciones en dos sentidos: a quiénes llegan las acciones y a quiénes no.

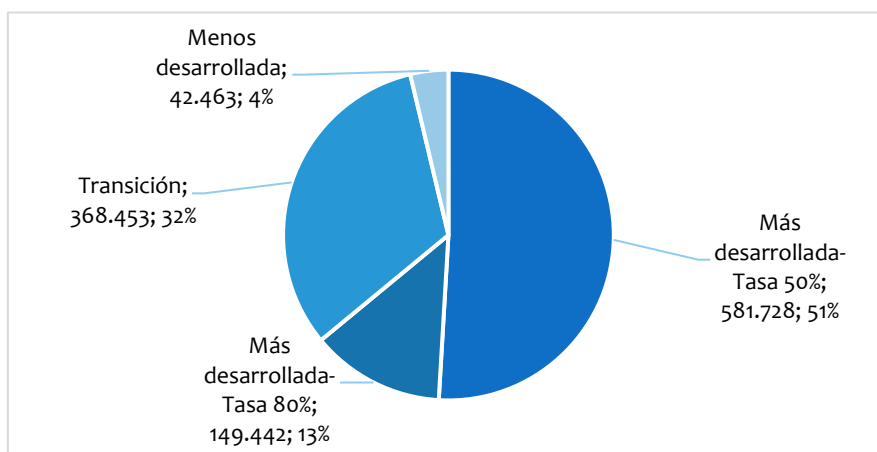
5.3.1. Alcance poblacional de las acciones

Como se mencionó anteriormente, no es posible determinar el número de personas que han participado en las acciones del OT9, sino el número de participaciones.

El **número total de participaciones** de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 del FSE a fecha de 31 de diciembre de 2019 asciende a **1.142.086**. La mayoría se concentran en la Prioridad de Inversión 9.1 y, concretamente, en el POISES en coherencia con la inversión presupuestaria realizada.

Territorialmente, algo más de la mitad (51%) tuvieron lugar en las regiones más desarrolladas (Tasa 50%), seguidas por las regiones en transición, con casi un tercio (32%) (Gráfico 41).

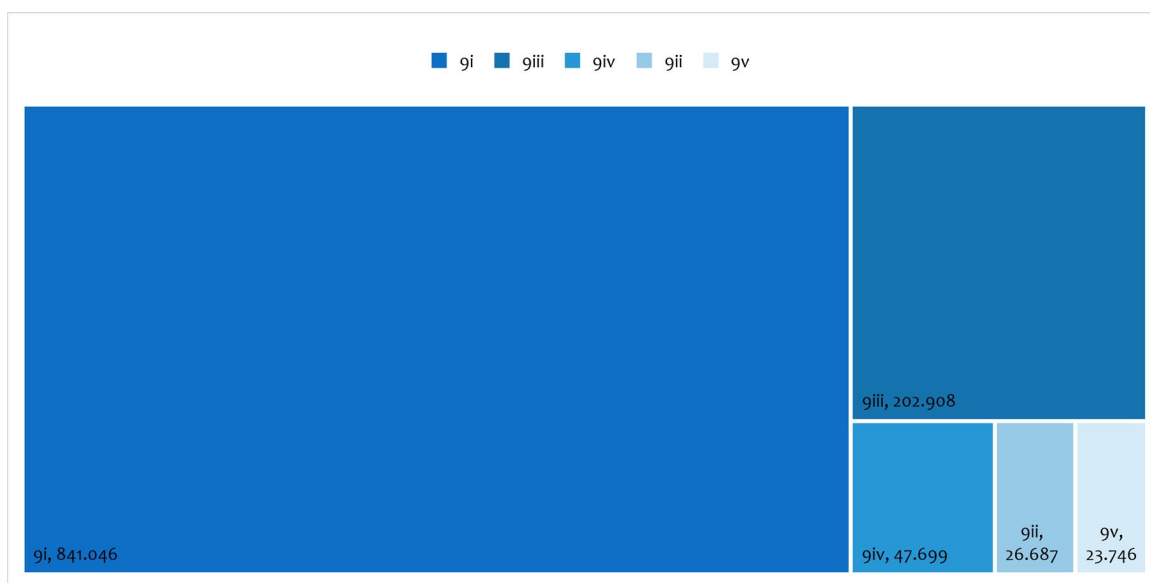
Gráfico 41. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por tipo de región, acumulado 2019.



Nota: los datos corresponden a las personas participantes acumulados hasta el 31 de diciembre de 2019, es decir, las personas participantes durante todos los ejercicios del periodo de programación 2014-2020 hasta esta fecha, aunque por simplificación en los títulos de los gráficos o tablas aparece únicamente 2019. Fuente: Base de datos online FSE1420.

En cuanto a las **prioridades de inversión**, nuevamente destaca una concentración de las participaciones en la PI 9.1. con un 73,6% (841.046 participaciones) seguida de la prioridad 9.3. de lucha contra la discriminación, con un 17,8%, y por último las PI 9iv, 9ii y 9v, con un 4,2%, 2,3% y 2,1% respectivamente (Gráfico 42).

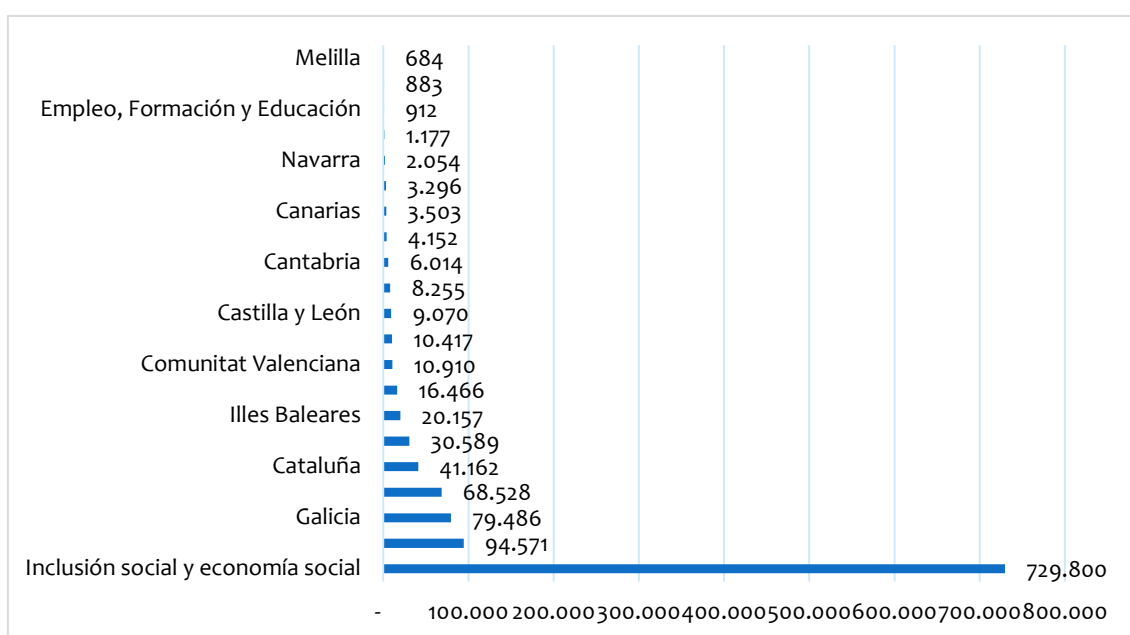
Gráfico 42. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por prioridad de inversión, 2019.



Fuente: Base de datos online FSE1420.

Resulta muy ilustrativa la distribución de las participaciones por **programa operativo**. El POISES agrupa el 63,9% de todas las participaciones, y tres programas operativos (Aragón, Madrid y Galicia), agrupan el 21,2%. Existe cierta correspondencia entre estos valores (Gráfico 43) con los presupuestos asignados, mostrados anteriormente (ver Gráfico 10. Distribución de los presupuestos por programa operativo), aunque también influye el diferente ritmo de implementación entre los programas operativos (ver 5.1 Ejecución financiera).

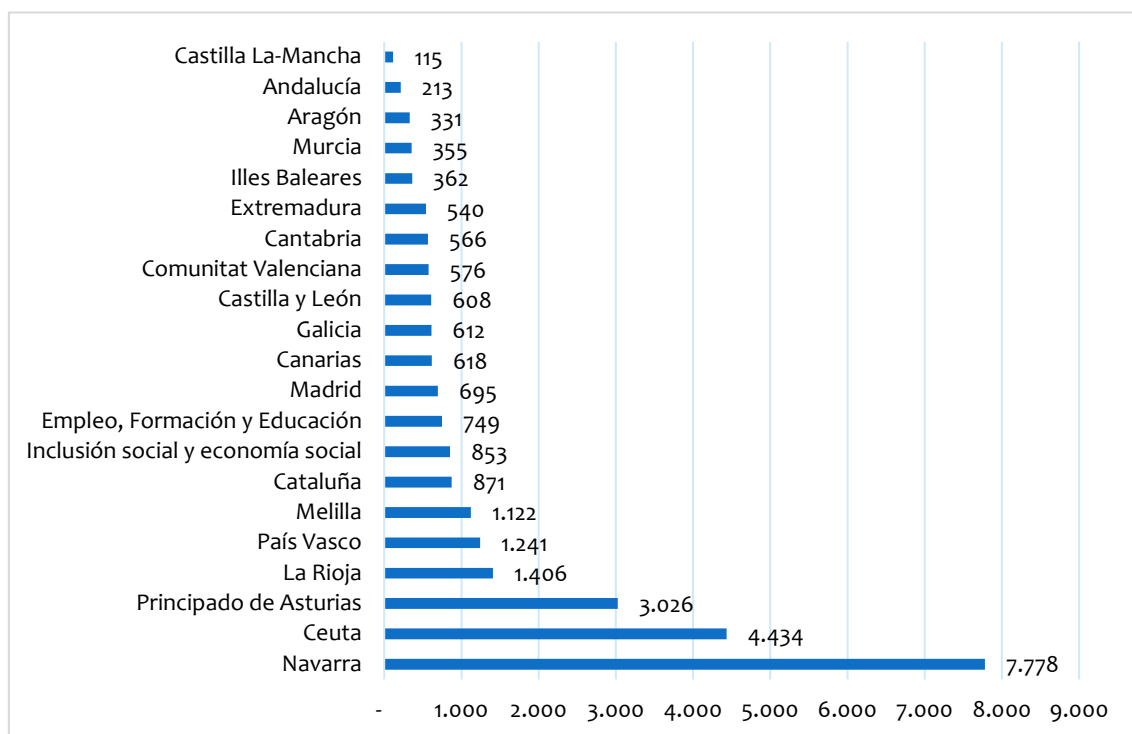
Gráfico 43. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por programa operativo, 2019.



Fuente: Base de datos online FSE1420.

No obstante, es importante tener en cuenta la heterogeneidad en cuanto al ratio entre el gasto total ejecutado y el número de participaciones de personas entre los distintos programas operativos lo que refleja la diversidad de tamaño de las operaciones y ha heterogeneidad en cuanto a PO (Gráfico 44).

Gráfico 44. Ratio entre el gasto total ejecutado y el número de participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por programa operativo, 2019.



Fuente: Base de datos online FSE1420.

5.3.2. Adecuación del perfil de las personas participantes a los objetivos

En este apartado se describen las características de las personas participantes, identificadas a partir de las participaciones³³ al objeto de profundizar en qué medida son adecuados teniendo en cuenta que el objetivo es la inclusión social. Esta descripción se realiza:

- ▶ Primero por su perfil sociodemográfico, atendiendo a su sexo, edad, nivel educativo y relación con la actividad.
- ▶ Segundo por su perfil de vulnerabilidad, utilizando datos del sistema de indicadores.

³³ A lo largo de esta evaluación se utilizará el término participantes para referirse a participaciones de personas. No obstante, debe de tenerse en cuenta que los indicadores no contabilizan participantes únicos sino participaciones, como se explicó en el capítulo de metodología y al comienzo de esta sección.

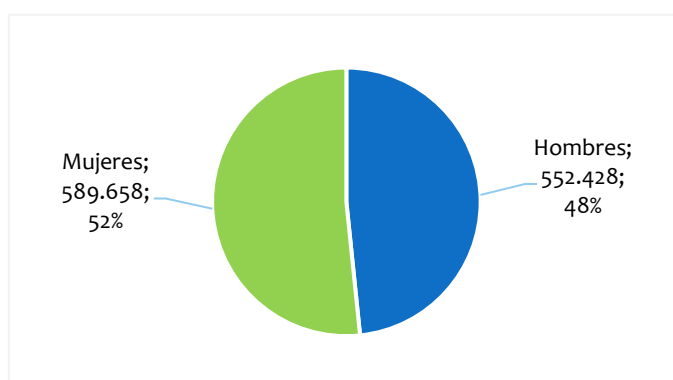
Perfil sociodemográfico

Análisis según el sexo

La distribución de participantes por **sexo** resulta equilibrada.

Del total de participantes del Objetivo Temático 9 del FSE a fecha de 31 de diciembre de 2019 (1.142.086), un 48,4% fueron de hombres y un 51,6% de mujeres (Gráfico 45). Téngase en cuenta que las tasas de pobreza en 2016 eran equivalentes entre hombres y mujeres y que en 2019 la femenina superaba en 1,4 puntos a la masculina según se reflejó en el capítulo 1.

Gráfico 45. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por sexo, 2019.



Fuente: Base de datos online FSE1420.

Edad

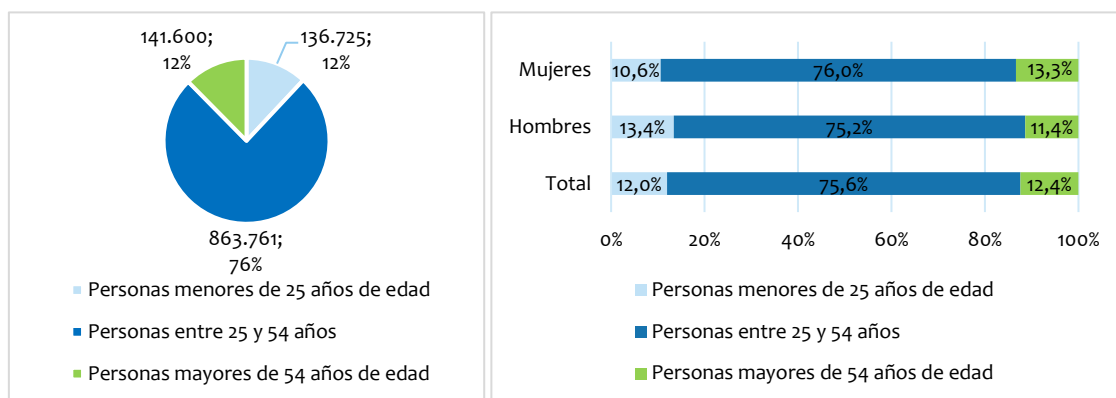
La mayoría de las personas participantes del OT9 se sitúan en la amplia **franja media de edad, entre 25 y 54 años**, si bien con importantes diferencias por prioridad de inversión. En la medida en que las acciones se enfocan a la inclusión activa, el perfil etario es el idóneo.

Los indicadores del FSE solo desagregan la población en tres **grupos de edad**: menores de 25 años, entre 25 y 54 años y mayores de 54 años. En este sentido, sería recomendable incluir un mayor número de franjas de edad en los indicadores para poder profundizar más este análisis, dado que se trata en realidad de grupos de edad bastante extensos, con necesidades en materia de inclusión social muy diferentes que no permiten por ejemplo analizar de manera adecuada cómo llega el fondo a perfiles concretos como la infancia o las personas mayores.

El grueso de las participaciones en las acciones del OT9 (76%) corresponden a la franja media de edad, entre 25 y 54 años. Estos datos son coherentes con la descripción de las acciones y con el **enfoque claramente orientado a la inclusión activa**.

Por sexos, resultan ligeramente más joven el grupo de hombres que participan en las acciones en comparación con las mujeres (Gráfico 46).

Gráfico 46. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por edad, 2019.



Fuente: Base de datos online FSE1420. Nota: el dato de la franja de edad de entre 25 y 54 años ha sido calculado restando los datos de personas menores de 25 años de edad y de personas mayores de 54 años de edad al número total de participantes.

En el marco de las acciones de inclusión social financiadas OT9 la atención a un enfoque preventivo de intervención a **edades tempranas** (infancia y adolescencia) o de atención a **personas mayores** es muy limitado bajo el argumento de la orientación del FSE a la inclusión activa. De hecho, es en las prioridades 9.2 centrado en la comunidad gitana y en la 9.4. de acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad donde estos grupos etarios son más numerosos.

Si bien este foco en la inclusión activa tiene aspectos positivos, es importante resaltar dos debilidades:

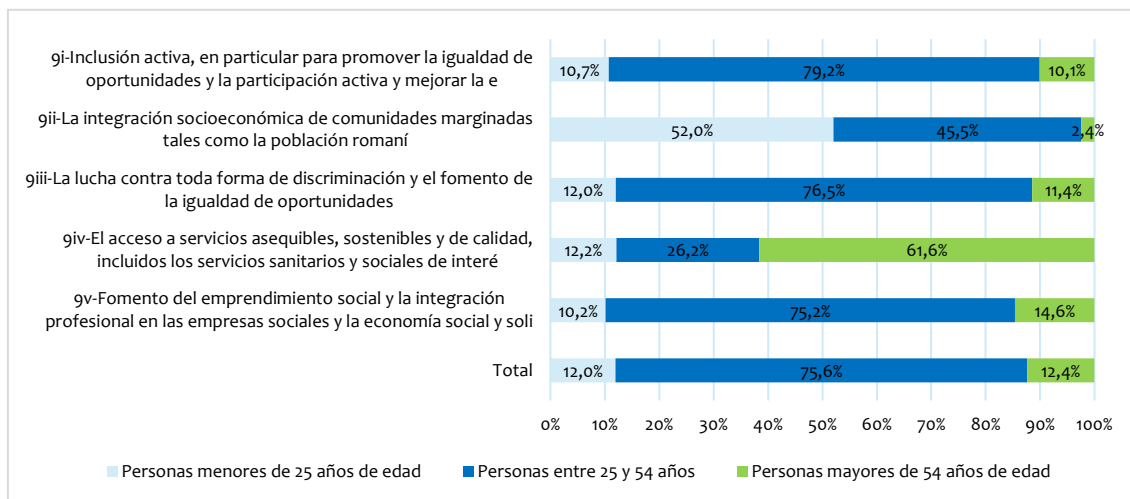
- ▶ Primero, la **escasa atención prestada a la acción preventiva**, a grupos como la infancia o adolescencia, lo que reduce la actuación en combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- ▶ Segundo, la limitada atención prestada a la inclusión social de las **personas mayores de 65 años**, quienes carecen de la posibilidad de mejorar su situación a través de la inclusión activa. En este sentido es importante además subrayar el hecho de que las personas mayores no son atendidas por las acciones de los Objetivos Temáticos 8 y 10. Por tanto, la poca atención del Objetivo Temático 9 sobre las personas mayores supone de facto casi excluirlas del FSE excepto en la prioridad acceso a los servicios.

El argumento que se sostiene por parte de algunos actores para defender esta situación es que el FSE tiene una vocación clara al empleo y que teniendo en cuenta las altas tasas de desempleo en España y siguiendo el principio de concentración se prioriza la inversión en este ámbito.

Si bien la mayoría de las personas participantes del OT9 son personas en la franja media de edad, entre 25 y 54 años, se observan importantes **diferencias por prioridad de inversión**. La prioridad de inversión gii, destinada a la integración de la comunidad gitana, tiene un claro componente juvenil, mientras que la prioridad de inversión giv es la que cuenta con un mayor

porcentaje de personas mayores de 54 años. Esto es coherente con las acciones identificadas en el análisis documental y descritas en el capítulo 3 (Gráfico 47).

Gráfico 47. Distribución de las personas participantes por rango de edad y prioridad de inversión, 2019



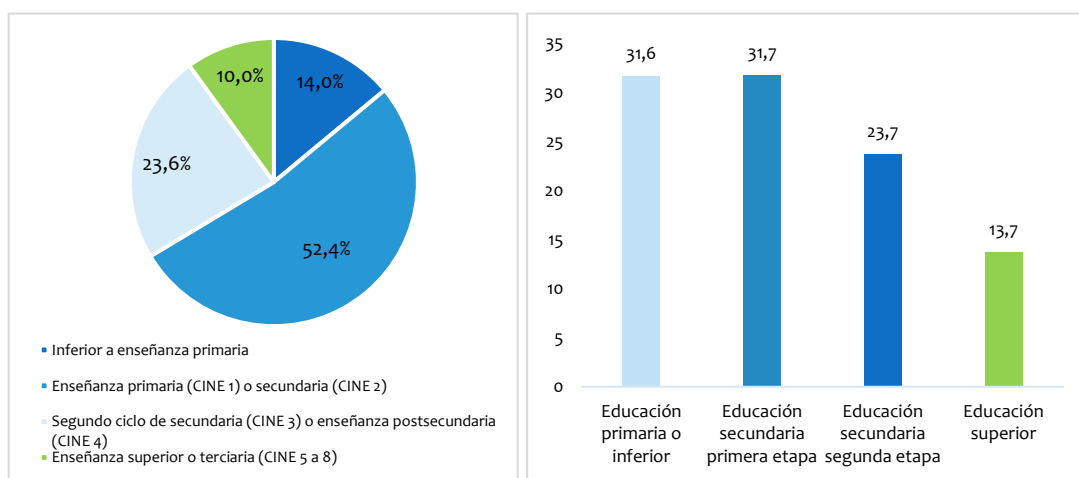
Fuente: Base de datos online FSE1420.

Nivel de formación

La mayoría de las personas participantes del OT9 tiene un **nivel educativo bajo**, lo que es coherente con las tasas de pobreza y exclusión social y el nivel educativo de los perfiles más vulnerables; por tanto, las acciones se concentran en un perfil adecuado.

En relación con el **nivel de estudios de las personas participantes**, el 62,4% tienen un nivel educativo de enseñanza primaria o secundaria o inferior a primaria. En segundo lugar se sitúan aquellas personas con estudios de segundo ciclo de secundaria o postsecundaria, que suponen algo menos de la mitad que el primer grupo. Por último, las personas con enseñanza superior o terciaria alcanzan los 114.111 participantes, el 12% del total (Gráfico 48).

Gráfico 48. Distribución de las personas participantes en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por nivel de estudios (izquierda) y tasa de riesgo de pobreza y exclusión (AROPE) por nivel educativo (derecha).

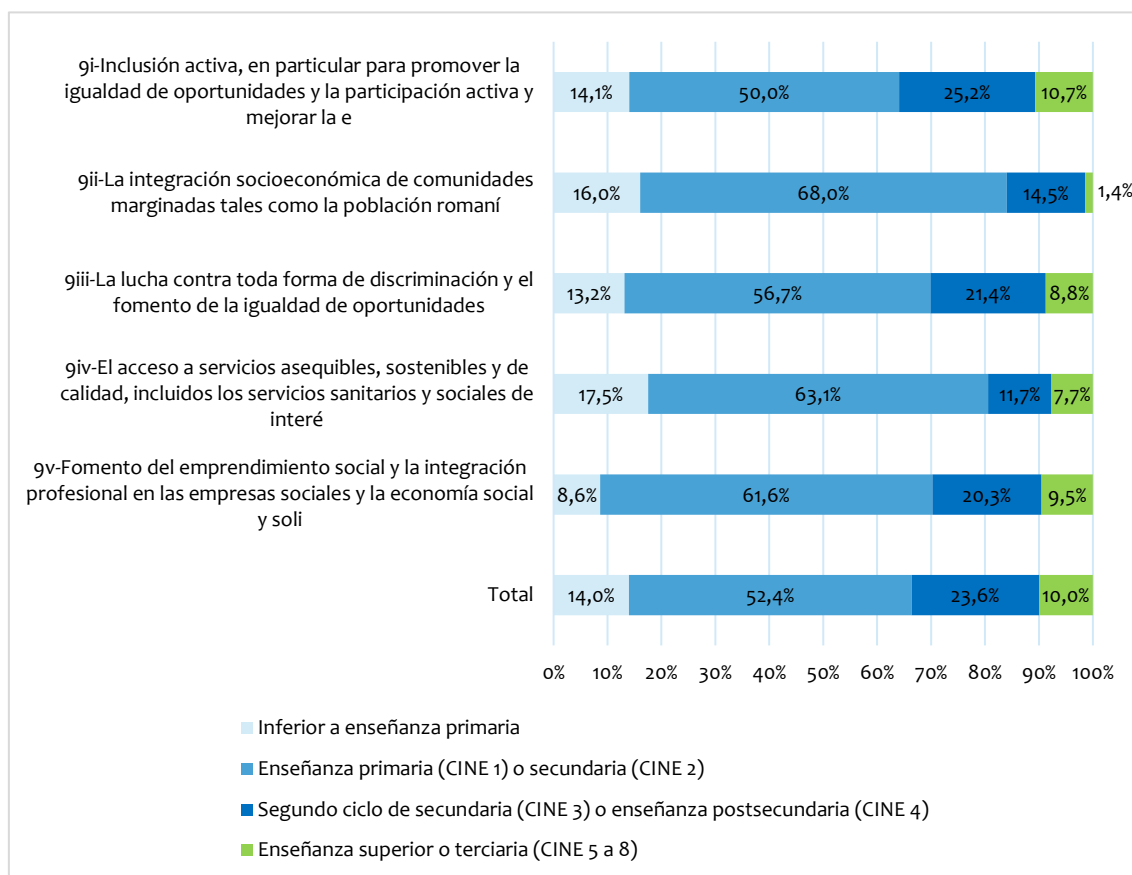


Fuentes: Base de datos online FSE1420, Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo y Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Esta distribución es coherente con la relación existente entre nivel educativo y riesgo de pobreza, dado que las personas con menores niveles educativos tienen una tasa de riesgo de pobreza y exclusión más elevada. Por otro lado, la presencia de personas con enseñanza superior es totalmente adecuada, dado que en este grupo también existen personas en situación o riesgo de pobreza (el 13,7%).

Por prioridad de inversión no se observan enormes diferencias en cuanto al nivel educativo, más allá de un menor nivel educativo en la PI 9.2 y un nivel ligeramente por encima de la media en la PI 9.1. (Gráfico 49).

Gráfico 49. Distribución de las participaciones en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por nivel de estudios y prioridad de inversión



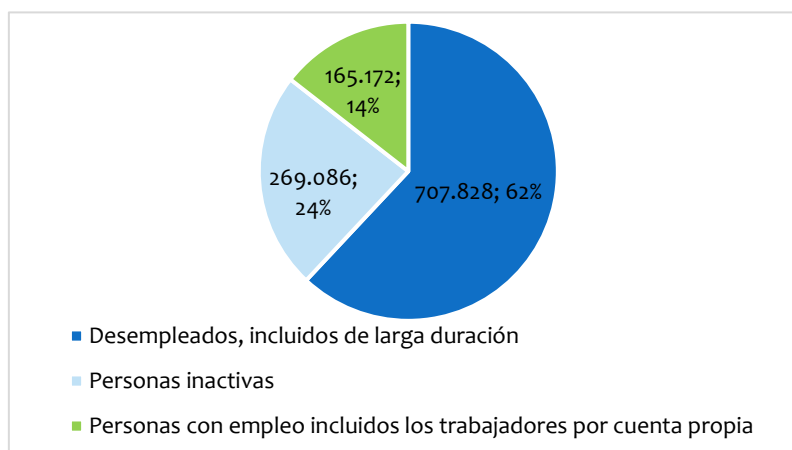
Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo. Nota: La cifra de participantes con un nivel educativo inferior a educación primaria se ha obtenido restando la cifra del resto de grupos educativos al grupo total de participantes.

Situación laboral

En cuanto a la **situación laboral**, la mayoría de las personas participantes (62%) estaba desempleada y un porcentaje elevado se encontraba en desempleo de larga duración, mientras que un 24% era inactivo.

Las personas con empleo aportan el 14% del total de participantes, con algo más de 165.000 personas (Gráfico 50).

Gráfico 50. Distribución de las participaciones en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por situación laboral.



Fuentes: Base de datos online FSE1420, Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

El sistema de indicadores del FSE permite profundizar en la situación laboral de las personas participantes en estos proyectos (Tabla 13), mostrando que de las más de 700.000 personas desempleadas, 234.000 lo son de larga duración. Por su parte, las personas inactivas alcanzan casi las 270.000, de las cuales aproximadamente 165.000 no estaban recibiendo ningún tipo de formación.

Tabla 13. Número de participantes en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por situación laboral

		Total Participantes Acumulados 2019	Hombres	Mujeres
CO01	Desempleados, incluidos de larga duración	707.828	336.904 47,6%	370.924 52,4%
CO02	Desempleados de larga duración	233.448	102.037 43,7%	131.411 56,3%
CO03	Personas inactivas	269.086	134.654 50,0%	134.432 50,0%
CO04	Personas inactivas no integradas en los sistemas de educación o formación pública o privada	165.557	72.641 43,9%	92.916 56,1%
CO05	Personas con empleo, incluidos los trabajadores por cuenta propia	165.172	80.870 49,0%	84.302 51,0%
Total		1.142.086	552.428 48,4%	589.658 51,6%

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo. Nota: Las cifras totales corresponden a la suma de los indicadores CO01, CO03 y CO05, dado que los indicadores CO02 y CO04 corresponden a subgrupos de los indicadores CO01 y CO03.

La distribución de las personas participantes por sexo parece adecuada a tenor del diverso impacto de género que tiene el mercado laboral: más mujeres desempleadas y más mujeres

empleadas en riesgo de exclusión. Sin embargo, las acciones no parecen llegar en la medida de lo requerido al perfil de mujeres inactivas.

El análisis desde la **perspectiva de género** arroja resultados interesantes:

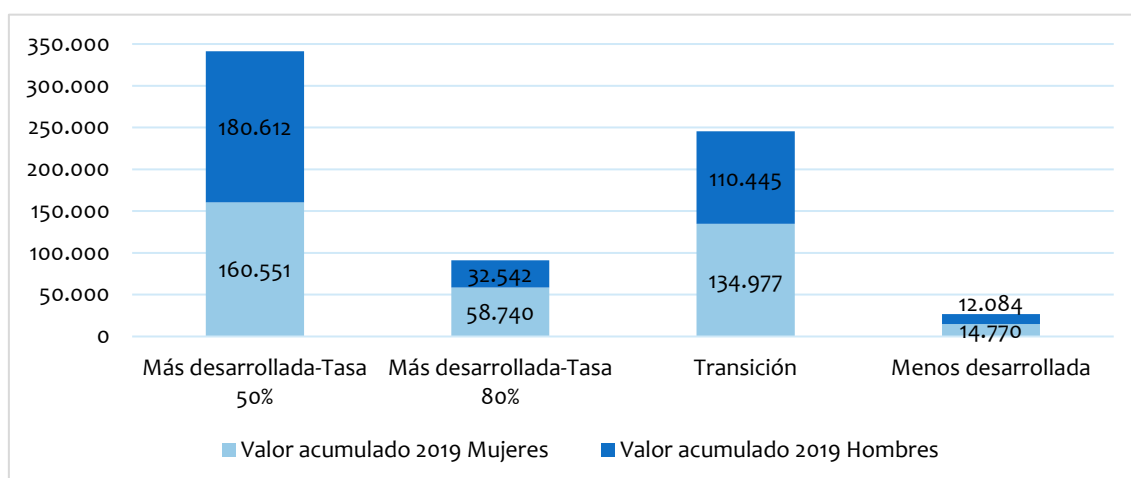
- ▶ Las mujeres suponen la mayoría de las personas participantes en los proyectos en todos los grupos laborales, excepto en inactividad.
- ▶ En el perfil de personas desempleadas de larga duración (más de un año) las mujeres suponen el 56%, un porcentaje que se encuentra en línea con la distribución de las personas desempleadas de larga duración, según los datos del INE de la Encuesta de Población Activa, en 2019, el 55% de las personas desempleadas de larga duración eran mujeres.
- ▶ En la inactividad suponen el 50%, pero es un fenómeno que afecta con mayor incidencia en las mujeres; de hecho, en 2019 la tasa de actividad de las mujeres era del 53,5% frente al 64,2% de los hombres.

Personas desempleadas

A continuación, se analiza en mayor profundidad los **datos de participantes de personas desempleadas**, incluidas de larga duración, pues, como hemos visto, suponen el grueso principal del total de participantes y la inserción laboral es uno de los objetivos principales de las actuaciones.

El Gráfico 51 nos muestra el número acumulado de personas desempleadas participantes en proyectos del OT9 desde 2014 hasta 2019 por tipo de región y sexo. Se observa que las mujeres son mayoría en todas las regiones, excepto en las más desarrolladas con tasa 50%, y su participación casi duplica a la de los hombres en las regiones más desarrolladas con tasa 80% (esto es, Galicia, Ceuta y Asturias).

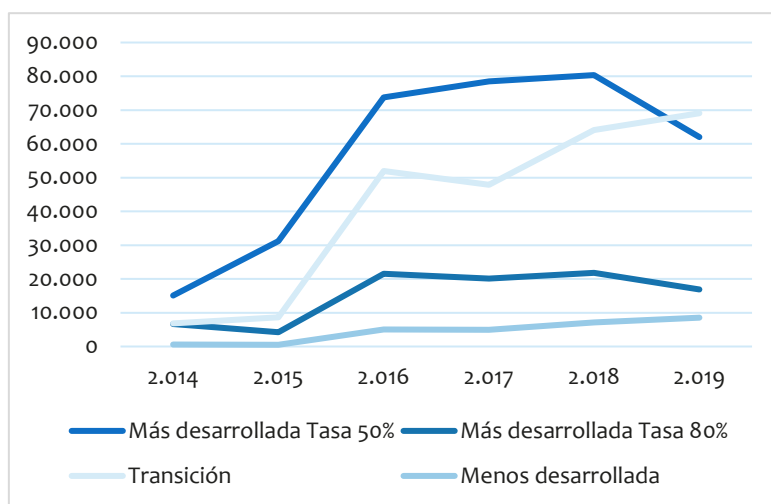
Gráfico 51. Número de personas desempleadas (CO01) participantes en proyectos del OT9 por tipo de región



Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

En lo que respecta a la **evolución del número de participantes en situación de desempleo** desde el comienzo del ciclo de financiación en 2014 hasta el 2019, se produjo un gran impulso en el año 2016 en todas las regiones; esto se explica porque es en este año cuando de modo efectivo comenzaron a funcionar a pleno rendimiento la mayoría de los programas. El incremento en el número de participantes fue considerable ese año y la tendencia ha sido dispar entre regiones desde entonces. En las regiones más desarrolladas, tanto con tasa 50% como 80%, el número de personas participantes desempleadas resultó inferior en 2019 que en 2016. No ocurre así en las regiones en transición y menos desarrollada, que aunque con algún altibajo muestran en 2019 un número de participantes superior al de 2016 (Gráfico 52).

Gráfico 52. Evolución del número de personas desempleadas (CO01) participantes en proyectos del OT9 por tipo de región



Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

Perfil de vulnerabilidad

Además del perfil sociodemográfico, los indicadores del FSE aportan información adicional para describir el perfil de vulnerabilidad de las personas participantes (más allá de variables de perfil como la relación con el empleo).

Los colectivos con una mayor presencia en los programas del OT9 **son las personas con discapacidad**, las personas **inmigrantes, de origen extranjero o pertenecientes a minorías** y las definidas como otras personas desfavorecidas, cada uno de ellos superando los 400.000 participantes. Con mucha menos participación (147.884 personas) nos encontramos a las personas que viven en hogares sin empleo, de las cuales aproximadamente la mitad tienen descendientes a su cargo. Las personas en hogares monoparentales con descendientes a su cargo apenas son 28.574 y las personas sin hogar o afectadas por exclusión residencial no llegan a las 6.000. No obstante, téngase en cuenta que estos grupos no son excluyentes (como por ejemplo sucede por sexo o edad) y que, por tanto, en estos indicadores una persona puede aparecer en varios grupos a la vez (Tabla 14).

Tabla 14. Número de participantes en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por grupo objetivo

		Total Acumulado 2019	Hombres	Mujeres
CO12	Participantes que viven en hogares sin empleo	147.884	65.991	81.893
CO13	Participantes que viven en hogares sin trabajo con hijos/as a cargo	70.150	24.001	46.149
CO14	Participantes que viven en hogares monoparentales con hijos/as a cargo	28.574	3.721	24.853
CO15	Participantes inmigrantes, de origen extranjero y minorías	410.207	179.932	230.275
CO16	Participantes con discapacidad	415.703	240.211	175.492
CO17	Otras personas desfavorecidas	403.521	177.024	226.497
CO18	Personas sin hogar o afectadas por la exclusión en cuanto a vivienda	5.989	3.228	2.661

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo. Nota: No se ofrece el total dado que los grupos están solapados entre sí.

En cuanto a la distribución por sexo, se observa que en la mayoría de los grupos **las mujeres suponen el mayor porcentaje de participantes**. Los únicos grupos donde esto no es así son en las personas con discapacidad y sin hogar³⁴. Especialmente significativas son las diferencias cuando las personas tienen hijos a su cargo, ya que en los hogares monoparentales el número de participantes mujeres multiplica por 6,7 el de hombres en la misma situación, y en hogares sin trabajo prácticamente lo duplica.

5.3.3. Cobertura poblacional

Tasas de cobertura en relación con la población objetivo

En esta sección se comparan las cifras de participantes con los datos estadísticos correspondientes a su grupo de población. En primer lugar, se analiza la **tasa de cobertura de las personas desempleadas** por parte de los proyectos OT9 financiados por el FSE en cada una de las regiones. Como se comentó en la sección de metodología, hay que ser cautos con estos datos de cobertura, pues el número de participantes no se refiere a personas únicas.

Teniendo en cuenta dicha limitación, si suponemos que cada participante es una persona diferente, la tasa de cobertura de las personas desempleadas, es decir, el cociente entre el indicador C01 y la población en situación de desempleo, sería del 22,2%. Téngase en cuenta

³⁴ La Encuesta a las personas sin hogar del año 2012 muestra un total de 22.938 personas en España, un 80,3% hombres y un 19,7% mujeres (INE).

que el cociente divide el número acumulado de participantes a lo largo del periodo (707.828) sobre el número de personas en desempleo en el cuarto trimestre de 2019 (3.191.900).

El número total de participaciones de personas desempleadas supera un quinto de las personas desempleadas en el cuarto trimestre de 2019.

A continuación se analiza el grado de cobertura sobre otros perfiles vulnerables. Se limita este análisis a algunos de los indicadores dado que no existen datos oficiales de personas totales de todos los grupos objetivo y para algunas de las que existen es necesario hacer algunas estimaciones.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el resultado nos muestra que **el grupo con mayor cobertura es el de las personas con discapacidad**, donde el 13,8% del total de estas personas han sido participantes en alguno de los proyectos llevados a cabo dentro del OT9. En segundo lugar se sitúan las personas que viven en hogares sin empleo, con una tasa de cobertura del 11,6%. En el caso de las personas migrantes, de origen extranjero o pertenecientes a minorías dicha tasa es del 6%. Por último, solo el 1,5% de las personas que vive en hogares monoparentales con descendientes a su cargo han participado en acciones del OT9 (Tabla 15).

Tabla 15. Número de participantes en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 y tasas de cobertura por grupo objetivo

		Participantes acumulados 2019	Total personas 2019	Tasa Cobertura
CO12	Participantes que viven en hogares sin empleo	147.884	1.277.800	11,6%
CO14	Participantes que viven en hogares monoparentales con hijos a cargo	28.574	1.887.500	1,5%
CO15	Participantes inmigrantes, de origen extranjero, minorías	410.207	6.812.174*	6,0%
CO16	Participantes con discapacidad	415.703	3.009.443	13,8%

Fuentes: Base de datos online FSE1420, Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo, Encuesta de Población Activa 4T 2019, Encuesta Continua de Hogares 2019, Padrón 2019, Series de población, 2019 (INE), Diagnóstico Social de la Comunidad Gitana en España y Base Estatal de Datos de Personas con Valoración del Grado de Discapacidad (31/12/2018).

*Estimación que incluye personas extranjeras, nacionales que han nacido en el extranjero y personas de etnia gitana mayores de 18 años.

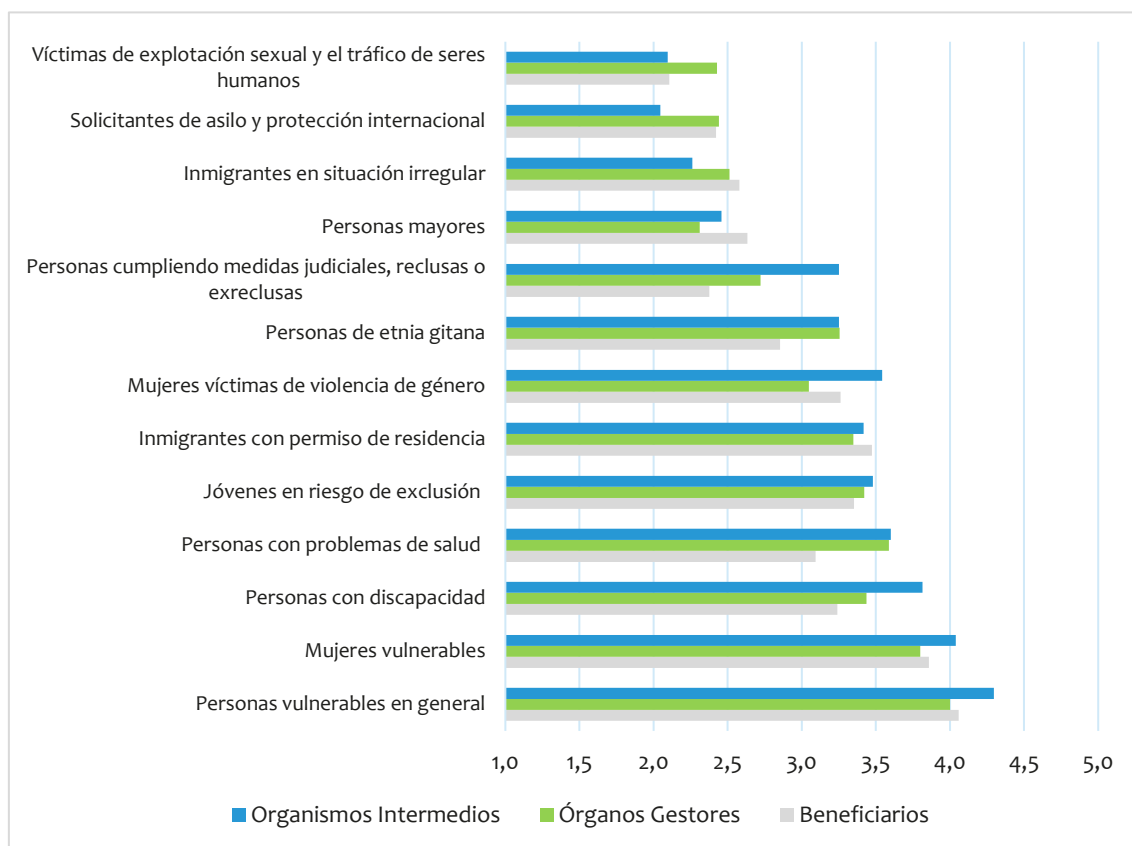
Dificultades para acceder a ciertos perfiles

En este último apartado se complementan los datos que nos ofrecen los indicadores con la percepción de las propias organizaciones en cuanto a los perfiles a los que se ha alcanzado con las acciones.

Los perfiles a los que menos han llegado las acciones han sido las víctimas de explotación sexual y el tráfico de seres humanos, los solicitantes de asilo y protección internacional y las personas inmigrantes en situación irregular.

Por el contrario, los perfiles que más han sido alcanzados con las acciones realizadas son las personas vulnerables en general, y las mujeres en particular. El resto de los perfiles puntúan de manera general entre algo y bastante (numéricamente entre 3 y 4) (Gráfico 53).

Gráfico 53. Valoración media de los perfiles a los que se ha alcanzado con las acciones



Nota: escala 1: nada a 5: mucho

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Más allá de estos grupos, las entrevistas también han llamado la atención sobre **grupos específicos**, aún más concretos:

- Inmigrantes con problemas de comunicación causados por el desconocimiento del idioma, o que trabajan como temporeros y residen en asentamientos ilegales.
- Niños/as en situación de pobreza infantil, para quienes no se han concretado medidas en el marco del FSE.
- Perfiles específicos de personas con discapacidad, como las personas con discapacidad intelectual, los jóvenes universitarios con discapacidad oculta, o las mujeres con discapacidad y víctimas de violencia de género.

- Mujeres en riesgo de exclusión social que sufren discriminaciones múltiples, en especial las mujeres sin hogar o dentro de la prostitución.

Las acciones llegan especialmente bien a las **personas vulnerables en general que están dentro de los sistemas**, en especial los servicios sociales. La mejora de la coordinación entre servicios y dar más flexibilidad a las acciones son los medios más valorados para mejorar el alcance de las acciones.

Esta valoración coincide con las entrevistas, en las que se destacó que una proporción importante de las personas participantes tienen un **perfil transversal**, como las personas vulnerables en general o perceptores de renta mínima. A su vez, se remarcó que la mayoría de las personas que participan en las acciones son personas que están dentro de los sistemas, bastante o muy vinculadas a entidades como los servicios sociales comunitarios, o la inversa, las acciones del fondo tienen dificultad para llegar a las personas que no acuden a los servicios de atención, como servicios sociales o salud mental. Esto es debido a varias causas:

- La falta de una actuación coordinada por parte de los servicios de atención.
- El desconocimiento del sistema público.
- Las listas de espera y el impacto desmotivador que tiene en ocasiones la solicitud de documentación al inicio del proceso de atención, o incluso la falta de documentación.
- Las entidades que trabajan con algunos colectivos alejados de los sistemas, como las personas sin hogar, están en ocasiones muy orientadas a prestar el servicio pero en menor medida a la promoción del empleo de estas personas, que es la actuación prioritaria del OT9.

Esto vuelve a llamar la atención sobre la necesidad de mejorar la coordinación entre sistemas.

En cuanto a las **medidas que se consideran más necesarias para poder alcanzar a los colectivos que menos acceden a las actuaciones del FSE**, las organizaciones implicadas apuntan principalmente a mejorar la coordinación entre servicios, ser más flexibles y adaptar las acciones a las necesidades particulares de esas personas. Aunque en general consideran bastante relevantes todas las propuestas detalladas en la Tabla 16.

Tabla 16. Valoración media de las medidas para alcanzar a los colectivos que menos acceden a las actuaciones del FSE

	Beneficiarios	Órganos Gestores	Organismos Intermedios
Mejorar la comunicación y difusión para contactar con estas personas	4,06	3,98	3,69
Mejorar la coordinación entre servicios (empleo, servicios sociales, sanidad, educación, tercer sector, etc.)	4,53	4,59	4,33
Ser más flexibles y adaptar las acciones a las necesidades particulares de estas personas	4,48	4,35	4,15

	Beneficiarios	Órganos Gestores	Organismos Intermedios
Ofrecer soluciones para superar las barreras de conciliación	4,30	4,00	3,92
Implicar más en la gestión a las entidades del tercer sector	4,32	3,87	3,81

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

La búsqueda de soluciones para llegar a perfiles más alejados es en muchos casos una realidad, como muestran diversos ejemplos:

- En Murcia se ha realizado una importante apuesta por la mejora de la coordinación entre servicios para alcanzar a las personas que no suelen participar en las acciones.
- En POISES se han desarrollado nuevas líneas de trabajo o proyectos³⁵ para llegar a perfiles específicos de personas con discapacidad, así como se ha apoyado participación en las acciones formativas con monitores, se ha fomentado la accesibilidad online u ofrecido ayudas a la conciliación.
- En POISES se han desarrollado acciones específicas implementadas por entidades especializadas del tercer sector para apoyar a mujeres en riesgo de exclusión social que sufren discriminaciones múltiples, como las mujeres sin hogar o dentro de la prostitución.
- En Cataluña se plantean realizar acciones orientadas a personas sin hogar y a la reducción de la pobreza infantil para el próximo periodo de programación. A su vez, han adaptado el diseño de algunas acciones para facilitar la participación de inmigrantes en situación irregular (ver capítulo de buenas prácticas).

5.4. Cumplimiento del marco de rendimiento y avance en el logro de los objetivos definidos en los PO

En esta sección se aborda el análisis del marco de rendimiento relativo al indicador específico, comparando los datos de participantes (tégase en cuenta que nos referimos siempre a participaciones) **en relación con la meta fijada en el marco de rendimiento para 2023**. Esta comparación se realiza en base al indicador específico de ejecución EO01 “personas participantes en situación o riesgo de exclusión social”. Es importante tener en cuenta que este indicador específico no se utiliza en todos los programas operativos, sino en 12 programas operativos regionales y en uno nacional³⁶. Por esta razón y también por la definición del propio indicador, el total personas participantes en situación o riesgo de

³⁵ En el POISES se han desarrollado acciones específicas para alcanzar a estos grupos de personas con discapacidad (Fundación ONCE): personas con discapacidad intelectual y discapacidad psicosocial: Proyecto “Uno a uno”; jóvenes universitarios con discapacidad oculta (no visibilizada): Becas y ayudas universitarias; mujeres con discapacidad y víctimas de violencia de género: Proyecto específico en la segunda convocatoria del período de programación.

³⁶ En concreto en los Programas Operativos de: Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Castilla La-Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Extremadura, Madrid, Murcia, País Vasco, La Rioja y el POISES.

exclusión social es de 817.751, inferior al número de participantes totales mostrado anteriormente (1.142.086 personas).

Existe un **grado de cumplimiento muy dispar** de los objetivos del indicador de personas participantes en situación o riesgo de exclusión social en función de prioridades de inversión o programas operativos; aunque en general se puede hablar de un **cumplimiento medio asequible para lograr las metas**.

Esta comparación entre el número de participantes en situación o riesgo de exclusión social y los objetivos previstos para 2023 se realiza por eje prioritario, prioridad de inversión y programa operativo.

Comenzando por los **ejes prioritarios**, la Tabla 17 muestra que hay un **alto grado de cumplimiento de las metas**. En total, hasta el año 2019 se ha cubierto al 70,6% de las personas previstas para el total del ciclo de financiación, por lo que, parece bastante probable que se cumplirán las metas fijadas.

El eje prioritario que muestra un grado de eficacia más reducido es el 2C, destinado a las regiones en transición (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Melilla y Murcia) con un 63,12%.

Tabla 17. Participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01) en proyectos del OT9 financiados por el FSE y cumplimiento del objetivo 2023, por eje prioritario

Eje Prioritario	Participantes previstos 2023	Participantes acumulados 2019	Grado de cumplimiento de la meta 2023
2A- Regiones más desarrolladas (con ayuda comunitaria del 50%): Aragón, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco.	560.774	423.603	75,54%
2B- Regiones más desarrolladas (con ayuda comunitaria del 80%): Asturias, Ceuta y Galicia	110.369	81.897	74,20%
2C- Regiones en Transición: Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Melilla y Murcia	438.362	276.682	63,12%
2D- Región menos desarrollada: Extremadura	47.905	34.340	71,68%
6C-Innovación Social - FSE- T-80% (Murcia)	708	1.229	173,59%
TOTAL	1.158.118	817.751	70,6%

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

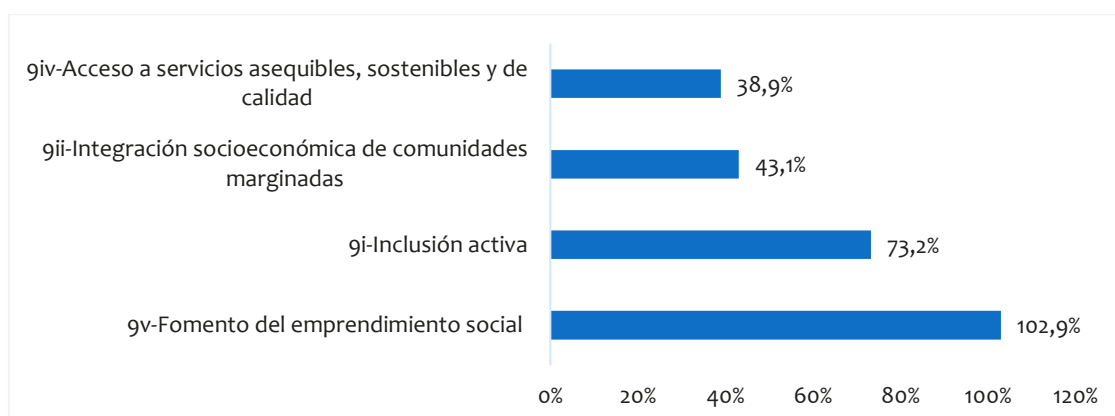
Por sexo, se observa que a fecha de 2019 existe un **mayor cumplimiento del objetivo de 2023 entre mujeres que entre hombres** (Tabla 18). Este mayor grado de cumplimiento de los objetivos se da para todos los ejes prioritarios, excepto el 2A, donde el porcentaje de personas participantes respecto al objetivo establecido para 2023 es ligeramente superior en los hombres (75,9% frente a 75,2%).

Tabla 18. Grado de cumplimiento de las metas de 2023 definidas en el marco de rendimiento del indicador “número de participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01)” en proyectos del OT9 financiados por el FSE en 2019 por sexo y eje

Eje Prioritario	Grado de cumplimiento de la meta	
	Hombres	Mujeres
2A-Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación - FSE- MaD-50%	75,9%	75,2%
2B-Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación - FSE- MaD-80%	70,0%	79,3%
2C-Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación - FSE- T-80%	59,7%	67,4%
2D-Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación - FSE- MeD-80%	63,4%	82,0%
6C-Innovación Social - FSE- T-80%	146,3%	261,3%
TOTAL	68,6%	73,0%

Por **prioridades de inversión**, se observan importantes diferencias en el grado de cumplimiento de los objetivos. En la prioridad de inversión de emprendimiento local (9v) se han superado ya las metas propuestas para 2023. Sin embargo, tanto la integración socioeconómica de comunidades marginadas (gii) como el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad (giv) tienen unos bajos niveles de cumplimiento, por debajo del 50%. En la prioridad de inclusión activa (gi), que es la más relevante, el cumplimiento de los objetivos supera el 73% (Gráfico 54).

Gráfico 54. Grado de cumplimiento de las metas de 2023 definidas en el marco de rendimiento del indicador “número de participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01)” en proyectos del OT9 financiados por el FSE en 2019 por prioridad de inversión

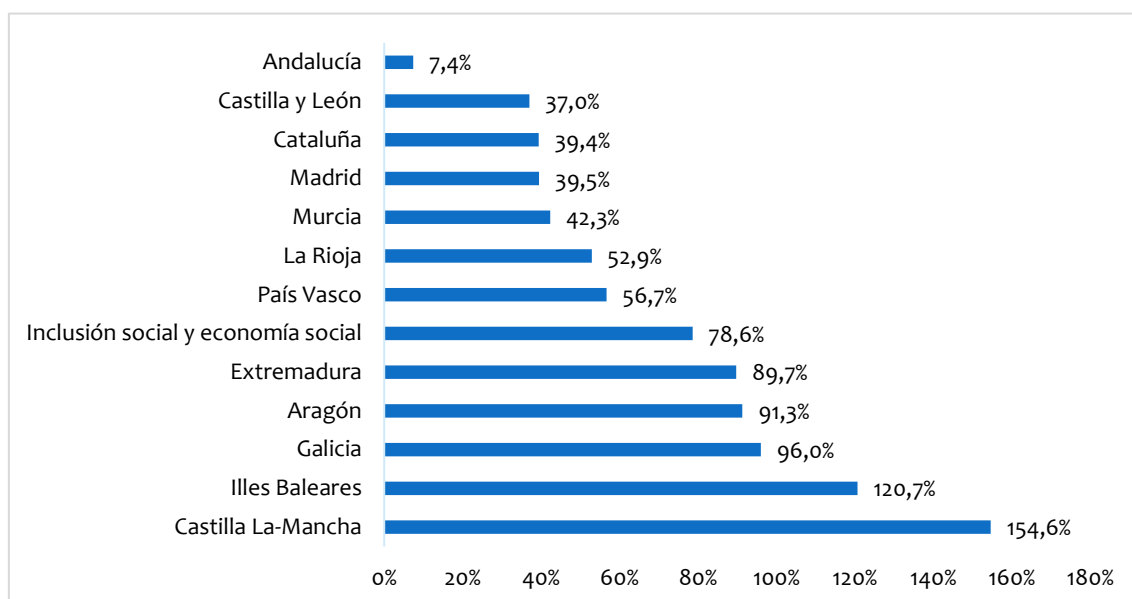


Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo.

Por último, se muestran los **grados de eficacia de los diferentes programas operativos** (Gráfico 55). Castilla-La Mancha y Baleares han superado ya sus metas para el 2023, con más

participantes acumulados en 2019 en este indicador de los previstos para todo el periodo. Rondando o superando el 90% de eficacia se encuentran Extremadura, Aragón y Galicia. Por su parte, POISES cuenta con un grado de cumplimiento del 78,6%. Por encima del 50% están La Rioja y el País Vasco. El resto de los programas operativos presentan un nivel de cumplimiento bajo, por debajo del 50%.

Gráfico 55. Grado de cumplimiento de las metas de 2023 definidas en el marco de rendimiento del indicador “número de participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01)” en proyectos del OT9 financiados por el FSE en 2019 por PO



Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo. Nota: Se muestran únicamente los programas operativos que cuentan con el indicador específico de ejecución de participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01).

Centrando el análisis en los grados de cumplimiento del marco de rendimiento por sexo (ver Tabla 54 en anexo, página 265), obtenemos de nuevo que en la mayoría de los programas operativos las mujeres se acercan en mayor medida al objetivo de participación establecido para el año 2023. Los hombres solo obtienen un mayor grado de eficiencia en Castilla y León, Murcia, La Rioja y País Vasco.

6. Resultados

Después de describir las acciones y las personas a las que han llegado, este capítulo presta atención a los **resultados que han generado estas acciones**.

Para ello se estructura en tres partes, una primera, sobre los propios resultados en sí, lo que sirve para describir la eficacia, una segunda, sobre la relación entre los resultados obtenidos y los recursos destinados, que sirve para describir la eficiencia, y por último, una tercera parte, sobre en qué medida los resultados obtenidos perduran en el tiempo, que sirve para describir la sostenibilidad.

6.1. Eficacia. Resultados sobre las personas

El objetivo de las acciones del OT9 es conseguir resultados en las personas participantes para mejorar su inclusión social. En este sentido, es posible afirmar que **las acciones del OT9 han logrado una serie de resultados positivos en las personas participantes que son relevantes para los objetivos inicialmente planteados.**

El **principal resultado** esperado del grueso de las acciones, diseñadas bajo la perspectiva de la inclusión activa, es la **inserción laboral**. Los indicadores de resultado aportan una valiosa información para la evaluación. Si bien el resultado de la inserción laboral no se ha conseguido en todos los casos, en muchos se han obtenido logros relevantes para avanzar hacia la inserción laboral, como una mejora de la empleabilidad, a través de la adquisición de competencias o de la búsqueda activa de empleo.

En este apartado se describen y analizan los resultados de las acciones, a través tanto de los indicadores de resultado como de información proporcionada por la encuesta.

6.1.1. Resultados según los indicadores

Indicadores comunes de resultado

El sistema de indicadores del FSE define una serie de **indicadores comunes de resultado**³⁷, presentes en todos los programas operativos de la UE. Estos indicadores permiten observar mejoras de las personas participantes en cuanto al **empleo y a su formación**.

Los indicadores muestran que las personas participantes³⁸ han obtenido de modo acumulado 233.707 empleos, incluido por cuenta propia, y 151.154 cualificaciones³⁹ tras su participación.

Además, el sistema de indicadores nos ofrece información sobre cambios observados orientados a obtener estas mejoras en el empleo y en la educación en un futuro. De esta manera: 70.547 participantes se han integrado en los sistemas de educación o formación tras su participación y 69.197 participantes inactivos han buscado trabajo tras su participación (Tabla 19).

³⁷ Estos indicadores son definidos en el [Reglamento \(UE\) n.º 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento \(CE\) n.º 1081/2006 del Consejo.](#)

³⁸ Recuérdese que los participantes tal y como se recoge en el [Manual sobre orientaciones sobre indicadores del FSE](#) pueden aparecer varias veces si son distintas operaciones y por tanto, de facto son participaciones. En este sentido los indicadores de resultados hay que interpretarlos en esta dirección en la medida en que se asocian a las participaciones.

³⁹ Por cualificación se entiende el resultado de un proceso de aprendizaje que ha sido formalmente reconocido por un órgano competente. Este resultado está encuadrado en el [marco europeo de cualificaciones](#), que abarca las cualificaciones obtenidas en el sistema educativo o fuera de él. Fuente: Comisión Europea (2018); [Marco Español de Cualificaciones.](#)

Tabla 19. Indicadores comunes de resultado (CR01 a CR04), 2019

Código Indicador	Indicador	Total	Hombres	Mujeres
CR01	Participantes inactivos que buscan trabajo tras su participación	69.197	32.484	36.713
CR02	Participantes que se han integrado en los sistemas de educación o formación tras su participación	70.547	32.209	38.338
CR03	Participantes que obtienen una cualificación tras su participación	151.154	66.664	84.497
CR04	Participantes que tienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	233.707	118.000	115.707
	Total	524.605	249.357	275.255
	Distribución	100%	46,9%	53,1%
	Total participaciones	1.142.086	552.428	589.658
	Ratio Resultados (CR01-CR04) / Participaciones	45,9%	45,1%	46,7%

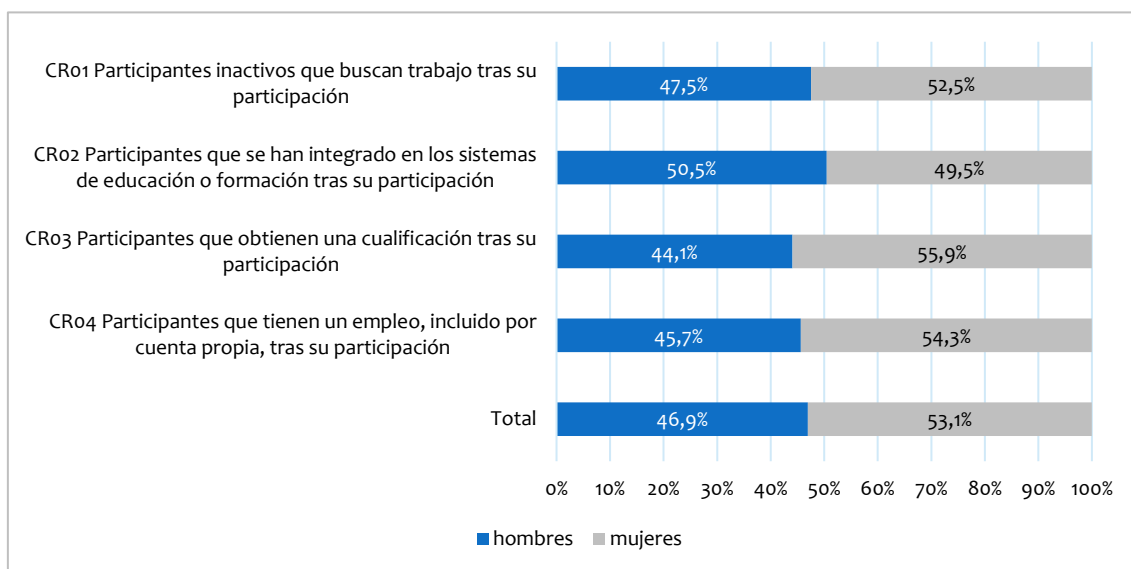
Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

En conjunto, estos indicadores muestran **524.605 participantes que han obtenido un resultado, lo que supone el 45,9% de las participaciones de personas registradas (1.142.086)**. No obstante, es preciso tomar estos datos con cautela, pues como se mencionó anteriormente el FSE contabiliza el número de participaciones pero no de participantes únicos. De manera similar, la misma persona puede haber obtenido más de un resultado.

Por sexo, se observa una **presencia algo mayor de resultados en mujeres** que en hombres, a excepción del indicador de acceso al empleo, que se reparte de manera equitativa.

La mayor presencia de mujeres con resultados es debido a dos razones. Primero, a la mayor presencia de mujeres entre las personas participantes, que representan un 51,6% del total, en comparación con un 48,4% de hombres. Segundo, el porcentaje de participaciones de mujeres que ha obtenido un resultado (de los mostrados en la Tabla 19, CR01 a CR04) es mayor, un 46,7%, frente a un 45,1% en el caso de los hombres (media del 45,9%) (Gráfico 56).

Gráfico 56. Distribución de los indicadores comunes de resultado (CO01 a CO04) por sexo, 2019



Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

Los indicadores comunes de resultado muestran también información **seis meses después** de la participación. Esta información es muy relevante por dos razones. Primero, debido a la complejidad de los procesos de inclusión social los resultados pueden obtenerse no de manera inmediata tras la participación sino un periodo de tiempo después. Segundo, para tener en cuenta en qué medida los resultados se mantienen en el tiempo.

De hecho, 78.334 participantes tienen un empleo, incluso por cuenta propia, seis meses después de su participación, lo que representa un 33,5% de la cifra mostrada por el indicador de participantes que tienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación (233.707) (Tabla 20).

Tabla 20. Indicadores comunes de resultado (CR06 a CR09), distribución por sexo, 2019

	Total	Hombres	Mujeres
Participantes que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, en el plazo de seis meses después de su participación	78.334	47,5%	52,5%
Participantes que hayan mejorado su situación en el mercado de trabajo en el plazo de los seis meses siguientes a su participación	8.488	49,9%	50,1%
Participantes mayores de 54 años de edad que obtienen un empleo incluido por cuenta propia en el plazo de seis meses siguientes a su participación	5.953	48,9%	51,1%
Participantes desfavorecidos que obtienen un empleo, incluso por cuenta propia, en el plazo de seis meses siguientes a su participación	70.958	47,0%	53,0%

Es importante tener en cuenta que el sistema de indicadores del FSE está concebido para describir los resultados **tras la participación** en las acciones y seis meses tras su participación, pero no nos ofrece una descripción del **proceso de mejora**. Esto es especialmente relevante para el caso de las personas vulnerables, quienes en muchos casos necesitan procesos largos en los que además es perfectamente posible que existan altibajos. Una perspectiva de proceso permite además reforzar la prevención.

Valoración de la eficacia

La **inserción laboral** es uno de los principales resultados esperados de los proyectos del OT9, ya que las acciones son diseñadas bajo la perspectiva de la inclusión activa. En la Tabla 19 se compara el número de personas participantes desempleadas con aquellas que cuentan con un empleo tras su participación, mostrando el grado de eficacia:

Un tercio (233.707 personas), contaban con un empleo tras su participación, sobre 707.828 participantes desempleados acumulados.

La región con mayor grado de eficacia es la menos desarrollada (Extremadura) con un porcentaje de inserción laboral del 36,3%, seguida de las regiones más desarrolladas con tasa del 50% (inserción del 34,3%) y de las regiones en transición (32,9%). Las regiones con resultados más limitados en el ámbito laboral son las más desarrolladas con tasa del 80%, con un grado de eficacia del 27,6% (Tabla 21).

Tabla 21. Número de participantes desempleados y con empleo tras su participación en proyectos del OT9 y grado de eficacia por tipo de región

Tipo de Región	Personas con empleo tras su participación (CR04) 2019	P. participantes desempleadas (CO01) acumulados 2019	Grado de eficacia
Más desarrollada-Tasa 50%	117.014	341.163	34,3%
Más desarrollada-Tasa 80%	25.231	91.282	27,6%
Transición	81.704	248.529	32,9%
Menos desarrollada	9.758	26.854	36,3%
TOTAL	233.707	707.828	33,0%

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

En lo que se refiere al grado de **eficacia de las acciones para las personas desempleadas por sexo** (Tabla 22), los datos muestran que el porcentaje de **hombres** desempleados que tienen un empleo tras su participación es **mayor que el de mujeres** (35,2% frente a 31,4%) y esto ocurre en todos los tipos de región.

Resulta especialmente significativa la diferencia en las regiones más desarrolladas (tasa 80%), donde la diferencia es de casi 10 puntos porcentuales. En suma, hay más mujeres que

hombres en el OT9, pero los resultados finales en términos de acceso al empleo son menores en aquellas.

Tabla 22. Grado de eficacia sobre las personas desempleadas por sexo y tipo de región

Tipo de Región	Grado de eficacia	
	Hombres	Mujeres
Más desarrollada-Tasa 50%	34,6%	34,0%
Más desarrollada-Tasa 80%	33,2%	24,6%
Transición	36,3%	30,8%
Menos desarrollada	38,0%	34,9%
TOTAL	35,2%	31,4%

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

Indicadores específicos de resultado

Además de los indicadores comunes de resultado, los programas operativos han incorporado también diversos indicadores específicos. La diversidad de estos indicadores es amplia. Entre los indicadores específicos de resultado, se presta especial atención al indicador de **“Participantes en situación o riesgo de exclusión social que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo, incluido por cuenta propia tras su participación (ER01)”**, resumido en adelante como **“Participantes en situación o riesgo de exclusión social con logros”**. Este indicador ha sido incorporado en 14 de los 22 programas operativos del OT9⁴⁰. En las siguientes regiones, el grado de eficacia general para las personas participantes en situación o riesgo de exclusión social ha sido del 44,0% (Tabla 23).

Es decir, el 44% de las personas participantes en situación o riesgo de exclusión social han obtenido un logro (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.

Tabla 23. Número de personas en situación o riesgo de exclusión social y participantes que han conseguido algún logro con los proyectos del OT9 y grado de eficacia por tipo de región

Tipo de Región	Participantes con logros (ER01) 2019	Participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01) acumulados 2019	Grado de eficacia (ER01/EO01)
Más desarrollada-Tasa 50%	165.822	423.603	39,1%
Más desarrollada-Tasa 80%	43.191	81.897	52,7%
Transición	137.208	277.911	49,4%

⁴⁰ En concreto en los Programas Operativos de: La Rioja, Murcia, Principado de Asturias, Islas Baleares, Castilla y León, Cataluña, Galicia, País Vasco, Inclusión social y economía social, Castilla La-Mancha, Aragón, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía.

Tipo de Región	Participantes con logros (ER01) 2019	Participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01) acumulados 2019	Grado de eficacia (ER01/EO01)
Menos desarrollada	11.620	34.340	33,8%
TOTAL	357.841	817.751	43,8%

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo. Nota: En la columna Participantes con logros (ER01) no se incluye el dato de la Comunidad Valenciana dentro del sumatorio de la fila “Más desarrollada-Tasa 50%” dado que la Comunidad Valenciana no incluye el indicador específico de ejecución EO01. El valor del PO de la Comunidad Valenciana para el indicador ER01 2019 es de 1.774.

Las diferencias son sustanciales en las **regiones** analizadas⁴¹. Mientras que las regiones más desarrolladas con tasa 80% y en transición tienen un grado de eficacia cercano al 50% (concretamente 52,7% y 49,4%, respectivamente), las regiones más desarrolladas con tasa del 50% no llega al 40% de eficacia y la región menos desarrollada se queda en el 33,8%.

Existen además otros indicadores específicos de resultado, que se refieren a grupos específicos o a resultados sobre entidades. Estos indicadores serán mostrados en otras secciones del documento. Por ejemplo el indicador específico de resultado ER34 utilizado en el PO Islas Baleares de “Participantes con discapacidad o con trastornos de desarrollo que mejoran su inserción social y desarrollo tras su participación”, con un valor de 188 participantes, es tenido en cuenta en el apartado 9.2 Principio igualdad de trato y no discriminación (página 168). Otro ejemplo, referido a entidades, es el indicador ER05, utilizado en POISES, de “Entidades públicas o privadas que han implantado medidas de promoción de la igualdad de género, en el plazo de los 6 meses siguientes a su participación”, con un valor acumulado de 554 entidades, y que se tiene en cuenta junto con otros indicadores específicos similares en el apartado 9.1 Principio de igualdad de oportunidades (página 157).

6.1.2. Otros resultados más allá de los indicadores

La encuesta permite complementar la información sobre los resultados obtenidos más allá de lo descrito por los indicadores, profundizando en algunas áreas e incorporando otras. Para ello, se ha preguntado acerca de una serie de resultados, que se pueden agrupar en 5 áreas. Los indicadores de resultados disponibles ofrecen información sobre las dos primeras áreas (laboral y competencial), que la encuesta complementa. Los indicadores ofrecen, sin embargo, muy poca o nula información sobre las tres áreas siguientes: bienestar emocional, accesibilidad a los servicios y sensibilización.

La encuesta muestra que las acciones han logrado resultados no descritos por los indicadores de resultados en competencias, bienestar emocional, accesibilidad y sensibilización.

⁴¹ Nota: Este análisis se limita a los PO que han incorporado los indicadores específicos EO01 y ER01.

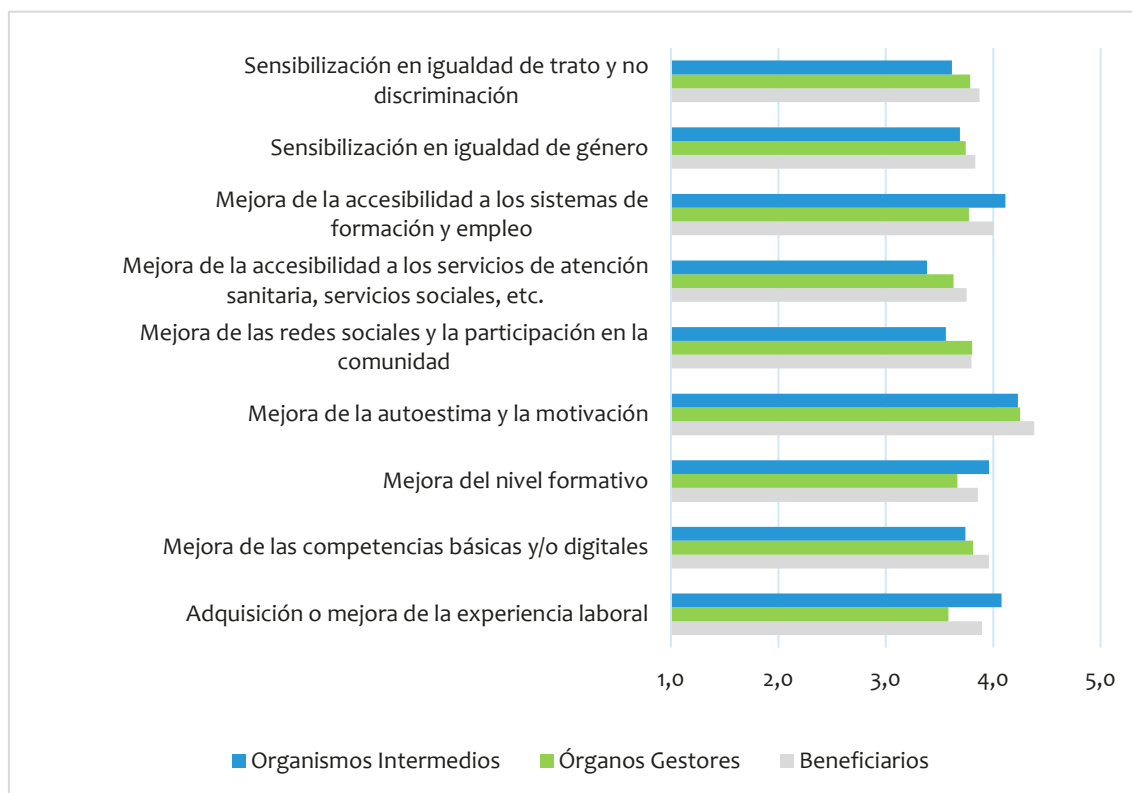
Área	Resultado descrito en la encuesta
Laboral	Adquisición o mejora de la experiencia laboral
Competencial	Mejora de las competencias básicas y/o digitales Mejora del nivel formativo
Bienestar emocional	Mejora de la autoestima y la motivación Mejora de las redes sociales y la participación en la comunidad
Accesibilidad a los servicios	Mejora de la accesibilidad a los servicios de atención sanitaria, servicios sociales, etc. Mejora de la accesibilidad a los sistemas de formación y empleo
Sensibilización	Sensibilización en igualdad de género Sensibilización en igualdad de trato y no discriminación

Según las entidades encuestadas, **las acciones han sido por lo general relevantes para conseguir los resultados planteados**, obteniendo todos ellos un valor por encima de 3 en una escala de 1 a 5 (Gráfico 57).

Entre el conjunto de resultados, destaca la mejora de la autoestima y la motivación, seguido de la mejora de la accesibilidad a los sistemas de formación y empleo.

Entre las competencias básicas se encuentran habilidades personales que son esenciales para el acceso al empleo.

Gráfico 57. Valoración media de los resultados conseguidos por las personas participantes



Nota: escala 1: nada a 5: mucho

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

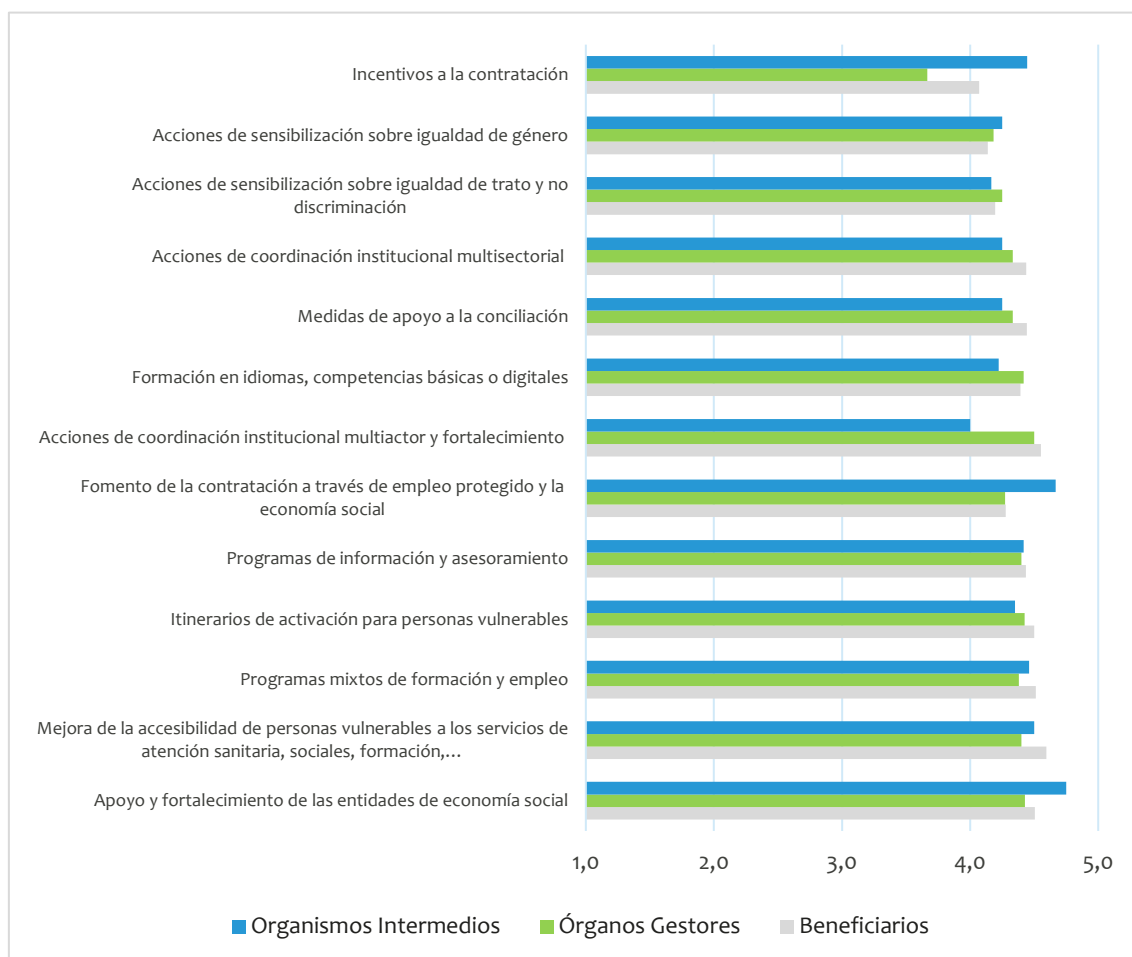
6.1.3. Percepción de los actores sobre la eficacia de las acciones

Tras la descripción de los resultados, tanto a través de los indicadores como de la encuesta, prestamos atención a la eficacia de las acciones. Dada la enorme amplitud y diversidad de acciones e indicadores, este análisis no se realiza de manera pormenorizada a nivel de acción, sino de manera agregada a través de la percepción de los agentes encuestados.

La percepción de la eficacia de las acciones por los actores involucrados en las acciones del OT9 es por lo general **muy positiva**. Se reconoce la eficacia de un abanico muy amplio de acciones lo que lleva a inferir que todas parecen ser necesarias.

Las valoraciones medias se encuentran entre el 4 y el 5 (bastante y muy eficaz) en prácticamente todas las acciones, lo que significa que las organizaciones están satisfechas con su eficacia. No se observan diferencias significativas entre las diferentes acciones (Gráfico 58).

Gráfico 58. Valoración media de la eficacia de las acciones



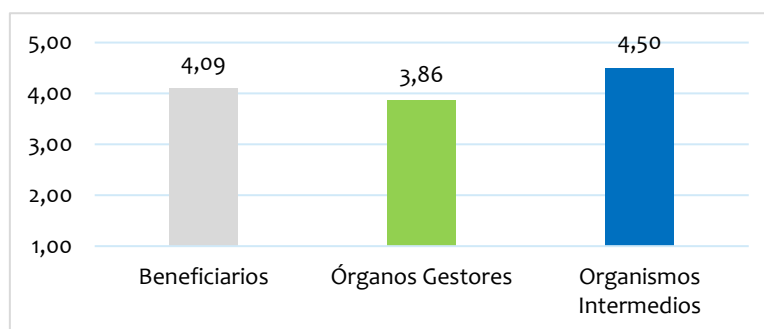
Nota: escala 1: nada a 5: mucho

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

6.1.4. Satisfacción de las personas participantes

El grado de satisfacción de las personas beneficiarias en las actuaciones de acuerdo con la opinión de las organizaciones encuestadas es por lo general bastante positivo, especialmente en opinión de los organismos intermedios.

Gráfico 59. Grado de satisfacción de las personas beneficiarias en las actuaciones del FSE percibido por las organizaciones encuestadas (1 a 5)



Nota: escala 1: nada a 5: mucho

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

6.2. Eficiencia

6.2.1. Valoración de la eficiencia

En el análisis de eficiencia se aborda en qué medida se logran los objetivos de inclusión social introduciendo una variable adicional: el uso de los recursos y los costes. Un estudio idóneo de la eficiencia debiera especificar el coste relativo de las operaciones que ha generado la intervención, a través del cálculo de ratios financieras por participantes atendidos y por participantes que han obtenido un empleo. De esta forma se podría ofrecer una valoración de la rentabilidad de estas, es decir del coste resultado. Sin embargo, el **actual sistema de indicadores del FSE no permite valorar en rigor la eficiencia de sus acciones.**

No ha sido posible abordar este ejercicio por la falta de datos disponibles de carácter financiero y de personas participantes que coincidieran en el mismo momento del tiempo y con una relación unívoca, es decir, gastos invertidos en las personas participantes. Esta carencia se explica porque las pautas de la recogida de la información de la normativa comunitaria así lo explicitan; en consecuencia no es una causa atribuible, en este caso, a la Autoridad de Gestión. En este sentido es una debilidad patente en la regulación comunitaria no contemplar esta necesidad de cara a la evaluación y únicamente enfocar la información a la gestión e implementación.

Por esta razón, el presente capítulo únicamente se circunscribe a la opinión de los actores consultados, opinión que normalmente está condicionada por las actuaciones que desarrolla cada uno de ellos y que no ha podido ser triangulada con datos objetivos de gasto y resultado.

Existen importantes **obstáculos metodológicos para evaluar en rigor la eficiencia**, entre ellos la disponibilidad de información, pero también la propia naturaleza y diversidad de las acciones y las personas participantes.

Hay además limitaciones importantes para la evaluación de la eficiencia de las acciones orientadas a la inclusión social en el Fondo Social Europeo más allá de la mera disponibilidad de indicadores. Es importante tener en cuenta que la **diversidad de las acciones** no las hace comparables. Por ejemplo hay acciones orientadas a la inclusión activa y otras a la mejora de la coordinación entre sistemas, que tienen lógicamente resultados de naturaleza diferente que los hace no comparables entre sí. Por otra parte, incluso dentro de las propias acciones orientadas a la inserción laboral existe una **diversidad de métodos** y contenidos, no solo entre un programa y otro, sino en los itinerarios que se diseñan para cada participante, como resulta lógico por la propia naturaleza personalizada de los mismos. Por último, otra limitación es la **diversidad de perfiles** en cuanto a su grado de vulnerabilidad y de empleabilidad. Interpretar como más eficiente una acción que trabaja con perfiles de menor vulnerabilidad y que tuviera mejores resultados de inserción laboral con un coste similar a otra que trabajara con perfiles de mayor vulnerabilidad (y empleabilidad) sería un error. Sin embargo, se carece de una magnitud estandarizada que mida el nivel de vulnerabilidad y de empleabilidad de las personas participantes del FSE. De hecho, la propia naturaleza del concepto de vulnerabilidad la hace compleja para su medición y especialmente para la comparación de sus avances debido a su multidimensionalidad, al implicar un amplio número de variables.

6.2.2. ¿Qué influye en la eficiencia?

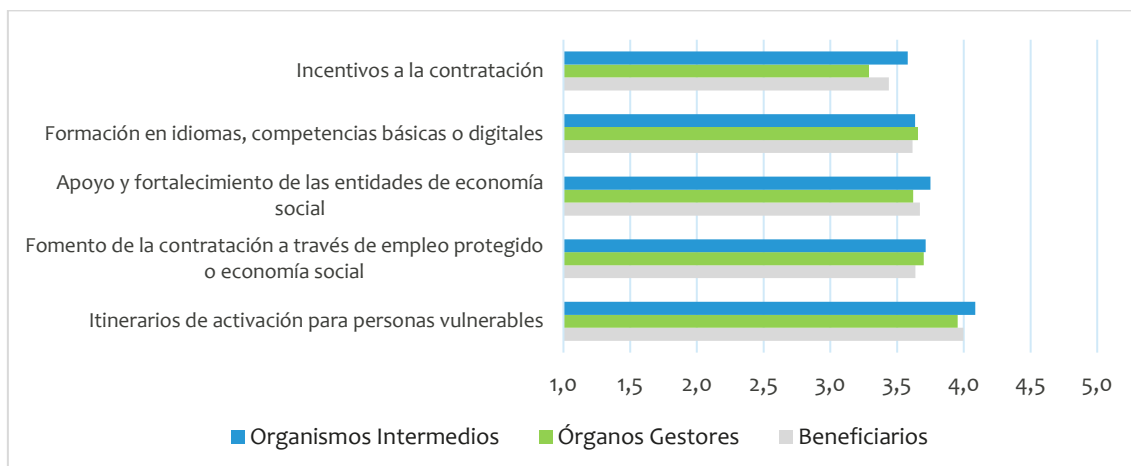
Si bien existen importantes limitaciones metodológicas para determinar la eficiencia de las acciones, el trabajo de campo ha sido particularmente relevante para identificar factores que influyen en la eficiencia de las acciones, incluido el tipo de acción.

Tipo de acción

La encuesta muestra la percepción de la eficiencia de las acciones en cuanto al tipo de acción (Gráfico 60).

Según las organizaciones encuestadas no existen grandes diferencias en cuanto a la eficiencia en función del tipo de acciones, aunque señalan que los **itinerarios de activación para las personas vulnerables son las acciones más eficientes**, mientras que las menos eficientes serían los incentivos a la contratación.

Gráfico 60. Valoración media del grado de eficiencia (relación coste/resultados) de las acciones



Nota: escala 1: nada a 5: mucho

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Los itinerarios personalizados de inserción tienen una elevada eficiencia en comparación con otras acciones ya que están muy adaptados en su implementación a las necesidades de las personas beneficiarias. Esto permite trabajar con elementos específicos de inclusión social y relacionarlos con medidas de formación y empleo. La complejidad de las situaciones de exclusión necesita a menudo de diversas acciones, como orientación, formación orientada a la inserción laboral, tutoría, seguimiento y acompañamiento en el puesto de trabajo. Por otra parte, los itinerarios pueden incluir acciones financiadas o no por el OT9, como las acciones formativas del OT8, o acciones no financiadas por el FSE. Esta complementariedad con otras acciones, objetivos y programas favorece una eficiencia mayor.

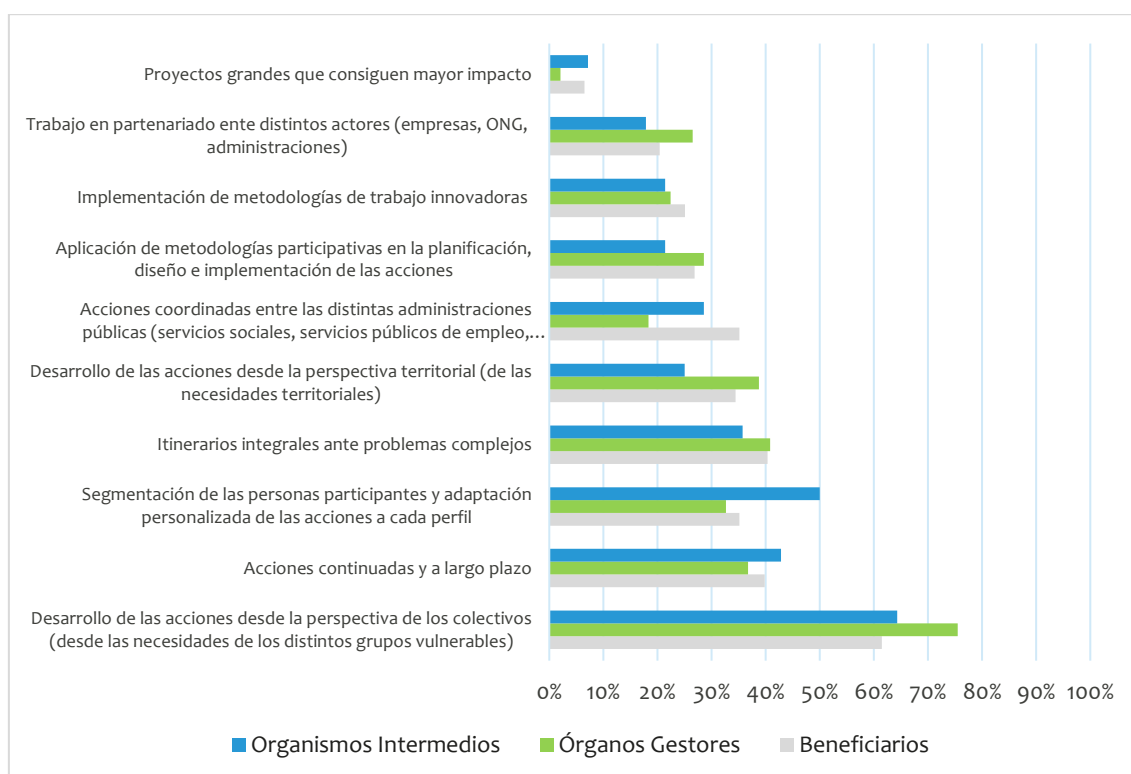
Factores que favorecen la eficiencia

Más allá del tipo de acción esta evaluación ha podido identificar un conjunto de factores que favorecen o reducen la eficiencia, esto es, a priori sobre el mismo tipo de acción. La encuesta muestra un conjunto de factores favorables para la eficiencia, valorados por las entidades encuestadas.

El **desarrollo de las acciones adaptadas a los colectivos** es el factor que según los agentes encuestados favorece en mayor medida la eficiencia, seguida por las **acciones continuadas a largo plazo**.

Por el contrario, apenas se valora que los proyectos sean grandes como un factor de mejora de la eficiencia (Gráfico 61).

Gráfico 61. Principales factores que favorecen la eficiencia de las acciones



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9. Nota: Los porcentajes se refieren al porcentaje de encuestados que ha señalado cada factor como favorecedor de la eficiencia.

Como puede observarse, muchos de los factores mostrados no son independientes sino que guardan relaciones entre sí. El desarrollo de las acciones desde la perspectiva de los colectivos facilita la segmentación de las personas participantes (tercer factor en importancia) y con ello la adaptación de las acciones a cada perfil. Esto favorece a su vez la creación de itinerarios integrales que respondan a problemas complejos, que son más sencillos de llevar a cabo a través de la coordinación entre administraciones y desde una perspectiva territorial.

Las acciones coordinadas entre distintas administraciones son un factor que favorece la eficiencia. En este sentido, en la ausencia de mecanismos de coordinación formal se ha observado que el entendimiento mutuo y las relaciones entre profesionales de diferentes servicios favorece mucho la eficiencia.

Además de los resultados de la encuesta, las entrevistas han llamado la atención sobre tres factores con potencial de incrementar la eficiencia:

- **La intervención grupal** permite una mayor intervención con un menor coste de personal y, además, favorece las relaciones personales entre participantes. Un ejemplo es la intervención grupal orientada a la adquisición de competencias.
- **El uso de herramientas web** para la autoevaluación y desarrollo de competencias. Estas herramientas se han usado, por ejemplo, para proyectos con discapacidad,

mostrando una alta eficiencia, en tanto que la inversión en su desarrollo y preparación es muy baja y ha tenido un impacto positivo.

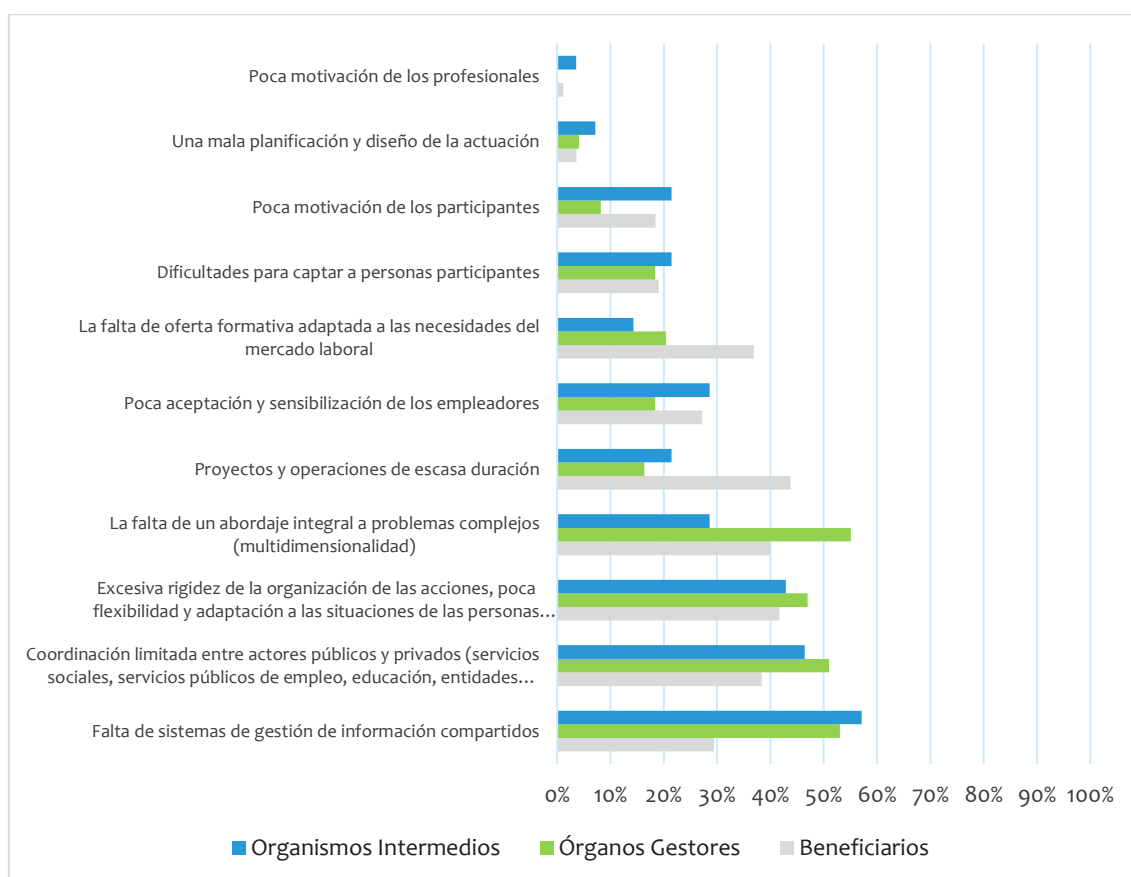
- **La adaptación del modelo de atención a la realidad geográfica.** Un ejemplo se puede encontrar en Castilla-La Mancha, donde se ha cambiado el modelo de atención de los Servicios de capacitación socio-laboral para personas con discapacidad, pasando de agrupar a todas las personas en centros en municipios más grandes a ofrecer la atención de manera itinerante en el municipio en el que vive la persona. Con ello se ha logrado un importante ahorro, pasando de un coste de seis mil euros aproximadamente por persona en un centro ocupacional, a casi la mitad (3,3 mil euros). Además de este ahorro se han mejorado los resultados (el 72,77% de las personas atendidas registran un resultado en materia de empleo o formación).

Factores que reducen la eficiencia

Los resultados de la encuesta sobre los factores que reducen la eficiencia son similares a los que la favorecen. Se observa que las organizaciones consideran la **excesiva rigidez de las acciones, poca flexibilidad y adaptación a las situaciones de las personas** participantes como uno de los principales factores que reducen la eficiencia de las acciones. Otro de los factores más señalados por los órganos gestores y los organismos intermedios es la **coordinación limitada** entre actores públicos y privados y la falta de sistemas de información compartidos, elemento que a su vez es necesario para la coordinación. Sin embargo, los beneficiarios otorgan una menor importancia a estos dos factores, en especial a los sistemas de información compartidos. Para las entidades beneficiarias, resultan más negativos los proyectos y operaciones de escasa duración y la falta de un abordaje integral de problemas complejos (multidimensionalidad).

La excesiva rigidez de la organización de las acciones, la falta de coordinación y de sistemas de información compartidos son los principales factores que reducen la eficiencia de las acciones según los agentes encuestados (Gráfico 62).

Gráfico 62. Principales factores que reducen la eficiencia de las acciones



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9. Nota: Los porcentajes se refieren al porcentaje de encuestados que ha señalado cada factor como limitador de la eficiencia.

6.3. Sostenibilidad

El actual sistema de indicadores del FSE no permite valorar en rigor la sostenibilidad de sus acciones en el tiempo. Este sistema mide los resultados en las personas participantes tras la participación en las acciones y seis meses tras su participación, pero no conocemos la situación con posterioridad. Esta evaluación se basa en información recopilada a través del trabajo de campo para considerar la sostenibilidad de los resultados de las acciones.

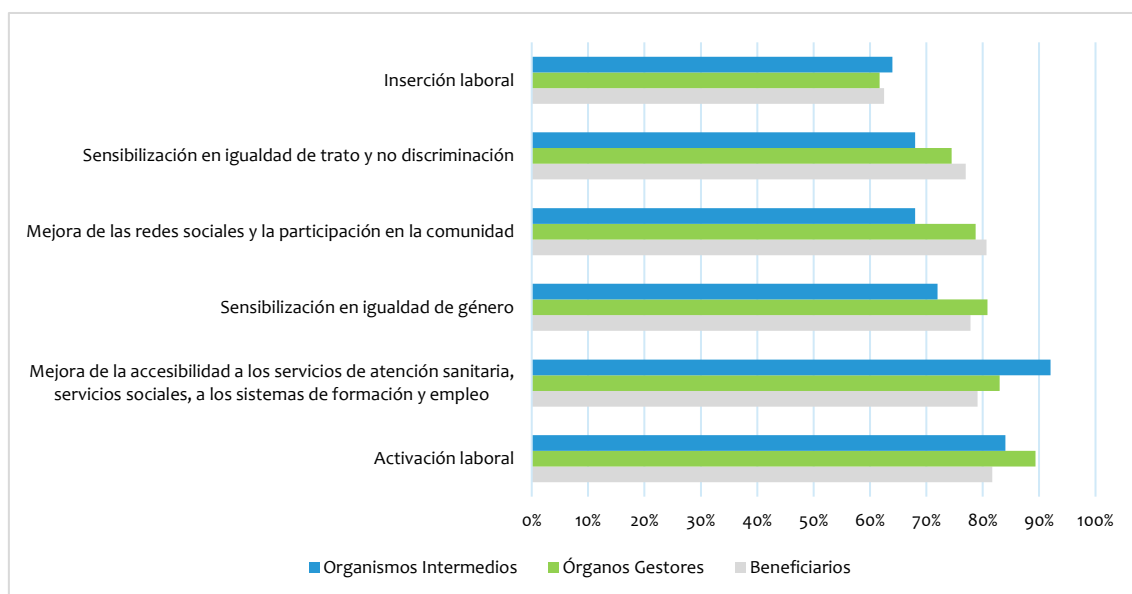
Desde el punto de vista de los actores, la sostenibilidad de la **activación laboral**, lo que incluye mejora de competencias y resultados no medidos por los indicadores, como la mejora de la autoestima y el cambio de actitudes, parece ser superior a la sostenibilidad de la **inserción laboral**, muy dependiente de la coyuntura del mercado de trabajo.

La encuesta muestra que la **activación laboral sí se considera sostenible a lo largo del tiempo por la gran mayoría de las organizaciones.** En cambio, a pesar de ser el objetivo principal de muchas de las acciones, apenas 2 de cada 3 organizaciones encuestadas consideran que la inserción laboral de las personas participantes es sostenible en el tiempo. Las condiciones estructurales del mercado de trabajo afectan mucho a la sostenibilidad del mantenimiento

del empleo y de su calidad. En este sentido, la crisis generada por el Covid-19 puede hacer que personas que hayan mejorado la empleabilidad y logrado su inserción laboral vuelvan a una situación de desempleo y con ello al empeoramiento de su empleabilidad. Es importante tener en cuenta que el actual periodo de programación comenzó con una crisis y está pasando por otra (Gráfico 63).

Por otra parte, ambos resultados están relacionados, dado que el acceso y la permanencia en el empleo favorece el asentamiento de resultados como la mejora de la autoestima y el cambio de actitudes, que a su vez se vuelven menos sostenibles en el caso de experiencias de desempleo duraderas.

Gráfico 63. Sostenibilidad en el tiempo de los resultados de las acciones del OT9



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Por último, la sostenibilidad de resultados a **nivel institucional**, como la mejora de la cooperación entre departamentos e instituciones, depende en gran medida de la voluntad política y del grado de rotación del personal; bien es cierto que la creación de redes y estructuras de cooperación tiene la ventaja de que genera un ecosistema de trabajo que es útil para otras actuaciones más allá de las financiadas por el FSE.

7. Impacto

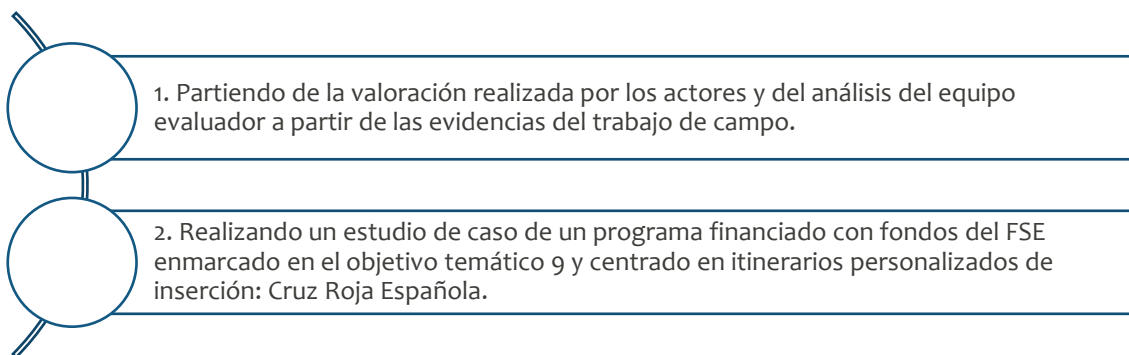
Los resultados de las acciones han tenido una serie de efectos positivos en las personas, en las organizaciones y en la sociedad en su conjunto. En términos estrictos, y entendiendo la evaluación de impacto como la medición del efecto causal directamente atribuible a la intervención sobre los resultados a los que espera llegar a través de su implementación es difícil medirlo con rigor, debido a la interrelación de factores que generan los efectos observados. Es complejo poder determinar en qué medida los efectos son consecuencia de la acción que se evalúa. Un estudio riguroso del impacto requiere aislar los efectos desde una

perspectiva contrafactual, comparando los efectos de una acción sobre las personas participantes con un grupo de control con características similares.

Hay varios motivos que imposibilitan hacer este abordaje, primeramente porque esta evaluación temática tiene un alcance inabordable para aplicar una evaluación contrafactual, aun salvando este obstáculo y acotando el objeto a un caso concreto, se exige una información que no ha sido posible recabar. No obstante, en esta evaluación se ha hecho un ejercicio de estudio de caso que trata de realizar una aproximación cuantitativa.

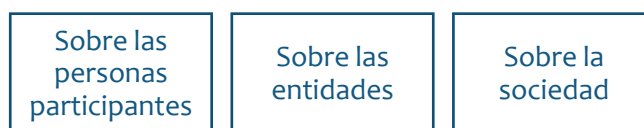
Otra dificultad añadida en la medición de impacto de los resultados de las acciones sobre las personas, en las organizaciones y en la sociedad en su conjunto es que no siempre resulta sencillo identificar un indicador cuantitativo. Muchos de ellos solo se pueden apreciar desde el punto de vista cualitativo, al carecer de indicadores que los midan.

Teniendo en cuenta estas limitaciones esta evaluación afronta el reto de la valoración del impacto de las acciones de inclusión social financiadas por el FSE desde una doble perspectiva:

- 
1. Partiendo de la valoración realizada por los actores y del análisis del equipo evaluador a partir de las evidencias del trabajo de campo.
 2. Realizando un estudio de caso de un programa financiado con fondos del FSE enmarcado en el objetivo temático 9 y centrado en itinerarios personalizados de inserción: Cruz Roja Española.

7.1. Valoración del impacto

La valoración del impacto se aborda desde tres dimensiones:



7.1.1. Sobre las personas participantes

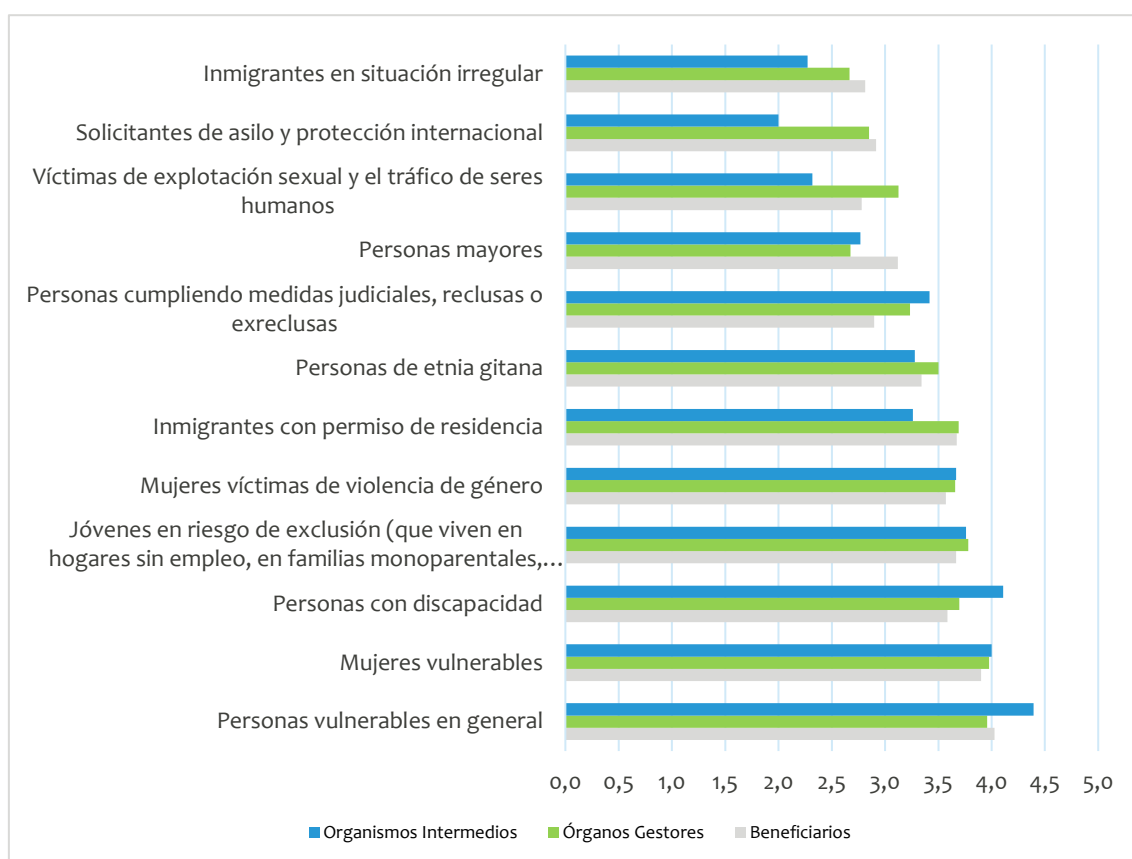
Los resultados generados por las acciones han tenido un **impacto positivo en la mejora de la empleabilidad y de la inclusión social** de muchas personas participantes. Además, han generado efectos positivos en la autoestima de las personas participantes, favoreciendo su empoderamiento y un cambio de actitudes y concienciación de la responsabilidad sobre su evolución profesional.

La encuesta permite describir la magnitud de este impacto según los **perfiles de participantes**.

Existe una relación entre los perfiles a los que han alcanzado más las acciones y los perfiles que han mejorado más su situación como consecuencia de las acciones: personas vulnerables en general y mujeres vulnerables.

La encuesta muestra que las personas vulnerables en general, incluidas las mujeres vulnerables, así como los jóvenes, todo ellos perfiles más generales, han obtenido los mejores resultados; dos excepciones serían las personas con discapacidad y las mujeres víctimas de violencia de género, que pese a su especificidad habrían obtenido resultados mejores a la media. Esto es un punto a favor de la valoración de las acciones específicamente diseñadas para ambos grupos (Gráfico 64).

Gráfico 64. Grado en el que consideras que el FSE ha contribuido a mejorar la situación de inclusión social de los siguientes perfiles de personas vulnerables.



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Por el contrario, otros perfiles, como las personas inmigrantes en situación irregular, las solicitantes de asilo y la víctimas de explotación sexual y tráfico de seres humanos habrían obtenido los peores resultados. Es importante remarcar que las acciones llegan de modo muy limitado a estos tres grupos (ver Gráfico 53. Valoración media de los perfiles a los que se ha alcanzado con las acciones, página 106), y que sufren factores de exclusión específicos relacionados con la normativa de extranjería, como fue destacado durante las entrevistas. Una de las buenas prácticas presentadas en esta evaluación, del PO de Cataluña,

precisamente muestra una forma de superar las barreras para la participación con inmigrantes en situación irregular.

Por último, la escasa valoración de resultados sobre las personas mayores está posiblemente relacionada con la concentración de acciones del OT9 en la inserción laboral. Esto es relevante dado que teniendo en cuenta que los otros dos objetivos temáticos del FSE se centran en el acceso al empleo (OT8) y en la educación (OT9), la concentración del OT9 en la inclusión activa, o en el empleo como vía para la inclusión, reduce considerablemente el impacto del FSE sobre las personas mayores.

La valoración de los media de los perfiles a los que más acciones se han dirigido coincide bastante con el grado en que se considera que el FSE ha mejorado la situación de determinados perfiles.

En otras palabras, **las acciones tienen mejores resultados en los perfiles a los que mejor llega el FSE, y a la inversa.**

Esto apunta a factores causales que dificultan tanto el acceso como la eficiencia de las acciones con determinados perfiles de elevada vulnerabilidad.

Esto pone el acento en una de las cuestiones clave del OT9: **las personas con un nivel de vulnerabilidad menor obtienen en general mejores resultados** que la media, especialmente en acciones orientada a la inserción laboral.

Esto es debido a que estas personas sufren en menor grado vulnerabilidad, lo que facilita mayor participación y mejores resultados, tanto en el empleo como en las acciones de apoyo orientadas a lograr esta inserción laboral. Es por tanto importante que el diseño de las acciones para los más vulnerables se adapte a las posibilidades de empleo de las personas, proporcionándoles apoyos desde una perspectiva integral que se extienda el tiempo necesario.

7.1.2. Sobre las entidades

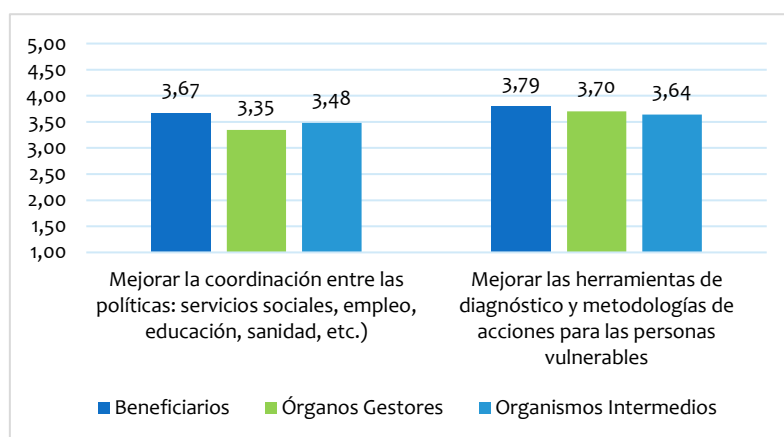
Las acciones del OT9 del FSE han tenido también un impacto sobre las entidades. Este impacto ha sido tanto directo, como consecuencia de acciones diseñadas para tal fin, como indirecto, a través de los efectos originados por la implementación de acciones destinadas a la inclusión de las personas.

En este apartado se estudia este impacto en la administración pública y en las entidades sociales. Por otra parte, más allá del impacto en las organizaciones, las acciones del OT9 han tenido también un impacto en las políticas en su conjunto. Este último impacto se analizará en el capítulo siguiente, sobre el valor añadido.

Sobre la administración

El FSE ha tenido un impacto en la administración pública, principalmente en dos elementos: la mejora de la coordinación y del sistema de diseño, planificación, ejecución y evaluación (Gráfico 65). Este impacto también ha sido recogido por las entrevistas

Gráfico 65. ¿En qué medida consideras que la existencia del FSE ha contribuido a conseguir los siguientes resultados?



Nota: Escala 1: nada a 5: mucho.

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

En la administración pública el FSE ha contribuido a la mejora **de la coordinación entre sistemas**, tanto a través de acciones que implican en la práctica el trabajo conjunto de diferentes organizaciones como mediante acciones específicamente diseñadas para mejorar esta coordinación.

Una acción específicamente diseñada para mejorar la coordinación es la **Red de Inclusión Social (RIS)**⁴², en la que participan departamentos tanto de empleo como de servicios sociales de las comunidades autónomas, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, los interlocutores sociales (CEOE, UGT y CCOO), el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, la FEMP y una nutrida representación del Tercer Sector. Su principal finalidad es mejorar la coordinación entre servicios de empleo, servicios sociales y tercer sector para procurar una atención integral y eficaz a las personas en situaciones de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social. Su principal valor es el trabajo conjunto entre sus miembros. La RIS ha favorecido el aprendizaje mutuo entre administraciones y ha diseñado una herramienta para el diagnóstico de personas en situaciones de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social que sirve de referencia para profesionales de los servicios sociales y los servicios de empleo, de cara a establecer rutas de atención integral a estas personas. Además, ha diseñado un modelo y

⁴² <http://redinclusion-social.es/>

unas bases para un modelo de intercambio de información entre servicios de empleo, servicios sociales y entidades del tercer sector.

El POISES incluye dentro del Eje 7 de Cooperación Transnacional el indicador específico de ejecución (E009) Proyectos y redes transnacionales. Según este indicador a fecha de 31 de diciembre de 2019 se habían realizado un total de 24 proyectos y redes transnacionales, si bien el número total de redes es menor⁴³. Dentro de estas acciones se encuentra la **Red europea EURoma**⁴⁴ (European Network on Roma Inclusion under ESI Funds), una red europea creada bajo liderazgo español⁴⁵ para mejorar la inclusión social de la población gitana. Esta red focaliza su trabajo alrededor de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y se compone por 15 países socios, representados por las Autoridades públicas responsables de los Fondos Estructurales, Organismos Intermedios o Autoridades encargadas de la ejecución, y por Autoridades responsables de las políticas dirigidas a la población gitana (en particular los Puntos Nacionales de Contacto de las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana)⁴⁶. Además, la Fundación ONCE ha lanzado tres redes transnacionales, que se suman a las de FACH y CEPES⁴⁷.

En Murcia el FSE ha mejorado el proceso de coordinación para la activación de las personas vulnerables. Este impacto ha sido generado por el trabajo con las entidades de iniciativa social, empleo, IMAS y servicios sociales de atención primaria. Para ello se han realizado protocolos de coordinación, un manual y se ha impartido formación.

El FSE también ha visibilizado la necesidad de la coordinación entre sistemas para atender a las personas vulnerables, favoreciendo con ello un cambio cultural en las organizaciones y en la percepción de los profesionales.

En Andalucía, el FSE ha financiado la **ERACIS**⁴⁸, orientada a que las personas residentes en zonas con necesidades de transformación social puedan acceder a los distintos Sistemas de Protección Social: educación, salud, servicios sociales y empleo, así como a otros servicios públicos. Para ello la ERACIS ha ofrecido itinerarios de inclusión socio laboral y ha elaborado planes locales de intervención. En la práctica esto supone el trabajo conjunto de profesionales de diferentes administraciones y entidades, creando sinergias y dinámicas de trabajo cooperativas, superando barreras organizativas y compartiendo información. Para ello la ERACIS ha desarrollado una herramienta de intercambio de información que integra información proporcionada por profesionales de servicios sociales, entidades sociales y otros servicios de la administración, como salud, vivienda, educación o empleo (ver más detalles en el capítulo de buenas prácticas). La ERACIS ha motivado la creación de espacios de

⁴³ Esto es debido a que el indicador suma las redes por los diferentes tipos de región.

⁴⁴ <https://www.euromanet.eu/es/sobre-la-red/>

⁴⁵ La red se encuentra liderada por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España con el apoyo de la Fundación Secretariado Gitano mediante su [labor de Secretaría Técnica](#).

⁴⁶ POISES. Informe Anual de Ejecución 2018.

⁴⁷ POISES. Informes Anuales de 2017, 2018 y 2019.

⁴⁸ [Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social](#) (ERACIS), impulsada por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía a través de la Dirección General de Servicios Sociales.

coordinación entre los servicios sociales comunitarios, las entidades sociales y el servicio de empleo en el plano local, favoreciendo la creación de relaciones entre profesionales de diferentes servicios. También en Murcia, se observan cada vez más iniciativas de coordinación en varios niveles, incluido el plano local, fruto de los esfuerzos del FSE⁴⁹.

El FSE también ha mejorado el **sistema de diseño, planificación y ejecución de acciones**, favoreciendo la **cultura de la evaluación** en la administración.

Las exigencias del FSE han supuesto un reto pero también han impulsado la adopción de un sistema de indicadores homogéneo y con ello la sistematización de la recogida de información, lo que facilita el análisis y la comprensión de los efectos de las acciones. Esto ha tenido efectos positivos en el seguimiento de acciones, lo que ha servido para el ajuste de acciones en curso. Además, ha favorecido un mejor diseño y planificación de las acciones, más orientadas al cumplimiento de objetivos medidos mediante indicadores previamente definidos.

Estos cambios han requerido y por tanto favorecido un aprendizaje del personal de la administración. Todo esto contribuye a la modernización en la gestión de las políticas activas de empleo y de inclusión social, así como al desarrollo de la **cultura de la evaluación** en la administración y la aplicación de nuevos métodos de trabajo más eficientes.

Sobre las entidades sociales

La implementación de acciones del OT9 también ha tenido un impacto en las entidades sociales beneficiarias, mostrando diversos efectos positivos.

De manera similar a la administración, el FSE ha supuesto un reto para muchas organizaciones debido a su complejidad administrativa, lo que ha favorecido su **desarrollo organizativo** y la mayor profesionalización, **mejorando los sistemas de la recogida de información, administración, gestión y la cultura evaluativa**.

Este impacto ya se observó en el periodo de programación anterior. Las entidades que experimentaron un mayor aprendizaje en el periodo de programación anterior han sido capaces de superar con menores dificultades las exigencias del actual periodo. De hecho las dificultades burocráticas en la gestión del FSE fueron reportadas con mayor intensidad al inicio del periodo que en los ejercicios más recientes. Esto permite valorar la existencia de un **proceso de aprendizaje colectivo en múltiples entidades** a lo largo del país, lo que supone un importante activo para el próximo periodo de programación.

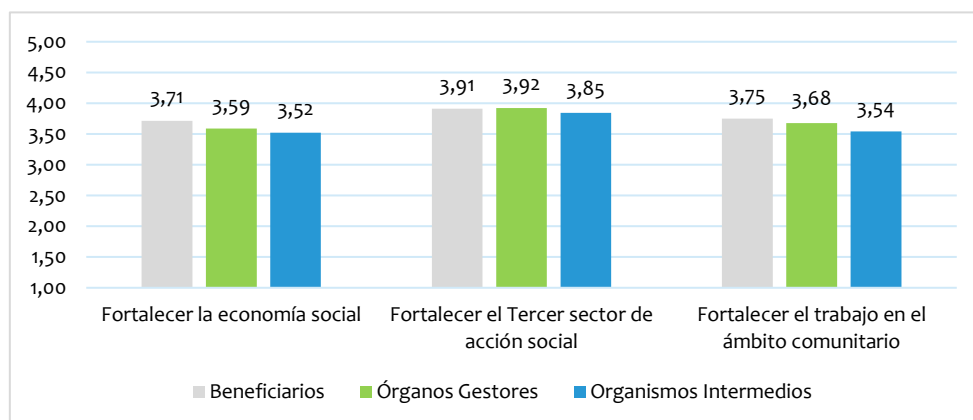
Sin embargo, estas dificultades también han supuesto impactos negativos en algunas entidades beneficiarias, que se traducen en sobrecarga de trabajo o riesgos de tesorería

⁴⁹ Un ejemplo se puede observar en el Ayuntamiento de Murcia, donde se ha creado una mesa conjunta de la Consejería de Servicios Sociales y de Vivienda para mejorar las condiciones de las familias que se van a incorporar a viviendas de realojo.

derivados de un proceso de implementación confuso y con incertidumbres para los beneficiarios.

Los agentes encuestados sostienen que las acciones del OT9 han contribuido a fortalecer en especial el tercer sector de acción social, pero también el trabajo en el ámbito comunitario y la economía social, como se verá a continuación (Gráfico 66).

Gráfico 66. ¿En qué medida consideras que la existencia del FSE ha contribuido a conseguir los siguientes resultados?



Nota: Escala 1: nada a 5: mucho.

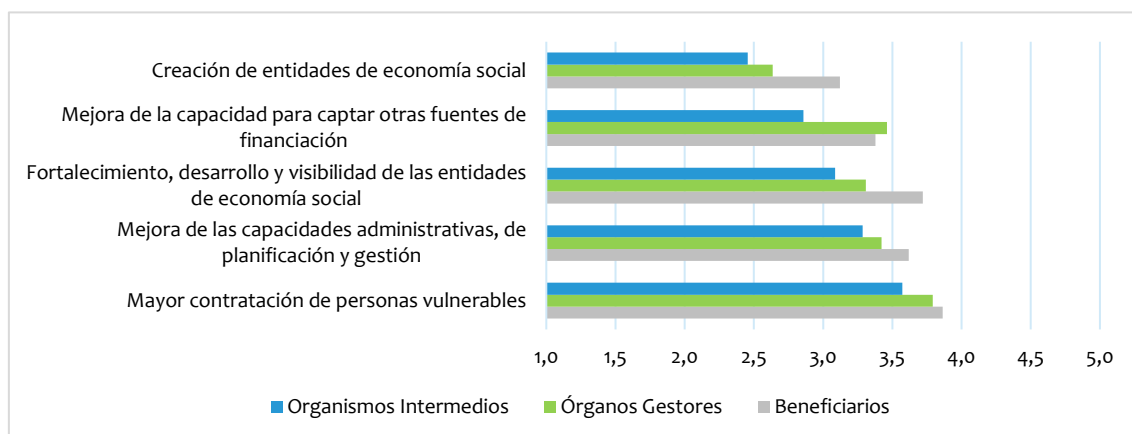
Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Sobre las entidades de economía social

Por último, las acciones del OT9 han tenido efectos positivos sobre las entidades de la economía social. La encuesta muestra que las acciones del OT9 sobre las entidades de economía social que han sido beneficiarias finales han tenido un efecto positivo particularmente de volumen, aumentando la contratación de personas vulnerables. Además, han tenido efectos de mejora de las capacidades administrativas, de planificación y gestión, de manera similar a lo observado sobre el conjunto de entidades públicas y del tercer sector.

El FSE ha **fortalecido las entidades de economía social**, mejorando su visibilidad, capacidades administrativas, capacidad para captar otras fuentes de financiación y creación de entidades. todo ello ha repercutido en una mayor contratación de personas vulnerables (Gráfico 67).

Gráfico 67. Resultados y efectos a los que ha contribuido el FSE sobre las entidades de economía social que han sido beneficiarias finales de acciones.



Nota: Escala 1: nada a 5: mucho.

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Por otra parte, las acciones también han servido para fortalecer y desarrollar las entidades, incrementando su visibilidad y su capacidad para captar otras fuentes de financiación. De hecho, la encuesta apunta a que el OT9 ha tenido un mayor efecto sobre el fortalecimiento de las entidades ya existentes que sobre la creación de entidades nuevas.

En este sentido, tres programas operativos (Extremadura, POISES y País Vasco) incluyen **indicadores** específicos de ejecución sobre la economía social. Estos indicadores muestran 116 proyectos de creación de entidades de economía social y 52 proyectos empresariales de entidades de economía social (Tabla 24).

Tabla 24. Indicadores específicos de ejecución relacionados con la economía social, 2019

Código	Indicador específico	Extremadura	POISES	País Vasco	Total nacional
E007	Proyectos de creación de entidades de economía social	47	39	30	116
E070	Proyectos empresariales de entidades de economía social que trabajan para la integración socio laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión social		52		52

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo.

A su vez, cuatro programas operativos incluyen indicadores específicos de resultado relacionados con la economía social, mostrando que 8.587 participantes en situación o riesgo de exclusión social han mantenido su empleo en entidades de economía social (ER12) y que se han creado o consolidado 9 entidades de economía social que trabajan para la integración socio-laboral de colectivos en riesgo de exclusión social (ER70) (Tabla 25).

Tabla 25. Indicadores específicos de resultado relacionados con la economía social, 2019

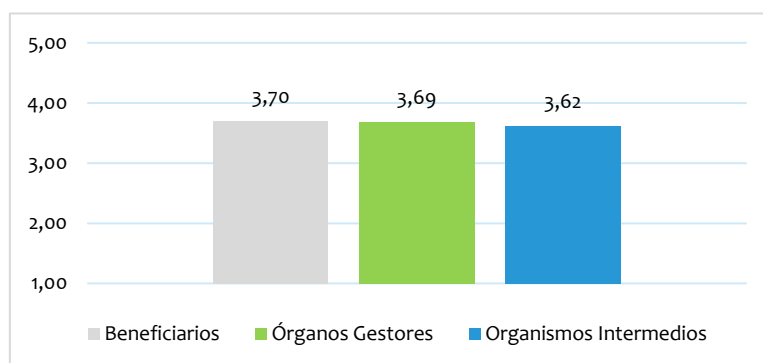
Indicador	Cantabria	Cataluña	País Vasco	Inclusión social y economía social	Total
ER12 Participantes en situación o riesgo de exclusión social que mantienen su empleo en entidades de economía social	3807	1.166	1.038	2.576	8.587
ER70 Entidades de economía social que trabajan para la integración socio-laboral de colectivos en riesgo de exclusión social, creadas o consolidadas a partir de los proyectos empresariales.				9	9

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo.

7.1.3. Sobre la sociedad en su conjunto

La encuesta muestra que la mayoría de los agentes consideran que la existencia del FSE ha contribuido a fomentar un mercado laboral más inclusivo. Esto es debido tanto a los impactos en las personas como en las entidades y en las políticas, incluyendo la mejor adaptación de las políticas activas de empleo a los más vulnerables, como se verá más adelante (Gráfico 68).

Gráfico 68. ¿En qué medida consideras que la existencia del FSE ha contribuido a fomentar un mercado laboral más inclusivo?



Nota: Escala 1: nada a 5: mucho.

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Además, el impacto sobre las personas y sobre las entidades ha generado también un impacto sobre la sociedad en su conjunto, **cambiando percepciones**. El estudio de caso sobre Acceder muestra que uno de los principales logros del programa es el cambio en la mentalidad tanto de personas gitanas como no gitanas, acerca de las capacidades de las personas gitanas para su inserción en el empleo normalizado. De manera similar, en el caso de las personas con discapacidad se ha observado una reducción de los estereotipos sobre

la discapacidad en el entorno de las personas beneficiarias (familiar, comunitario, laboral o universitario), lo que ha potenciado las acciones.

El FSE ha tenido un **impacto en la sociedad influyendo desde el cambio de percepciones y mentalidades sobre las personas vulnerables**, pero resulta difícil determinar en qué magnitud y extensión.

El impacto en la percepción y actitudes por parte del conjunto de la sociedad es un objetivo explícito de muchas de las acciones del fondo al tratarse de un factor causal capaz de generar exclusión. Sin embargo, no existen indicadores del FSE para medir este impacto. Esto es particularmente relevante dado que muchas acciones persiguen entre sus objetivos sensibilizar a partes de la población o a la población en su conjunto, cambiando actitudes y mentalidades. De manera similar, la medición y el seguimiento de estas actitudes tiene también un valor para la acción preventiva, pudiendo detectar de manera temprana nuevas actitudes negativas hacia ciertos grupos que puedan derivar en nuevas dinámicas de exclusión en el medio y largo plazo.

7.2. ¿Los itinerarios personalizados de inclusión son una estrategia de intervención óptima? Una aproximación cuantitativa: el ejemplo de Cruz Roja

Como hemos avanzado no se ha podido llevar a cabo una evaluación de impacto de carácter contrafactual puesto que para hacer ese ejercicio se han de cumplir una serie de requisitos técnicos y disponibilidad de información que no ha sido posible lograr por los siguientes motivos:

1. La carencia de información de calidad de carácter laboral (situación de alta en la seguridad social en distintos momentos del tiempo, el tipo de contrato, la duración de los contratos, etc.) de las personas que participan en acciones financiadas por el FSE.
2. La imposibilidad de construir un grupo de control equivalente al no tener tampoco información de personas que no participaran en acciones pero que tuvieran las mismas características.

Estas restricciones han llevado al equipo de evaluación a proponer como alternativa una aproximación cuantitativa en base al análisis de caso un caso tal y como a continuación se presenta.

7.2.1. Introducción: objetivos y objeto de análisis

El objetivo de este análisis consiste en determinar la eficacia y el impacto de los itinerarios personalizados de inserción sociolaboral como herramienta de inserción laboral e inclusión social de las personas participantes con un perfil vulnerable ante el empleo. Para ello se realiza un análisis cuantitativo de los resultados de un programa concreto financiado por el

FSE que cumple con las características de un itinerario al uso y que constituye un ejemplo paradigmático.

La elección del objeto de estudio se hizo sobre la base de los siguientes criterios:

- 1) Operación desarrollada en el período de evaluación y en el marco del objetivo temático 9.
- 2) Objetivo de la operación: desarrollo de itinerarios personalizados de inserción con todos los elementos definatorios.
- 3) Población objetivo: población vulnerable ante el empleo de perfil diverso.
- 4) Programa con alcance territorial amplio y con unos sistemas de información avanzados para proporcionar la información requerida.
- 5) Suficiente masa crítica, es decir número de participantes suficiente para obtener conclusiones robustas y poder aplicar las técnicas de investigación oportunas.
- 6) Voluntad de la entidad a participar y ofrecer los datos para la evaluación.

En virtud de estos requerimientos se seleccionó a Cruz Roja Española como entidad que cumplía estas condiciones quien prestando su conocimiento, apoyo y ofrecido los datos con todas las garantías necesarias a efectos de la evaluación. El equipo de evaluación agradece la colaboración prestada por esta entidad, sin la cual no se hubiese podido llevar a cabo este ejercicio.

El Programa ¿en qué consiste?

Se consideró idóneo para abordar el análisis el programa materializado en la **Operación Entredades, ejecutado por Cruz Roja Española** entre los años 2016 y 2019 y financiado por el Fondo Social Europeo. Dicho programa se enmarca dentro del eje prioritario 2, destinado a promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación, su prioridad de inversión es la 9.1, inclusión activa, y su objetivo específico el 9.1.1. (Mejorar la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación y de itinerarios integrados y personalizados de inserción)

El objetivo final de **Entredades** es **incrementar la empleabilidad** de personas que se encuentran fuera del mercado laboral por motivos de edad, bajos niveles formativos y elevado tiempo en desempleo o por condicionantes sociales que implican una discriminación.

Las personas a las que se dirige el programa son:

- **Mayores de 45 años** con trayectorias profesionales descendentes.
- **Jóvenes menores de 30** con baja formación y experiencia en desempleo o subempleo.
- **Unidades familiares en desempleo prolongado o baja intensidad de empleo** que generan pobreza intergeneracional.

Para conseguir los objetivos previstos de integración en el mercado de trabajo, se llevan a cabo **itinerarios de inserción personalizados**. En ellos se han articulado medidas de: reactivación y motivación, reorientación de objetivos profesionales, acciones positivas de diversidad generacional, desarrollo de competencias básicas, digitales y transversales, cualificación y recalificación profesional en espacios laborales, entrenamiento en contextos laborales y acompañamiento a la inserción.

Dichas acciones se han definido de **manera individual** en función de las necesidades, intereses y posibilidades concretas de cada persona. En todos los casos se ha hecho especial hincapié en las acciones de activación y en el acompañamiento, con el fin de reducir las dificultades específicas que pudieran surgir a las personas participantes.

¿Cuáles son las hipótesis de partida a contrastar?

La evaluación de esta operación se centra en comprobar su eficacia en términos de conseguir sus objetivos de empleabilidad de personas en situación de vulnerabilidad. La hipótesis general a contrastar consiste en comprobar si las acciones llevadas a cabo en los itinerarios personalizados del proyecto ofrecen una respuesta idónea para las distintas personas en riesgo o situación de exclusión social, consiguiendo aumentar su empleabilidad. La mejora de la empleabilidad se define como la inserción en el mercado laboral con un puesto de trabajo o la obtención de una cualificación que permita una integración laboral futura. Por lo tanto, dividimos la hipótesis general en dos hipótesis específicas:

Hipótesis 1: Los itinerarios de inserción consiguen un aumento de la empleabilidad de las personas participantes, mediante la inserción en el mercado laboral o la obtención de una cualificación

- **Abordaje:** Análisis de los resultados tras la finalización de los itinerarios, centrado en consecución de empleo y de cualificación.

Hipótesis 2: Los itinerarios personalizados son eficaces para todas las personas en riesgo o situación de exclusión social, sin importar su situación de desventaja de partida. Es decir, el proyecto permite superar las barreras en el mercado laboral de personas con distintas situaciones de desventaja.

- **Abordaje:** Análisis de las personas que han obtenido un empleo o cualificación al finalizar los itinerarios, desagregado por características socioeconómicas.

¿Con qué datos contamos para abordar el análisis?

Para llevar a cabo este análisis contamos con la información proporcionada por Cruz Roja relativa a operación Entredades con datos de todos sus participantes a lo largo de los 3 años de ejecución. La base de datos cuenta con 15.653 casos incluyendo variables que describen

las características socioeconómicas de las personas participantes y sus resultados finales, además de las horas recibidas en cada itinerario personalizado.

En concreto, la base de datos proporciona la siguiente información sobre las personas participantes: sexo, edad, nivel educativo, situación laboral y situación de desventaja (hogar con todos los miembros en paro, en paro y con hijos, hogar monoparental, migrantes, discapacidad, minorías, problemas de drogodependencia, reclusos, víctimas de violencia de género, etc.). En total se cuenta con información de 15.653 personas, constituyendo una muestra muy amplia en términos cuantitativos.

7.2.2. ¿Quiénes participan en el Programa?

Las personas participantes en Entredades se corresponden con el perfil tipo para estos itinerarios si bien se enfoca en determinados niveles etarios. Como podemos observar en la Tabla 26, las personas participantes son **menores de 30 y mayores de 45 en situación de desempleo o inactividad**. Hay más **mujeres** en el programa que hombres y la mayoría de las personas cuentan con un **nivel educativo entre primaria y secundaria alta**, siendo esta segunda la más frecuente (Tabla 26).

Tabla 26. Perfiles de las personas participantes en el programa Entredades

	Número de personas	Porcentaje sobre el total
Sexo		
Hombre	6.545	41,8%
Mujer	9.108	58,2%
Edad		
Menor de 21 años	1.932	12,3%
21-25 años	3.067	19,6%
26-30 años	2.034	13,0%
31-44 años	155	1,0%
45-49 años	3.005	19,2%
50-54 años	3.063	19,6%
55-59 años	1.799	11,5%
Mayor de 60 años	598	3,8%
Nivel educativo		
Analfabeto no lee ni escribe	38	0,2%
CINE o Educación de la primaría infancia	502	3,2%
CINE 1 Educación Primaria	3.295	21,1%
CINE 2 Secundaria Baja (3°ESO)	2.662	17,0%
CINE 3 Secundaria Alta (4°ESO, ciclos formativos de Grado Medio, Bachillerato, certificados de profesionalidad nivel 2)	7.293	46,6%

	Número de personas	Porcentaje sobre el total
CINE 4 Post-secundaria (certificados de profesionalidad nivel 3)	695	4,4%
CINE 5 Terciaria de ciclo corto	338	2,2%
CINE 6 Licenciatura o equivalente	761	4,9%
CINE 7 Maestría, especialización o equivalente	66	0,4%
CINE 8 Doctorado o equivalente	3	0,0%
Situación laboral		
Trabajador/a por cuenta propia o ajena	149	1,0%
Desempleado/a larga duración	3.260	20,8%
Inactivo/a	5.673	36,2%
Desempleado/a NO larga duración	4.492	28,7%
TOTAL	15.653	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de participantes de la operación Entredades, Cruz Roja Española

En cuanto a las diferencias entre las personas participantes en el programa por sexo (Tabla 27), observamos que el porcentaje de mujeres participantes de más edad, a partir de los 45 años, es superior al de los hombres, cuya proporción es más elevada en los menores de 30 años. Por otro lado, hay un mayor porcentaje de mujeres con niveles educativos más elevados, a partir de post-secundaria, aunque las diferencias no son sustanciales. Por último, hay un menor porcentaje de hombres inactivos en el programa (40% frente a 43,1% de mujeres inactivas), o lo que es lo mismo, un mayor porcentaje de las personas participantes hombres son desempleados, tanto de corta como de larga duración, en relación con las mujeres.

Tabla 27. Perfiles de las personas participantes en el programa Entredades por sexo

	Hombres		Mujeres	
	Número de hombres	Porcentaje sobre el total de hombres	Número de mujeres	Porcentaje sobre el total de mujeres
Edad				
Menor de 21 años	917	14,0%	1.015	11,1%
21-25 años	1.387	21,2%	1.680	18,4%
26-30 años	875	13,4%	1.159	12,7%
31-44 años	55	0,8%	100	1,1%
45-49 años	1.088	16,6%	1.917	21,0%
50-54 años	1.239	18,9%	1.824	20,0%
55-59 años	759	11,6%	1.040	11,4%
Mayor de 60 años	225	3,4%	373	4,1%

	Hombres		Mujeres	
	Número de hombres	Porcentaje sobre el total de hombres	Número de mujeres	Porcentaje sobre el total de mujeres
Nivel educativo				
Analfabeto no lee ni escribe	12	0,2%	26	0,3%
CINE 0 Educación de la primera infancia	212	3,2%	290	3,2%
CINE 1 Educación Primaria	1.485	22,7%	1.810	19,9%
CINE 2 Secundaria Baja (3°ESO)	1.169	17,9%	1.493	16,4%
CINE 3 Secundaria Alta (4°ESO, ciclos formativos de Grado Medio, Bachillerato, certificados de profesionalidad nivel2)	3.037	46,4%	4.256	46,7%
CINE 4 Post-secundaria (certificados de profesionalidad nivel 3)	252	3,9%	443	4,9%
CINE 5 Terciaria de ciclo corto	93	1,4%	245	2,7%
CINE 6 Licenciatura o equivalente	256	3,9%	505	5,5%
CINE 7 Maestría, especialización o equivalente	26	0,4%	40	0,4%
CINE 8 Doctorado o equivalente	3	0,0%	0	0,0%
Situación laboral				
Trabajador por cuenta propia o ajena	41	0,7%	108	1,4%
Desempleada larga duración	1.440	25,2%	1.820	23,1%
Inactiva	2.286	40,0%	3.387	43,1%
Desempleada NO larga duración	1.944	34,0%	2.548	32,4%
TOTAL	6.545	100%	9.108	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de participantes de la operación Entredades, Cruz Roja Española

En cuanto a las situaciones de desventaja a las que se enfrentan las personas participantes en Entredades (Tabla 28), destaca que uno de cada tres vive en hogares con todos sus miembros en situación de desempleo y la mitad de ellos con descendientes a su cargo. Además, el 38% de las personas participantes son migrantes o de origen extranjero. Hay que tener en cuenta que estas situaciones de desventaja no son excluyentes entre sí, por lo que una persona podría encontrarse en más de una de ellas, por ejemplo, vivir en un hogar sin empleo y ser migrante.

Tabla 28. Situaciones de desventaja de las personas participantes en el programa Entredades por sexo

Situación de desventaja	Total		Hombres		Mujeres	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Hogares sin empleo	3.248	20,8%	1.447	22,1%	1.801	19,8%
Hogares sin empleo con hijos/as a cargo	1.827	11,7%	718	11,0%	1.109	12,2%
Hogares monoparentales	1.025	6,5%	203	3,1%	822	9,0%
Migrantes	2.326	14,9%	901	13,8%	1.425	15,6%
Origen extranjero	3.593	23,0%	1.393	21,3%	2.200	24,2%
Minoría	415	2,7%	185	2,8%	230	2,5%
Persona con discapacidad	515	3,3%	278	4,2%	237	2,6%
Persona sin hogar	148	0,9%	91	1,4%	57	0,6%
Drogodependiente o exdrogodependiente	92	0,6%	75	1,1%	17	0,2%
Recluso/a o exrecluso/a	76	0,5%	62	0,9%	14	0,2%
Situación de pobreza	1.115	7,1%	480	7,3%	635	7,0%
Refugiado/a o solicitante de asilo	187	1,2%	114	1,7%	73	0,8%
Víctima de violencia de género	211	1,3%	0	0,0%	209	2,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de participantes de la operación Entredades, Cruz Roja Española

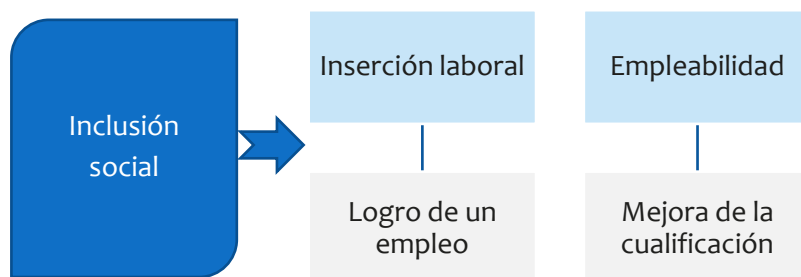
Analizando las situaciones de desventaja con perspectiva de género (Tabla 28), comprobamos que hay circunstancias que afectan en mayor medida a los hombres que a las mujeres y viceversa:

- ▶ Un mayor porcentaje de hombres vive en hogares sin empleo, son solicitantes de asilo, tienen alguna discapacidad, se encuentran sin hogar, son o han sido drogodependientes y se encuentran o han pasado por prisión.
- ▶ Las mujeres sufren en mayor medida que los hombres la situación de monoparentalidad en el hogar y son en mayor proporción migrantes o de origen extranjero. También hay participantes víctimas de violencia de género, una problemática que no se da entre los hombres.

7.2.3. ¿En qué medida se logran los objetivos?

En este apartado se detallan los resultados obtenidos por las personas participantes a corto plazo en términos de empleabilidad y/o inserción laboral, teniendo en cuenta una doble

dimensión: logro de un empleo y obtención de una cualificación⁵⁰. De esta manera, comprobamos si se cumple nuestra primera hipótesis sobre la eficacia de los itinerarios de inserción como mecanismo que mejorando estas condiciones incide de manera positiva en la inclusión social si entendemos esta desde la óptica de la inclusión activa (empleabilidad y empleo).



De las 15.644 personas que han participado en la operación analizada, 10.765 han mejorado su empleabilidad bien a través de la obtención de una cualificación o de un empleo (Tabla 29). Esto supone **una eficacia del 68,8% sobre el total de personas participantes**, lo que nos indica que los **itinerarios cumplen su objetivo en una elevada proporción**.

Si desagregamos los resultados entre cada dimensión, obtenemos que el 45,5% de las **personas participantes obtienen un empleo** al terminar su itinerario personalizado, esto es, 7.111 personas. Por otro lado, el **42,2% terminan su itinerario con una cualificación** que les ayudará a insertarse en el mercado laboral en el futuro. Teniendo en cuenta los colectivos vulnerables a los que se dirige el programa, estas cifras suponen un **éxito rotundo**.

Tabla 29. Resultados obtenidos en términos de empleabilidad por las personas participantes en el programa Entredades

Resultado itinerario	Número de personas	Porcentaje sobre el total
Cualificación	6.603	42,2%
Empleo	7.111	45,5%
Cualificación y/o empleo	10.765	68,8%
TOTAL PERSONAS	15.644	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de participantes de la operación Entredades, Cruz Roja Española

Resulta complicado tener ratios de inserción de otros programas o políticas que pudieran permitir una comparación. Si se toma como dato de referencia los resultados obtenidos en el marco del anterior período de programación, en el Programa operativo de Lucha contra la discriminación por parte de las entidades sociales gestoras (Cáritas, Cruz Roja Española,

⁵⁰ Por cualificación se entiende el resultado de un proceso de aprendizaje que ha sido formalmente reconocido por un órgano competente. Este resultado está encuadrado en el [marco europeo de cualificaciones](#), que abarca las cualificaciones obtenidas en el sistema educativo o fuera de él. Fuente: Comisión Europea (2018), [“Programming period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund Guidance document”](#); [Marco Español de Cualificaciones](#).

Fundación secretariado Gitano y fundación ONCE) en el que se logró una inserción del 38,92%⁵¹, los resultados de Entredades ponen de relieve su éxito.

Logro de objetivos por perfiles

Analizando estos datos de resultados por perfiles (Tabla 30), se muestran las diferencias en eficacia en términos de resultado para cada uno. En resumen:

- ▶ Existen pocas diferencias entre hombres y mujeres, siendo un punto superior en estas últimas.
- ▶ A partir de los 55 años hay menos personas que obtengan cualificación o empleo.
- ▶ Las personas desempleadas de larga duración obtienen empleo en menor medida.
- ▶ Las personas trabajadoras obtienen en menor porcentaje una cualificación.
- ▶ El porcentaje de personas empleadas aumenta con el nivel educativo, también la obtención de una cualificación, excepto para los que tienen un nivel educativo por encima de secundaria.

Tabla 30. Porcentaje de personas participantes que mejoran su empleabilidad por perfiles

		Obtiene empleo y/o cualificación	Obtiene cualificación	Obtiene empleo
Sexo	Hombre	68,2%	40,8%	45,1%
	Mujer	69,2%	43,2%	45,7%
Edad	Menor de 21 años	66,9%	51,8%	35,4%
	21-25 años	70,6%	46,4%	47,2%
	26-30 años	71,1%	39,6%	51,0%
	31-44 años	67,7%	40,0%	47,1%
	45-49 años	69,5%	39,5%	48,5%
	50-54 años	69,3%	40,9%	45,3%
	55-59 años	65,4%	37,4%	43,9%
	Mayor de 60 años	61,4%	33,4%	39,0%
Situación laboral	Trabajador/a por cuenta propia o ajena	63,1%	32,9%	43,6%
	Desempleado/a larga duración	64,9%	40,5%	40,3%
	Inactivo/a	70,4%	45,8%	45,0%
	Desempleado/a NO larga duración	71,2%	38,6%	51,6%
Nivel educativo	Menos que Educación Primaria (Analfabeto y CINE 0)	59,4%	34,6%	37,6%
	Educación Primaria (CINE 1)	64,9%	39,1%	40,6%
	Secundaria Baja (3°ESO) (CINE 2)	65,7%	42,3%	41,7%
	Secundaria Alta (CINE 3)	72,0%	45,4%	47,8%
	Post-secundaria y más (CINE 4 a CINE 8)	70,1%	37,1%	52,3%
TOTAL PERSONAS		68,8%	42,2%	45,5%

⁵¹ Fuente: Informe conjunto de las cuatro entidades (2010). [10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva](#).

Objetivos y desventajas

En lo que respecta a las situaciones de desventaja (Tabla 31), en términos generales la mayoría de los grupos se encuentran en torno a la media. Las excepciones en la obtención de empleo, con un porcentaje menor, son las personas drogodependientes (o ex), las personas reclusas (o ex), las refugiadas o solicitantes de asilo y las víctimas de violencia de género. En cuanto al porcentaje que obtiene una cualificación, se encuentran **muy por debajo de la media las personas con discapacidad y las personas sin hogar** y muy por encima las personas víctimas de violencia de género. No obstante las diferencias no superan los diez puntos, excepto en la cualificación de personas sin hogar y la obtención de empleo de las personas reclusas o exreclusas.

Tabla 31. Porcentaje de personas participantes que mejoran su empleabilidad por situación de desventaja

Situación de desventaja	Obtiene empleo y/o cualificación	Obtiene cualificación	Obtiene empleo
Hogares sin empleo	69,6%	43,6%	45,1%
Hogares sin empleo con hijos/as a cargo	68,9%	42,3%	44,9%
Hogares monoparentales	71,1%	44,3%	46,8%
Migrantes	68,7%	39,3%	47,9%
Origen extranjero	67,6%	39,4%	46,2%
Minoría	61,4%	37,6%	40,7%
Persona con discapacidad	61,7%	32,8%	41,0%
Persona sin hogar	60,8%	35,8%	42,6%
Drogodependiente o exdrogodependiente	60,9%	41,3%	38,0%
Recluso/a o exrecluso/a	59,2%	43,4%	31,6%
Situación de pobreza	70,6%	45,1%	46,7%
Refugiado/a o solicitante de asilo	62,6%	43,9%	34,2%
Víctima de violencia de género	66,8%	50,2%	39,3%
TOTAL PERSONAS	68,8%	42,2%	45,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de participantes de la operación Entredades, Cruz Roja Española

Si tenemos en cuenta el sexo al analizar los resultados obtenidos por cada una de las diferentes situaciones de desventaja (Tabla 32) no se observan desviaciones demasiado grandes entre mujeres y hombres; **el porcentaje de personas que obtienen un empleo y/o una cualificación no difiere mucho.**

Las mujeres reclusas (o exreclusas) y las que se encuentran en situación de pobreza parecen alcanzar mayores objetivos que los hombres con esas mismas desventajas, mientras que los

hombres drogodependientes (o exdrogodependientes) y de origen extranjero obtienen mejores resultados que las mujeres en esas situaciones.

Tabla 32. Porcentaje de personas participantes que obtienen un empleo y/o cualificación por situación de desventaja y sexo

Situación de desventaja	Hombres	Mujeres
Hogares sin empleo	69,0%	70,1%
Hogares sin empleo con hijos/as a cargo	68,1%	69,3%
Hogares monoparentales	71,4%	71,0%
Migrantes	69,1%	70,1%
Origen extranjero	70,9%	67,3%
Minoría	67,6%	67,6%
Persona con discapacidad	61,1%	61,7%
Persona sin hogar	61,5%	62,0%
Drogodependiente o exdrogodependiente	61,3%	58,8%
Recluso/a o exrecluso/a	56,5%	71,4%
Situación de pobreza	66,3%	73,9%
Refugiado/a o solicitante de asilo	63,2%	61,6%
Víctima de violencia de género		67,0%
TOTAL PERSONAS	68,2%	69,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de participantes de la operación Entredades, Cruz Roja Española

Intensidad de las actuaciones

Por último, la Tabla 33 muestra el efecto de la **intensidad de las actuaciones en el porcentaje de personas que mejoran su empleabilidad y o inserción.**

En general, una **mayor intensidad implica un mayor porcentaje de personas con empleo y cualificación**, aunque parece existir un número de meses y de horas a partir del cual los efectos son descendientes.

En concreto, el porcentaje de personas que mejoran su empleabilidad cuando pasan de los 6 meses en el programa se reduce sustancialmente. Algo parecido ocurre con el empleo a las personas que reciben más de 50 horas de formación, aunque en un porcentaje mucho menor.

Tabla 33. Porcentaje de personas participantes que mejoran su empleabilidad por intensidad de las actuaciones

		Obtiene empleo y/o cualificación	Obtiene cualificación	Obtiene empleo
Número de meses en el programa	Hasta 1 mes	56,5%	6,5%	52,7%
	Entre 1 y 2 meses	58,7%	21,7%	46,4%
	Entre 2 y 3 meses	75,3%	50,8%	46,9%
	Entre 3 y 4 meses	75,0%	53,7%	46,3%
	Entre 4 y 6 meses	75,3%	54,4%	47,2%
	Más de 6 meses	65,4%	43,4%	39,7%
Acciones de Orientación	Menos de 15 horas	59,1%	23,6%	44,8%
	15-29,9 horas	72,0%	47,5%	45,7%
	30 y más horas	78,1%	61,3%	46,0%
Acciones de Formación	Menos de 50 horas	49,5%	4,9%	46,5%
	50-149,9 horas	81,2%	66,0%	45,7%
	150 y más horas	82,6%	69,3%	43,4%
Acciones de Seguimiento	0 horas	61,8%	35,7%	41,3%
	0,1-0,9 hora	68,6%	36,7%	48,2%
	1 y más horas	81,3%	59,9%	49,3%
TOTAL PERSONAS		68,8%	42,2%	45,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de participantes de la operación Entredades, Cruz Roja Española

En conclusión, los itinerarios consiguen que **las personas con una elevada vulnerabilidad ante el empleo logren insertarse o cualificarse mejorando su empleabilidad**, por tanto, son eficaces. Las ratios de empleo y cualificación son muy elevadas, lo que implican que los itinerarios son un éxito.

No obstante, estos datos cuentan con la limitación de ofrecer una imagen parcial de los resultados porque muestran los resultados de cada variable sin tener en cuenta las demás. Por ello, en la siguiente sección introduciremos un modelo econométrico que nos permita introducir todas las variables a la vez.

7.2.4. ¿Cuál es el principal valor de los itinerarios?

Una vez determinado que los itinerarios de inserción cumplen su misión de mejorar la empleabilidad de las personas participantes a través de una mayor cualificación y de la inserción laboral, nos centramos en comprobar si funcionan de igual manera para todos los perfiles. En otras palabras, queremos saber si los itinerarios se adaptan a las situaciones específicas que presentan las diferentes personas participantes y cumplen su objetivo con independencia de dichas dificultades.

Metodología

Para este análisis se ha utilizado una **regresión logística binomial**, donde se pretende obtener cómo influye cada una de las variables que definen a las personas participantes en su probabilidad de mejorar su empleabilidad y/o inserción laboral⁵².

En nuestro análisis los resultados relevantes son los proporcionados por los denominados odds ratio, que se corresponden con el riesgo relativo. Dichos valores miden la influencia de cada variable sobre la probabilidad de que se obtenga un empleo y/o una cualificación, siempre suponiendo que el resto de las variables del modelo permanecen constantes.

La Tabla 34 muestra las variables independientes que han sido utilizadas en las regresiones logísticas cuyos resultados se ofrecen en el apartado siguiente. Es necesario aclarar que se ha eliminado del análisis de regresión la variable correspondiente a nivel educativo porque mostraba multicolinealidad con el resto de las variables, incumpliendo de esta manera los requisitos para llevar a cabo la regresión logística.

Tabla 34. Variables independientes utilizadas en la regresión logística

		Tipo de variable
Sexo		Dicotómica
Edad		Categoría/Dummy
Situación laboral		Categoría/Dummy
Situación de desventaja	Hogares sin empleo	Dicotómica
	Hogares sin empleo con hijos/as a cargo	Dicotómica
	Hogares monoparentales	Dicotómica
	Migrantes	Dicotómica
	Origen extranjero	Dicotómica
	Minoría	Dicotómica
	Persona con discapacidad	Dicotómica
	Persona sin hogar	Dicotómica
	Drogodependiente o exdrogodependiente	Dicotómica
	Recluso/a o exrecluso/a	Dicotómica
	Situación de pobreza	Dicotómica
	Refugiado/a o solicitante de asilo	Dicotómica
	Víctima de violencia de género	Dicotómica
	Intensidad de las acciones	Número de meses en el programa
Acciones de Orientación: horas		Categoría/Dummy
Acciones de Formación: horas		Categoría/Dummy
Acciones de Seguimiento: horas		Categoría/Dummy

Por otro lado, se ha utilizado una **modelización por pasos**, en la que se van eliminando del modelo logístico las variables que no son significativas. Por lo tanto, los resultados solo muestran los datos de las variables independientes que sí tienen un efecto en la empleabilidad de las personas, descartando el resto.

⁵² Para una descripción más detallada sobre el uso de la regresión logística binomial, ver el Anexo metodológico página 16.1 Anexo metodológico del análisis cuantitativo de impacto, página 237

Conclusiones

El resultado más relevante del análisis econométrico llevado a cabo con los datos de los itinerarios personalizados de inserción se centra en las variables que el modelo no considera que influyan en la obtención de un empleo y/o cualificación, siendo constantes todas las demás variables (Tabla 35).

En concreto, **ni el sexo ni prácticamente todas las situaciones de desventaja** (a excepción de recluso/a y refugiado/a) **tienen un efecto en la probabilidad de la persona de mejorar su empleabilidad con su itinerario.**

Es decir, los hombres y las mujeres tienen la misma probabilidad de encontrar un empleo y/o obtener una cualificación; y lo mismo las personas en hogares con y sin empleo; las personas migrantes y no migrantes; las personas con y sin discapacidad; y así con todas las situaciones de desventaja que se presentan.

En otras palabras, el modelo nos dice que **los itinerarios de inserción se adaptan a todas las necesidades provocando que no existan diferencias entre las personas con desventajas y sin ellas en términos de mejora de empleabilidad y la inserción laboral.**

Las excepciones son las personas reclusas y exreclusas, que tienen un 52,2% menos de probabilidad de conseguir un empleo y/o obtener una cualificación que las personas que nunca han pasado por prisión (el intervalo estaría entre el 22,8% y el 72,8%), y las personas refugiadas o solicitantes de asilo, cuya probabilidad es un 43,6% menor que si no lo fueran (intervalo entre el 18,8% y el 60,8%). Sin duda, se trata de dos colectivos con circunstancias especialmente complicadas, lo que puede dificultar su inserción en el mercado de trabajo a pesar de los esfuerzos del programa. En este sentido, el análisis de los datos nos indica que son las personas sobre las que habría que incidir en mayor medida para conseguir el objetivo de incremento de empleabilidad.

En cuanto al resto de resultados de la regresión, cabe destacar que solo las personas entre 31 y 44 años obtienen peores probabilidades de mejora de empleabilidad que el resto de los grupos de edad; dato que sería despreciable si se tienen en cuenta el escaso peso de las personas en este porcentaje de edad (1%) y que estas personas no son objeto del programa.

Por último, el número de meses en el programa parece ser positivo en cuanto a la probabilidad de lograr un empleo u obtener una cualificación, aunque las horas efectivas de las diferentes acciones obtienen resultados mixtos.

Tabla 35. Resultado de regresión logística para la variable obtiene un empleo y/o cualificación

		Odds Ratio	Intervalo de Confianza 95%	
			Inferior	Superior
Edad	Menor de 30 años	Referencia		
	31-44 años	0,88**	0,803	0,964
	45-49 años	1,118	0,752	1,662
	50 años y más	1,086	0,974	1,210
Situación laboral	Trabajador/a por cuenta propia o ajena	Referencia		
	Desempleado/a larga duración	0,785	0,546	1,129
	Inactivo/a	0,628***	0,565	0,699
	Desempleado/a NO larga duración	0,825***	0,751	0,907
Número de meses en el programa	Hasta 2 meses	Referencia		
	Entre 2 y 5 meses	1,349***	1,208	1,507
	Más de 5 meses	1,654***	1,506	1,817
Acciones de Orientación	0-14,9 horas	Referencia		
	15-29,9 horas	0,847**	0,755	0,950
	30 y más horas	0,938	0,840	1,046
Acciones de Formación	Menos de 50 horas	Referencia		
	50-99,9 horas	0,211***	0,188	0,236
	100-149,9 horas	0,606***	0,524	0,701
	150 y más horas	1,08	0,944	1,237
Acciones de Seguimiento	Menos de 1 hora	Referencia		
	1 hora y más	0,553***	0,498	0,613
Situaciones de desventaja	Recluso/a	0,458***	0,272	0,772
	Refugiado/a o solicitante de asilo	0,564***	0,392	0,812

Significatividad: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de participantes de la operación Entredades, Cruz Roja Española

La principal conclusión es que los itinerarios tienen un impacto positivo en el logro de mayores cotas de activación y empleo contribuyendo a la inclusión social e igualdad y que es una respuesta que funciona bien independientemente de las características de las personas. A pesar de los factores de exclusión y riesgo que se concentran en la población objeto de intervención, el programa logra compensar estas desventajas de manera que todas

las personas recibiendo estos apoyos tienen la misma probabilidad (o una probabilidad muy similar) de encontrar un empleo y/o cualificarse y en definitiva conseguir éxito.

En definitiva, los itinerarios personalizados, siempre y cuando sean lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las necesidades de las personas atendidas, logran superar los obstáculos que a priori impone el mercado de trabajo. Uno de los principales valores es que se da un acompañamiento que difícilmente es posible articular de otro modo, lo que permite que personas con muy escasas probabilidades de encontrar empleo estén en disposición de hacerlo.

8. Valor añadido del FSE en la inclusión social

Por valor añadido se entienden los efectos positivos que son directamente atribuibles al FSE y que se considera que en ausencia del fondo difícilmente habrían tenido lugar. En este capítulo valoramos en qué medida el OT9 en su conjunto ha aportado algún valor diferencial o adicional tanto en el enfoque como en la financiación a las políticas y actuaciones en el ámbito de la inclusión social. En otras palabras ¿Qué aporta el FSE a las políticas de inclusión social en España?

Para identificar esta aportación de valor nos hemos basado en el conjunto de información analizada: datos de actividad y resultados, encuesta, entrevistas y focus group, casos y ejemplos estudiados.

Esta evaluación considera que la principal aportación de valor del OT9 del FSE es que **se ha puesto el foco en la inclusión social**. Dicho de otro modo, el hecho de que exista un OT específicamente centrado en inclusión se ha traducido a nivel autonómico en que todas las comunidades autónomas han programado de modo específico operaciones de inclusión en sus programas operativos, y a nivel nacional, en que ha existido un PO (POISES) con una importante dotación presupuestaria (1.012.484.598 euros) centrado en la inclusión (OT9). La inclusión social en consecuencia forma parte esencial de la programación del FSE, lo que se ha traducido en unos porcentajes de financiación del superiores al 20% establecido por los reglamentos. Téngase en cuenta por otra parte que esto es especialmente relevante en España dadas las altas tasas de riesgo de pobreza y exclusión comparativamente con las medias europeas.

La ausencia de un OT específicamente centrado en la inclusión no hubiese implicado necesariamente la ausencia de medidas centradas en este ámbito, pero estas hubiesen estado más diluidas, menos focalizadas y hubiesen contribuido menos al impulso de las políticas en este ámbito. Y esto es así porque el mero hecho de que exista un OT de inclusión conlleve como hemos visto que las instituciones que son propietarias de las políticas participen como órganos gestores o entidades beneficiarias y utilizan estos fondos para impulsar las políticas en este campo. En definitiva, el **FSE además de ser un instrumento de financiación, se convierte también un instrumento para el impulso de las políticas de inclusión**.

El OT9 ha permitido poner el foco en la inclusión social situándolo en la agenda de todas las comunidades autónomas, favoreciendo la implicación de los departamentos sociales en la gestión y haciendo del FSE en un instrumento de impulso de las políticas de inclusión.

Esta aportación de valor tiene efectos en al menos en cinco dimensiones:

- ▶ El volumen de las medidas que se han impulsado, suponiendo una **inyección de dinero a la inclusión** que ha podido complementar o ampliar las acciones financiadas desde el plano nacional.
- ▶ El **alcance** de las políticas de inclusión, **llegando a nuevos grupos** de población y financiando nuevas acciones que no se habrían desarrollado de no haber existido el OT9.
- ▶ La puesta en marcha de **líneas de actuación que tienen continuidad** a lo largo del período de programación
- ▶ El impulso de **iniciativas innovadoras** a nivel regional o local, que pueden ser transferibles a otros territorios, o innovaciones que se hacen a nivel nacional que se integran a nivel regional o local.
- ▶ La **implicación de más actores en las políticas de inclusión**, especialmente del tejido asociativo del tercer sector que es vital para proveer respuestas adaptadas en este ámbito fomentando un empleo más inclusivo.

Inyección económica a las políticas de inclusión

Uno de los principales valores añadidos del OT9 es la **dotación presupuestaria y la inyección de fondos**. Sin el FSE difícilmente se hubiera invertido una cantidad alcanza casi los tres mil millones (2.948.432.349) de euros, claramente impulsados por una ayuda comunitaria que supone algo más de dos tercios de esta (67,9%).

El coste total subvencionable alcanzó los 2.825.133.911 euros y el **gasto total ejecutado** en el conjunto del OT9 del FSE a 31 de diciembre de 2019 los 881.416.363 euros, lo que representa un 31,2% del coste total subvencionable y un 29,8% de la meta a 2023. El número de Operaciones Aprobadas alcanzó las 2.758, de las cuales la mayoría, 2.604, contaban con ejecución financiera (ver más detalles en 5.1 Implementación financiera).

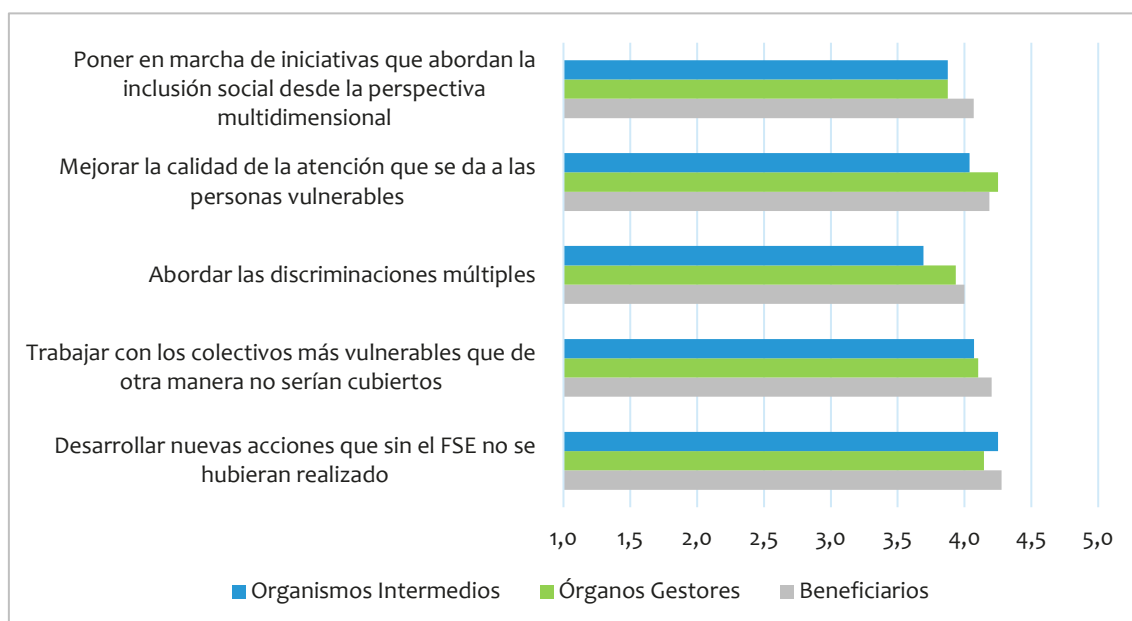
El volumen de estos fondos ha llevado consigo a una intervención amplia en cuanto al número de personas que han participado, alcanzando **más de un millón (1.142.086) de participaciones**, un volumen que difícilmente se habría alcanzado de no ser por este valor añadido. Gracias a esta inversión, 233.707 participantes han obtenido un empleo, incluido por cuenta propia, y que 151.154 han obtenido una cualificación tras su participación. Hubiera sido difícil alcanzar este volumen de participaciones y de resultados sin la dotación tan amplia de fondos que ha supuesto el FSE.

Nuevas acciones y grupos de población

Otro valor añadido del Objetivo Temático 9 es el **desarrollo de nuevas acciones que sin el FSE no se hubieran realizado**. Esto permite trabajar con **colectivos de alta vulnerabilidad** que de otro modo no serían atendidos.

Esta afirmación es señalada por la mayoría de los agentes encuestados, con un notable consenso entre organismos intermedios, órganos gestores y beneficiarios. En este sentido, diversos agentes entrevistados sostienen que si bien algunas acciones sí se habrían podido financiar con otras fuentes, difícilmente habrían podido tener la misma cobertura territorial, o de personas beneficiarias, observándose por tanto también un efecto de volumen (Gráfico 69). La conclusión por tanto es que se han podido desarrollar más acciones y al mismo tiempo dotar económicamente mejor otras que estaba previsto realizar.

Gráfico 69. Valoración media de la contribución de la existencia del FSE en los siguientes resultados



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

De manera similar, el FSE también permite trabajar con **colectivos de alta vulnerabilidad** que de otro modo no serían atendidos. Por ejemplo, en el ámbito de la discapacidad uno de los principales valores añadidos de las actuaciones financiadas por el FSE es alcanzar a los perfiles más vulnerables a los que no sería posible, de la manera que se llega si no se contase con la financiación europea (tales como personas con discapacidad intelectual y discapacidad psicosocial y mujeres con discapacidad y víctimas de violencia de género), actuaciones que además han sido bastante exitosas.

Además, el FSE ha permitido **mejorar la calidad de la atención** que se da a las personas vulnerables, poniendo en marcha iniciativas que abordan la inclusión social desde una perspectiva multidimensional. Esto tiene además un efecto positivo sobre la eficiencia, como se vio anteriormente.

Líneas de actuación con continuidad

La programación de las operaciones a medio y largo plazo ha permitido garantizar cierta continuidad de las actuaciones lo que da más estabilidad a los proyectos. No obstante es necesario recordar que muchas de esas operaciones se instrumentan por convocatorias anuales que en no pocos casos no garantizan una continuidad

El FSE ha aportado además una mayor **estabilidad y continuidad a las acciones**, financiando proyectos que posiblemente habrían perdido la financiación ante dificultades presupuestarias o institucionales, según han mostrado varias entrevistas. Esta continuidad es clave ya que muchas acciones por su naturaleza están orientadas a generar un impacto y transformación en el medio y largo plazo, tanto en personas muy vulnerables, que necesitan apoyos complejos durante largos periodos de tiempo, como en organizaciones que experimentan una transformación en su cultura organizativa.

El hecho de que en los programas operativos se programen operaciones para el conjunto del período de programación (7+3 años), contribuye a que las instituciones cuenten con cierta garantía de que las actuaciones que se ponen en marcha tengan una **continuidad en el medio plazo**, una condición especialmente necesaria para obtener resultados en el caso de las medidas de inserción que requieren apoyos complejos y continuados.

Sin embargo, en contraste con este elemento del valor añadido, no podemos dejar de recordar que en general las convocatorias plurianuales dentro del OT9 han sido escasas (ver apartado 4.1.2, página 55), lo que ha tenido un efecto negativo en la eficiencia. La escasa duración de los proyectos y las operaciones ha sido señalada además como uno de los principales factores que reducen la eficiencia, y a su vez, las acciones continuadas y a largo plazo como uno de los principales factores que la aumentan.

Además, el FSE ha mejorado los **procesos de gestión y coordinación** de las administraciones públicas y de las organizaciones que participan en el programa. El OT9 ha implicado a un número importante de actores tanto públicos como privados procedentes de distintos ámbitos, distintos niveles de gobierno (estatal, autonómico y local) y de distintos tipos de instituciones y organizaciones, con un importante papel del tercer sector, pero también del sector privado. Esta diversidad de actores **favorece la coordinación**, la cooperación público-privada y la creación de sinergias. Como se mostró en el apartado anterior, el FSE ha generado una mejora de la coordinación entre sistemas en el ámbito de la administración pública, tanto a través de acciones basadas en el trabajo conjunto de diferentes organizaciones, como mediante acciones específicamente diseñadas para mejorar esta coordinación que difícilmente hubieran sido financiadas en ausencia del FSE. Además de este valor añadido, el FSE también ha visibilizado la necesidad de la coordinación entre sistemas para atender a las personas vulnerables, favoreciendo con ello un cambio cultural en las organizaciones y en la percepción de los profesionales.

De manera similar, otro valor añadido del FSE ha sido el **desarrollo institucional y organizativo**. En concreto, el FSE ha favorecido la mejora del sistema de diseño, planificación y ejecución de acciones, favoreciendo la cultura de la evaluación en la administración. De manera similar a la administración, el FSE ha favorecido el desarrollo organizativo y la mayor profesionalización de las entidades beneficiarias, mejorando los sistemas de la recogida de información, administración, gestión y la cultura evaluativa.

Impulso de iniciativas innovadoras

Otro de los valores añadidos del OT9, es que permite poner en marcha nuevas respuestas de inclusión social para las personas vulnerables. Si bien es cierto que solo dos comunidades autónomas que han programado en el eje de innovación (Murcia y País Vasco), a lo largo de este informe hemos hecho referencia a una serie de proyectos y respuestas innovadoras que han resultado exitosos, como se muestra en mayor detalle en el capítulo 10 de Innovación social. Especialmente destacables son las convocatorias específicas de innovación que se han sacado en el marco del POISES y que han permitido desarrollar nuevas respuestas por parte de entidades especializadas en la gestión de estos fondos. En la misma línea, cabría hacer referencia al fomento de la transnacionalidad, especialmente a través de la cual se ha apoyado a varias redes transnacionales⁵³.

El OT9 ha permitido poner en marcha una serie de **proyectos innovadores** por parte de algunas comunidades autónomas y especialmente a nivel nacional en el marco del POISES

El impulso de las acciones innovadoras, aunque estas no hayan sido muchas, aporta un valor añadido especial si se tienen en cuenta que en el nuevo período de programación 2021-2027, una de las líneas prioritarias será la innovación social en la que además las tasas de cofinanciación requeridas serán muy reducidas.

Implicación y capacitación de actores

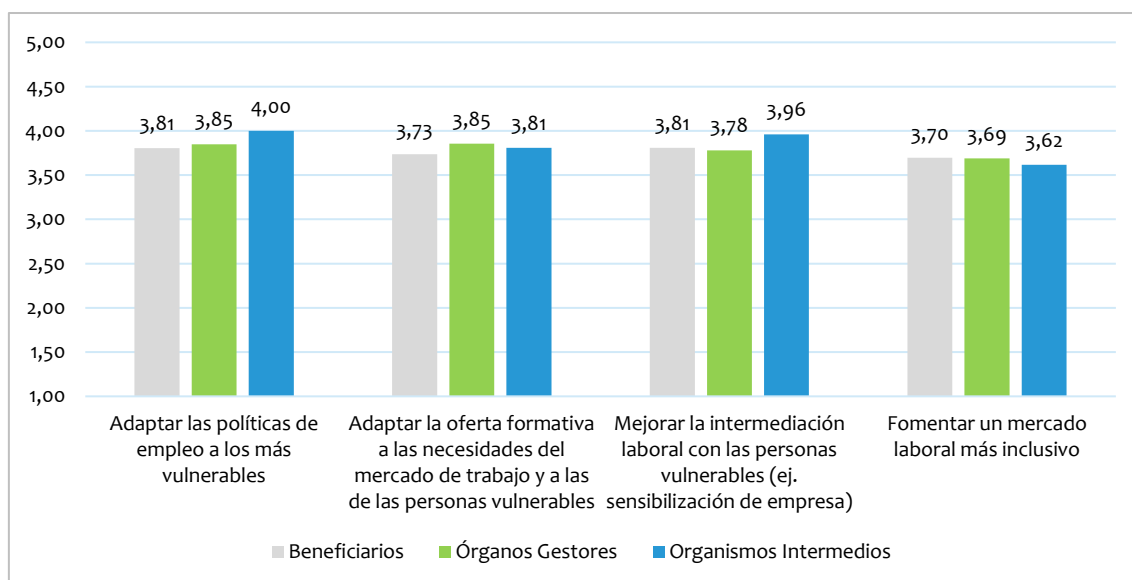
La orientación del OT9 hacia la inclusión activa ha tenido efectos más allá de las personas, aportando un **valor añadido a las políticas activas de empleo**, capacitando a los actores que intervienen en ellas, fomentando su implicación y articulando partenariados que permiten dar mejores respuestas

Por último, el OT9 ha tenido un doble papel en las políticas activas de empleo. Primero, adaptándolas a los más vulnerables, adaptando la oferta formativa y mejorando la intermediación laboral con los más vulnerables. Esta evaluación incluye interesantes ejemplos en detalle en este sentido, como el estudio de caso de Acceder o la buena práctica del Programa de Trabajo y Formación para inmigrantes en situación irregular en Cataluña. Segundo, el FSE ha contribuido también a adaptar la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo. Esto tiene una importancia clave, dado que determina en gran medida

⁵³ El Indicador de Ejecución Específico EO09 Proyectos y redes transnacionales (POISES) muestra un valor de 24. No obstante, este dato recoge redes en varias categorías de región, por lo que el número total de redes creadas se estima en 6.

la eficacia de las acciones que están orientadas a la inserción laboral. Como consecuencia de estos efectos en las políticas activas de empleo y del impacto en las personas, el FSE ha logrado en última instancia fomentar un mercado laboral más inclusivo (Gráfico 70).

Gráfico 70. Valoración media de la contribución de la existencia del FSE en los siguientes resultados



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Este enfoque inclusivo del mercado de trabajo, que consigue que las personas vulnerables cuenten con los apoyos para activarse y encontrar un empleo, es posible gracias a la capacitación y especialización de los actores, especialmente de los beneficiarios que en muchos casos son entidades de iniciativa social. Un valor añadido del OT9 es que en la implementación de las operaciones hay una participación amplia de estas entidades que contribuye a la capilaridad de las actuaciones por el conjunto del territorio y a que las mismas lleguen a los grupos de población a los que los servicios públicos de empleo normalmente llegan con más dificultades.

9. Evaluación de los principios horizontales

En este epígrafe se evalúan los siguientes principios horizontales:

- Principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres
- Principio de igualdad de trato y no discriminación

Según se detalló en el epígrafe 1.3.2 Principios horizontales (página 16) ambos son principios recogidos en el Reglamento de disposiciones comunes (Reglamento (UE) n° 1303/2013). Este

reglamento establece en su Artículo 7 que los Estados miembros y la Comisión fomentarán la igualdad entre hombres y mujeres a lo largo de la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas operativos, así como la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, mediante la integración del principio de no discriminación.

En este capítulo se evalúa por tanto la consideración de estos principios horizontales en el conjunto de las acciones del OT9. Esta consideración se evalúa de manera transversal, teniendo en cuenta varias perspectivas, desde las acciones programadas en el diseño, sus enfoques, la participación de las personas y los resultados obtenidos, a nivel de las personas y las instituciones.

Para ello se utilizan diferentes fuentes de información, desde los indicadores comunes de ejecución y resultado, especialmente interesantes para evaluar el principio de igualdad de oportunidades dada su desagregación por sexo, además de los indicadores específicos existentes, tanto de ejecución como de resultado, hasta la información aportada por el trabajo de campo, tanto encuestas como entrevistas. Además, la evaluación de los principios horizontales tiene en cuenta fuentes del análisis documental, como los programas operativos, los criterios para la selección de operaciones y otras evaluaciones, en especial la Evaluación Temática de Igualdad de Género en el marco del periodo de programación 2014 – 2020.

9.1. Principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

En su artículo 7, el Reglamento de disposiciones comunes establece que los Estados miembros y la Comisión fomentarán la igualdad entre hombres y mujeres a lo largo de la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas operativos.

En términos generales la contribución de las acciones del OT9 al principio de igualdad de oportunidades se considera **positiva en su enfoque, acciones y resultados, si bien se podrían haber alcanzado mayores avances**⁵⁴.

El análisis de esta contribución se hace teniendo en cuenta las acciones, las personas participantes, resultados y el impacto en las políticas y en la sociedad en su conjunto.

9.1.1. Acciones

Se han identificado **dos enfoques** para la integración del principio de igualdad de oportunidades en los PO. Existe un enfoque transversal, o “enfoque mainstreaming”, que se encuentra en todos los programas operativos. Este enfoque consiste en la consideración del principio de igualdad de oportunidades en el diseño y en la implementación de acciones orientadas a la inclusión social en sentido amplio. Además, algunos PO han incorporado

⁵⁴ Véase a título de ejemplo las conclusiones del Informe de Evaluación Temática de Igualdad de Género en el marco del periodo de programación 2014 – 2020. En las páginas 110 y siguientes se recoge específicamente la valoración en las prioridades de inversión de inclusión social.

actuaciones directas a favor de la igualdad, “medidas target”, como acciones específicas dirigidas a mujeres vulnerables. Ambos enfoques, el enfoque mainstreaming y las medidas target, resultan complementarios y no resultan excluyentes.

La contribución del OT9 al principio de igualdad de oportunidades se ha realizado a nivel transversal en todos los programas operativos. Además, parte de los programas han incluido acciones específicamente orientadas a este principio.

Acciones a nivel transversal:

Las acciones a nivel transversal son diversas:

- ▶ Introducción del enfoque de género en todo el ciclo de las actuaciones (desde la planificación a la evaluación).
- ▶ Formación sobre igualdad de género a profesionales.
- ▶ Participación de organismos regionales de igualdad de género, como los organismos de igualdad en el Comité de Seguimiento de los PO.
- ▶ Análisis de los datos desagregados por sexo.
- ▶ Consideración del principio en el lenguaje usado en las acciones de comunicación.
- ▶ Consideración de este principio en los **Criterios para la Selección de Operaciones**, a través de los siguientes criterios de valoración:
 - Criterio número 4. Contribución de la operación al fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, promoviendo alguno de los objetivos siguientes: a) la participación sostenible de las mujeres en el mercado laboral, fomentando su incorporación al empleo y reduciendo la segregación (horizontal y vertical) por motivo de sexo; b) la eliminación y/o reducción de los estereotipos de género que aún existen en el mercado de trabajo, en la educación y la formación; c) la conciliación de la vida privada y laboral y el reparto equitativo de responsabilidades familiares entre mujeres y hombres.
 - Criterio número 5. Aplicación de la perspectiva de género en el diseño de la operación.
 - Además, algunos programas operativos han ampliado estos criterios, como es el caso del PO Aragón o el PO de Melilla, incluyendo en uno de sus criterios: Medidas o acciones de información y comunicación, *utilizando imágenes y lenguaje no sexista*, vinculadas a la operación misma, más allá de las exigencias reglamentarias, con el propósito de garantizar el máximo nivel de transparencia y reforzar la visibilidad del Fondo Social Europeo.

Actuaciones específicas:

Muchos programas operativos han desarrollado acciones específicamente orientadas a mejorar la situación de mujeres vulnerables.

Estas acciones se encuadran principalmente en cuatro grupos:

- ▶ **Acciones específicas dirigidas a mujeres vulnerables** o que sufren discriminaciones múltiples, acciones destinadas a reducir desigualdades de género ya identificadas o acciones de sensibilización en materia de género.
- ▶ **Líneas específicas para mujeres** en determinadas acciones. Esto ocurrió en Cataluña para el programa de trabajo y formación en respuesta a una participación femenina en la acción por debajo del porcentaje de mujeres en el colectivo al que iba destinada.
- ▶ **Discriminación positiva** en participantes, de forma generalizada o en programas específicos.
- ▶ **Ayudas o medidas diseñadas para favorecer la participación femenina**, como ayudas al transporte, acciones online, ayudas para la guardería y cuidado de los niños o personas dependientes.

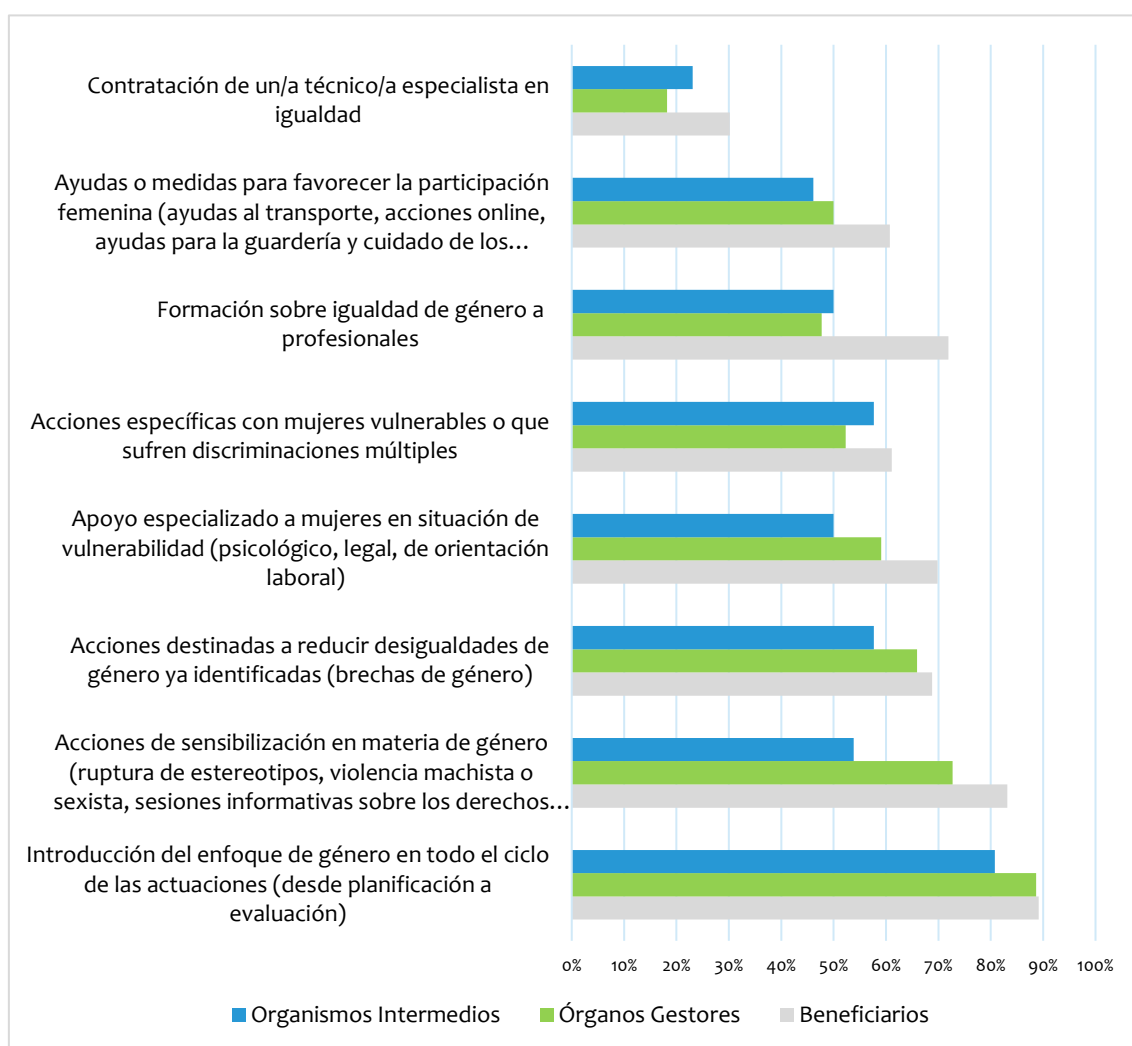
Una parte importante de las actuaciones específicas programadas para mujeres vulnerables han sido programadas en la **Prioridad de inversión 9.3** “Lucha contra todas las formas de discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades”. En total, seis PO, cinco regionales más POISES, han programado acciones en esta PI.

	POISES	CyL	Extremadura	Galicia	Madrid	Melilla
Prioridad de inversión 9.3	X	X	X	X	X	X
Objetivo específico 9.3.1. Integración sociolaboral e igualdad de género	X	X	X	X	X	X
Objetivo específico 9.3.2. Integración laboral migrantes, igualdad de trato	X				X	

No obstante, la programación de acciones específicamente orientadas a la igualdad de género en la PI 9.3 no debe llevar a minusvalorar las acciones programadas en otras prioridades de inversión desde el punto de vista de género. Un ejemplo es el programa Acceder, programado en la Prioridad de inversión 9.2 “La integración socioeconómica de comunidades marginadas tales como la de la población romaní”, que tiene un importante valor para el cambio de estereotipos y patrones culturales de género en la comunidad gitana, así como para favorecer el acceso al empleo de las mujeres gitanas (ver más detalles en el estudio de caso).

La encuesta a entidades muestra que la aplicación a nivel transversal está más extendida, entre un 80% y un 90% de las entidades han afirmado haber introducido el enfoque de género en todo el ciclo de las actuaciones (desde planificación a evaluación). Son frecuentes las acciones de sensibilización y las acciones específicas de apoyo especialmente a las mujeres vulnerables; en menor medida se llevan a cabo acciones de formación sobre igualdad de género a profesionales o la contratación de un/a técnico/a especialista en igualdad (Gráfico 71).

Gráfico 71. Medidas llevadas a cabo para fomentar la participación y mejorar los resultados en mujeres y/o en igualdad de género



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Si observamos las acciones implementadas en sentido amplio prestando atención a aquellas relevantes para este principio, vemos que **la presencia acciones de sensibilización sobre igualdad de género no es muy frecuente**, pero tampoco puede considerarse marginal. Por otra parte, la encuesta muestra que la implantación **de medidas de apoyo a la conciliación** está muy poco extendida: solo el 14,5% de los beneficiarios, 18,4% de los órganos gestores y el 17,9% de los organismos intermedios afirman haber implementado estas medidas (Gráfico 72). En opinión de las entidades, esto está relacionado con las limitaciones de elegibilidad de los gastos de la normativa del FSE, o con la interpretación restrictiva que se hace de esta.

Gráfico 72. Acciones financiadas o implementadas según rol de la organización

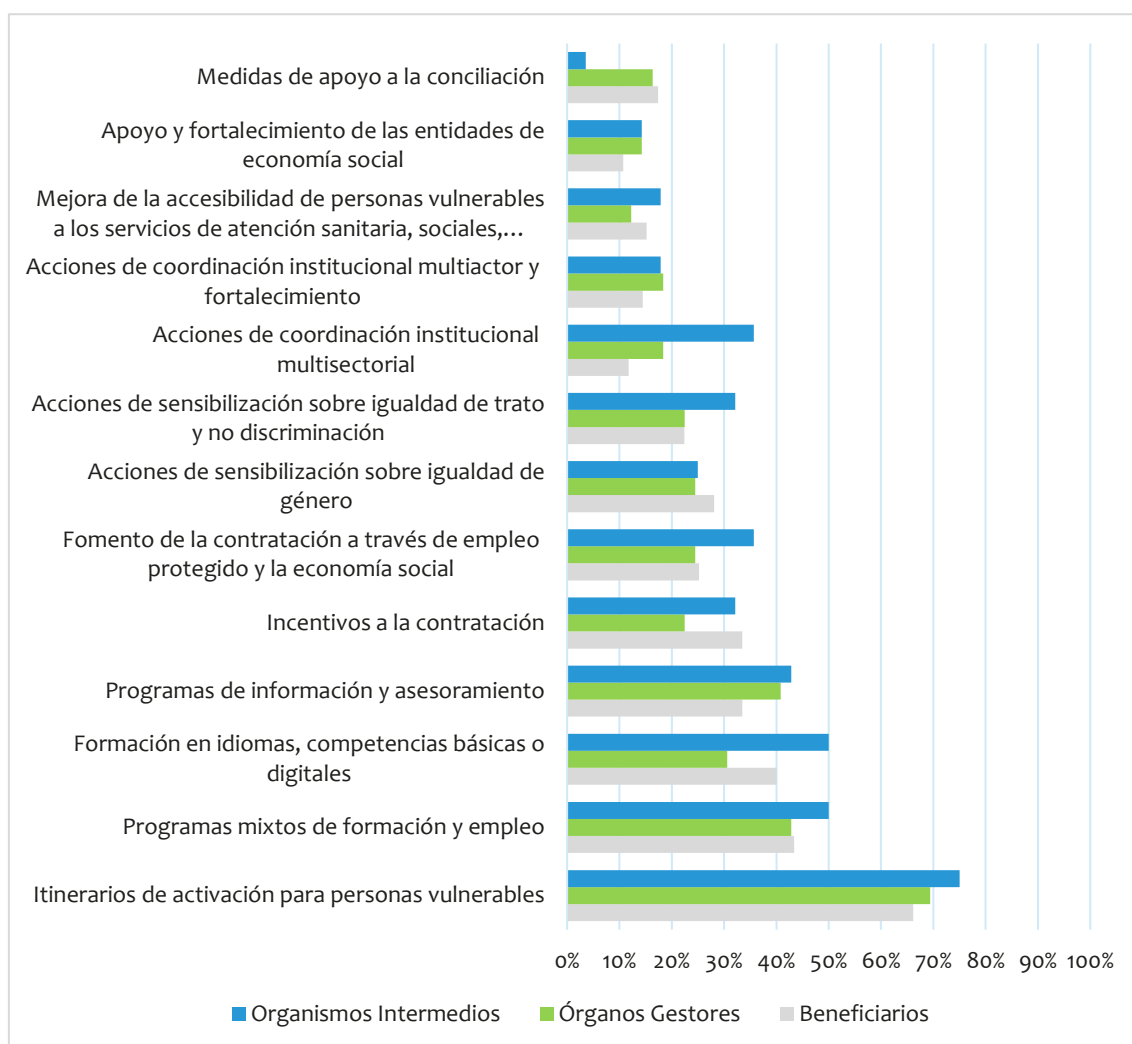
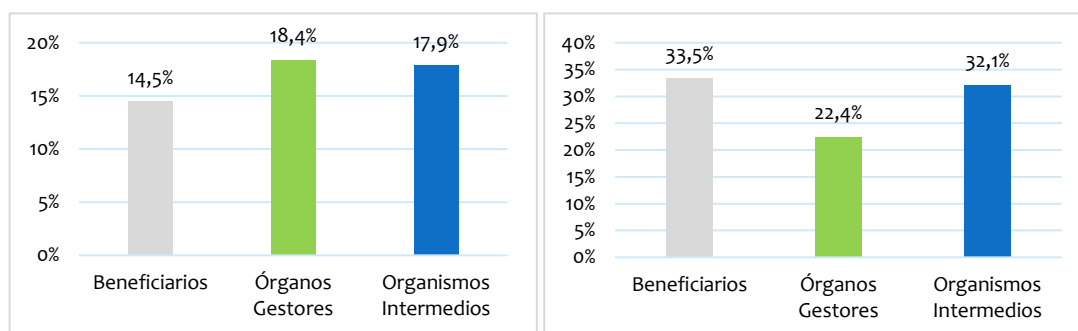


Gráfico 73. Porcentaje de organizaciones que han implementado medidas de apoyo a la conciliación (izquierda) o acciones de sensibilización sobre igualdad de género (derecha):



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Sorprende el contraste de los resultados de la encuesta en cuanto al porcentaje de entidades que han desarrollado acciones de sensibilización en materia de género entre las medidas llevadas a cabo para fomentar la participación y mejorar los resultados en mujeres y/o en igualdad de género (Gráfico 71) y las acciones de sensibilización sobre igualdad de género

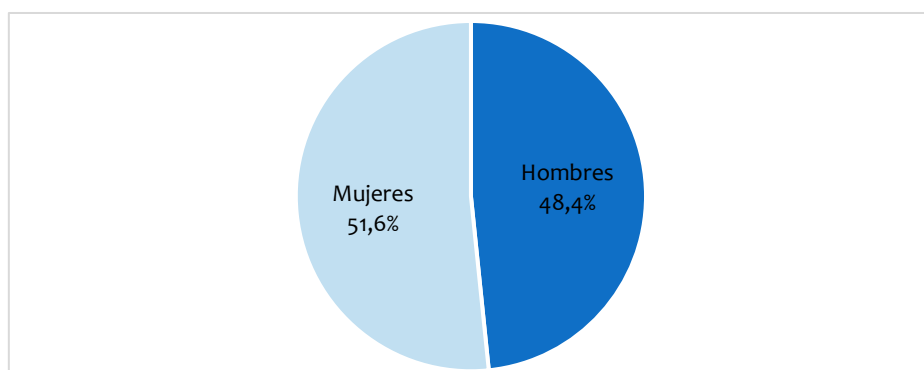
entre las acciones financiadas o implementadas en sentido amplio (Gráfico 72). Si en el primer caso los valores rondan el 50%-80% según el rol de la organización, en el segundo se sitúan entre el 20% y el 35%. Cabría suponer que parte de las entidades que han afirmado haber desarrollado estas acciones en el primer caso (entre las medidas en igualdad de género) en realidad podrían no haberlo hecho de manera tan intensa dada la importante vinculación de las acciones del OT9 con el empleo; dicho de otros modo, se aplica de modo generalizado el principio de igualdad de oportunidades, si bien las acciones que se llevan a cabo tienen un peso relativo en el conjunto de las actuaciones

9.1.2. Participantes

Del total de participantes del Objetivo Temático 9 del FSE a fecha de 31 de diciembre de 2019 (1.142.086), un 48,4% fueron hombres y un 51,6% mujeres⁵⁵.

La distribución de participantes del conjunto de las acciones del OT9 del FSE por sexo ha resultado equilibrada.

Gráfico 74. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por sexo, 2019.

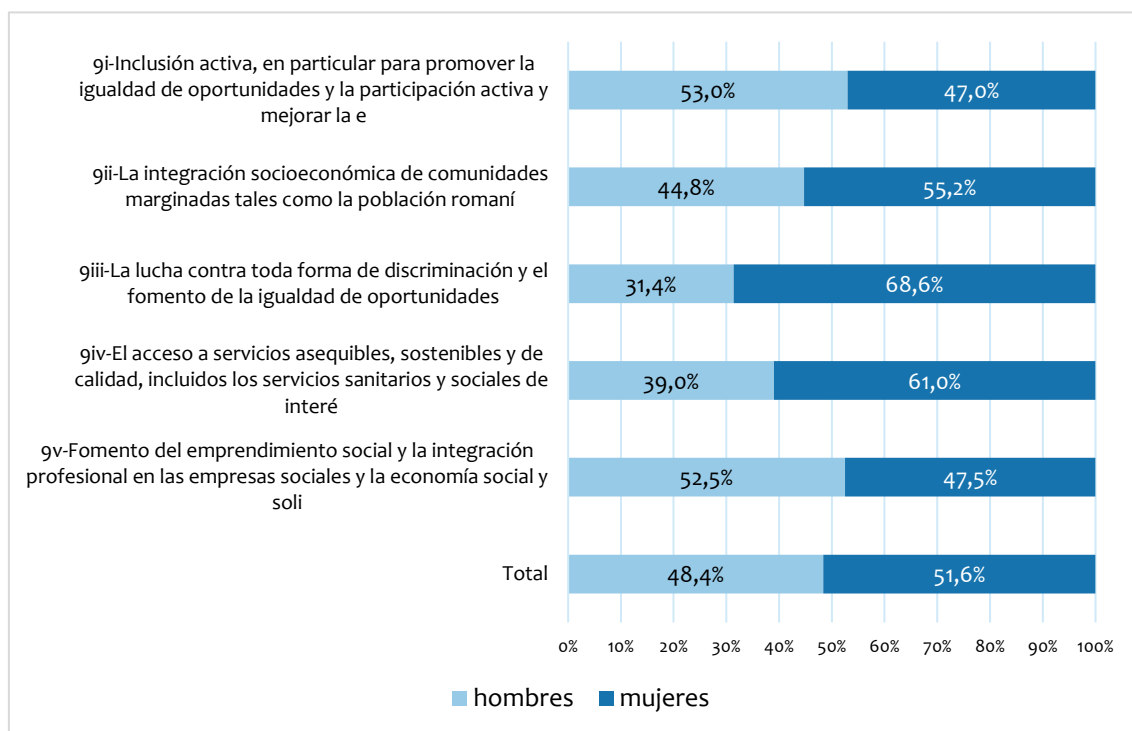


Fuente: Base de datos online FSE1420.

Más allá de este cuadro general se observan diferencias más marcadas por **prioridad de inversión**. Destaca la mayor participación de mujeres en las prioridades de inversión giii, muy orientada a la igualdad de género, y giv. A la inversa, destaca una mayor presencia de hombres en las prioridades de inversión gi de inclusión activa y gv de economía social. Esto puede contribuir a explicar que tengamos un mayor porcentaje de hombres en los resultados de inserción laboral, como se verá más adelante (Gráfico 75).

⁵⁵ Téngase en cuenta que los datos del FSE no recogen participantes únicos, sino participaciones. Los datos se refieren por tanto al sexo de la persona correspondiente a las participaciones registradas. En rigor no se conoce la distribución por sexo de los participantes dado que no se conoce tampoco el número total de participantes. A lo largo de este capítulo se utilizará en ocasiones el término “participantes” para referirse a las participaciones.

Gráfico 75. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por sexo y prioridad de inversión, 2019.



Fuente: Base de datos online FSE1420.

Los **indicadores específicos de ejecución**⁵⁶ ofrecen una información complementaria sobre aquellos programas operativos que lo contemplan. Mostrando 7.318 entidades y 81.533 participaciones en acciones de igualdad de género a través de diferentes programas operativos. Además, el programa operativo de Galicia muestra que 51.281 mujeres pertenecientes a colectivos más vulnerables han participado en las actuaciones⁵⁷.

Tabla 36. Indicadores específicos de ejecución relacionados con la igualdad de género.

Indicador específico	Inclusión social y economía social	Castilla y León	Extremadura	Madrid	Galicia	Total
EO05 Entidades públicas o privadas que han participado en alguna acción de promoción de la igualdad de género	7.318					7.318
E010 Participantes en situación o riesgo de exclusión social (igualdad de género)	73.118	2.715	1.406	4.294		81.533

⁵⁶ Estos indicadores específicos únicamente se contemplan en los programas operativos de: el POISES, Castilla y León, Extremadura, la Comunidad de Madrid y Galicia han seleccionado estos indicadores.

⁵⁷ El indicador no se refiere a una actuación concreta o específica.

Indicador específico	Inclusión social y economía social	Castilla y León	Extremadura	Madrid	Galicia	Total
EO33 Mujeres pertenecientes a colectivos más vulnerables que participan en las actuaciones.					51.281	51.281

Fuente: Base de datos online FSE1420. Nota: EN la tabla se incluyen solo los datos de los Programas Operativos que han seleccionado y reportado sobre los indicadores mostrados.

Las acciones han tenido un alcance muy positivo para las mujeres vulnerables en sentido amplio, pero más limitado para algunos perfiles como inmigrantes en situación irregular, solicitantes de asilo y víctimas de explotación sexual y del tráfico de seres humanos.

La encuesta permite complementar estos indicadores de participaciones desde el punto de vista de los **perfiles a los que se ha alcanzado con las acciones**. Volviendo a observar estos datos, ya mostrados anteriormente (ver Gráfico 55. Valoración media de los perfiles a los que se ha alcanzado con las acciones, página 106),, desde la perspectiva de género, se aprecia que las acciones llegan de forma muy adecuada a las mujeres vulnerables en sentido amplio, siendo uno de los perfiles a los que más han llegado las acciones según las entidades encuestadas. En cambio, el FSE no llega adecuadamente a determinados perfiles de mujeres vulnerables, en especial las víctimas de explotación sexual y del tráfico de seres humanos. Este perfil está relacionado con los perfiles de solicitantes de asilo e inmigrantes en situación irregular. La falta de alcance a estos perfiles está relacionada con las condiciones de elegibilidad de participantes, que dificultan la participación de personas en situación irregular. Por otra parte, el FSE llega más a las personas que ya están en los circuitos de inclusión, que tienen contacto frecuente con los servicios o entidades sociales. El particular aislamiento que sufren las víctimas de explotación sexual, junto con la vinculación de muchos de estos casos con la inmigración irregular, contribuiría a explicar sus bajos niveles de alcance.

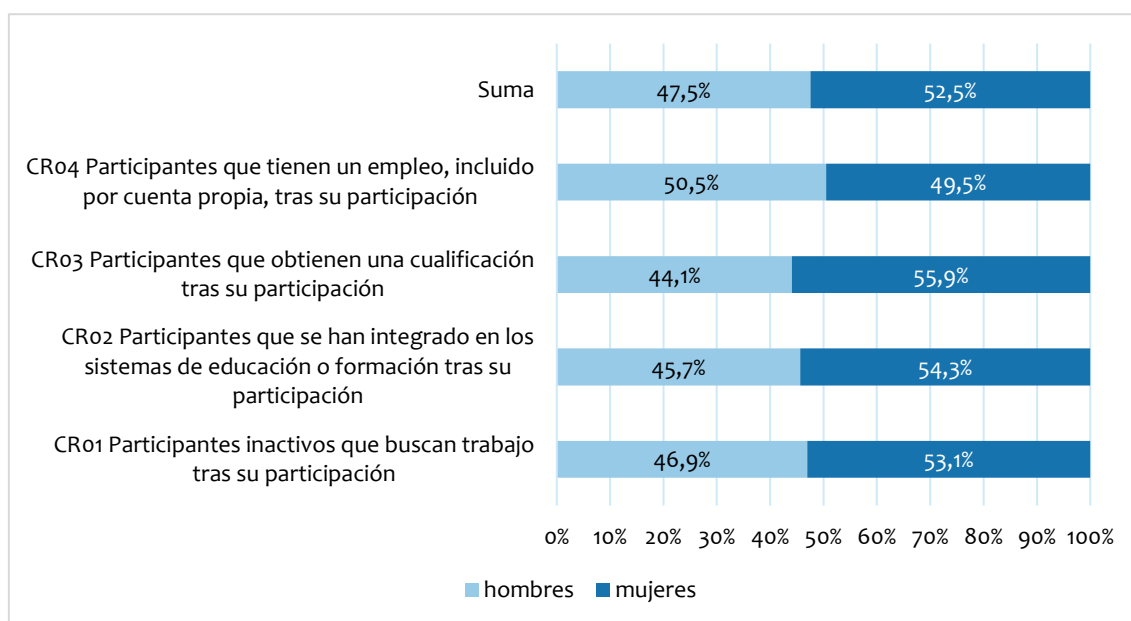
Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

9.1.3. Resultados

Se observan distribuciones por sexo bastante homogéneas en los primeros cuatro indicadores comunes de resultado, que miden efectos de las acciones tras la participación. Se aprecia un resultado algo mejor en hombres en cuanto a la inserción laboral, donde el porcentaje de hombres es algo más elevado (CR 04 Participantes que tienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación), así como un peso algo mayor de las mujeres en cuanto a la formación (indicadores CR02 y CR03).

Los indicadores comunes de resultado muestran una distribución bastante equilibrada por sexo en cuanto a los resultados (Gráfico 76).

Gráfico 76. Indicadores de resultado por sexo (CR01 a CR04).



Fuente: Base de datos online FSE1420.

La mayor presencia de mujeres con resultados es debido a dos razones. Primero, a que las mujeres representan el 51,6% del total de participantes y los hombres el 48,4%. Segundo, a que el porcentaje de participaciones de mujeres que ha obtenido un resultado es mayor, un 46,7%, frente a un 45,1% en el caso de los hombres (media del 45,9%). El mayor porcentaje de hombres en el resultado de acceso al empleo puede estar relacionado con su mayor participación en la prioridad de inversión gi.

En lo que se refiere al grado de **eficacia de las acciones para las personas desempleadas⁵⁸ por sexo**, los datos muestran que el porcentaje de hombres que tienen un empleo tras su participación es mayor que el de mujeres (35,2% frente a 31,4%). Esto ocurre en todos los tipos de región (Tabla 37).

Tabla 37. Grado de eficacia sobre las personas desempleadas por sexo y tipo de región

Tipo de Región	Grado de eficacia (CR04/CO01)	
	Hombres	Mujeres
Más desarrollada-Tasa 50%	34,6%	34,0%
Más desarrollada-Tasa 80%	33,2%	24,6%
Transición	36,3%	30,8%
Menos desarrollada	38,0%	34,9%
TOTAL	35,2%	31,4%

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo.

⁵⁸ Se refiere al ratio entre el indicador de Personas con empleo tras su participación (CR04) y de Participantes desempleados (CO01) acumulados.

Los **indicadores específicos de resultado** por su parte muestran 554 entidades públicas o privadas que han implantado medidas de promoción de la igualdad de género, en el plazo de los 6 meses siguientes a su participación, lo que representa un 7,6% de las 7.318 entidades públicas o privadas que han participado en alguna acción de promoción de la igualdad de género (indicador específico de resultado EO05) (Tabla 38).

Por otra parte, el indicador específico de resultado (ER10) muestra 56.517 participantes que han mejorado su situación personal o laboral a través de medidas de fomento de la igualdad de género, tras su participación.

Tabla 38. Indicadores específicos de resultado relacionados con la igualdad de género.

Indicador específico	Inclusión social y economía social	Castilla y León	Comunidad de Madrid	Galicia	Total
ER05 Entidades públicas o privadas que han implantado medidas de promoción de la igualdad de género, en el plazo de los 6 meses siguientes a su participación	554				554
ER10 Participantes que han mejorado su situación personal o laboral a través de medidas de fomento de la igualdad de género, tras su participación	6.676	2.715	1.790	45.336	56.517

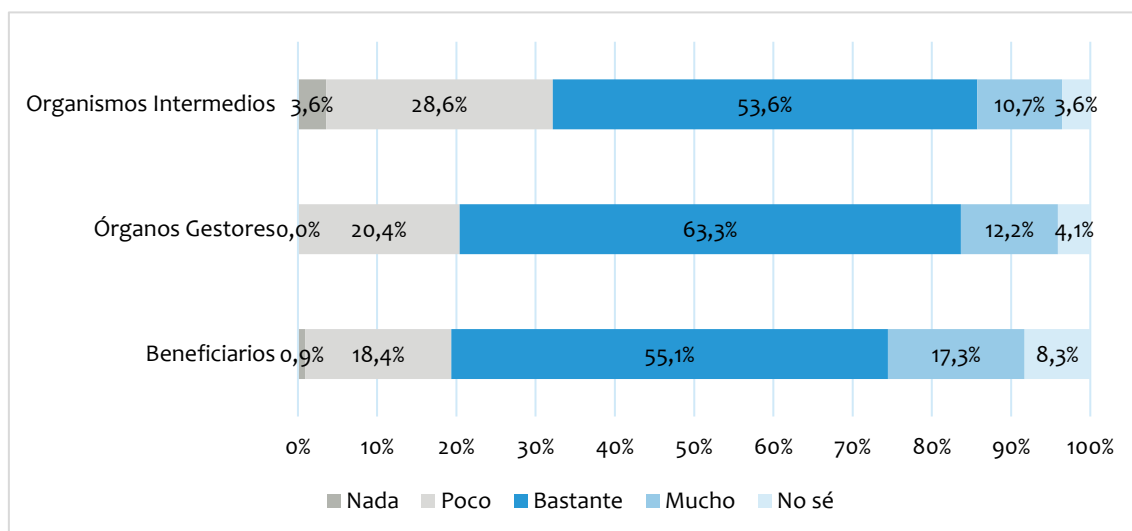
Fuente: Base de datos online FSE1420.

Resultados según la opinión de los agentes encuestados

En términos generales, las organizaciones involucradas en el desarrollo del OT9 valoran positivamente la contribución de las acciones al logro de la igualdad entre hombres y mujeres.

Esta valoración es especialmente positiva entre las entidades beneficiarias y los órganos gestores, pues un 72 y un 76% de las mismas consideran que las acciones han contribuido bastante o mucho a conseguir dicha igualdad. Algo más cautos son los organismos intermedios, entre los que un 32% de los encuestados han contestado que las acciones no han contribuido nada o lo han hecho poco a la igualdad entre hombres y mujeres (Gráfico 77).

Gráfico 77. En qué medida se considera que las acciones desarrolladas en el marco del OT9 han contribuido a lograr la igualdad entre hombres y mujeres



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Efectos en la políticas e instituciones

Más allá de su efecto en las personas que han participado en las acciones, el OT9 ha tenido también cierto impacto en las instituciones, al **extender el principio transversal de género en el marco de la administración.**

Esta afirmación coincide con la evaluación temática de género sobre las actuaciones del FSE⁵⁹, en la que se remarca el papel del FSE como instrumento movilizador de recursos técnicos y financieros que actúa como tractor de otras políticas públicas de los territorios en materia de género, contribuyendo a la sensibilización y a la consolidación del principio horizontal de igualdad de género en los procesos de trabajo en la administración.

El FSE ha tenido también un efecto sensibilizador en las **entidades sociales** beneficiarias. Sin embargo, también se considera que la transversalización de género se ha visto limitada por la carga burocrática y administrativa en la implementación del FSE. Existen márgenes de mejora en ámbitos como la identificación de las diferentes necesidades de hombres y mujeres, la consideración del efecto desincentivador que tiene el cuidado de familiares en el acceso al empleo, la definición de los objetivos que se quieren lograr en términos de igualdad de género y en los indicadores y datos que deben recogerse para posteriormente medir los avances.

Sin embargo, la transversalización de la igualdad de género debe ser siempre coherente con el fin esencial lograr la inclusión social del Objetivo Temático 9. En algunos casos la consideración de criterios de género como formar a mujeres vulnerables en ocupaciones

⁵⁹ Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2018), [“Informe de Evaluación Temática de Igualdad de Género en el marco del periodo de programación 2014 –2020 \(Cofinanciado por el Fondo Social Europeo, PO 2014-2020 de Asistencia Técnica\)”](#).

masculinizadas ha tenido efectos ineficaces en cuanto al objetivo de lograr la inclusión social, al no tener en cuenta la voluntad de la persona, sus competencias y las necesidades del mercado laboral (Galicia). En este sentido es importante que la transversalización del principio de igualdad de género se lleve a cabo poniendo a la persona en el centro.

Es importante dejar constancia de que no se han incorporado acciones desde el punto de vista de género específicamente orientadas al apoyo de hombres en situación de vulnerabilidad y discriminación.

Por otra parte, se desconoce en qué medida estas acciones han tenido un impacto estructural, por ejemplo, de lucha contra los estereotipos y brechas de género en el acceso a empleo y mejora de las condiciones laborales. Como se señala en la evaluación temática de género sobre las actuaciones del FSE, no se puede conocer en qué medida los resultados observables en materia de género son atribuibles al FSE.

9.2. Principio igualdad de trato y no discriminación

En su artículo 8, el Reglamento de disposiciones comunes establece que la Comisión y los Estados miembros fomentarán la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, mediante la integración del principio de no discriminación. Además, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 10, establece que la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Este artículo se ve desarrollado por dos directivas, aprobadas en el año 2000:

- Directiva 2000/78/CE: Directiva de igualdad de trato en el empleo, que prohíbe la discriminación por motivos de orientación sexual, creencia religiosa, edad y discapacidad en el ámbito del empleo.
- Directiva 2000/43/CE: Directiva de igualdad racial, que prohíbe la discriminación por razones de raza o etnia en el contexto del empleo y también en el acceso al sistema de asistencia social y la seguridad social, y los bienes y servicios.

España se ha caracterizado históricamente por ser muy activa en la promoción de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la descremación desde el FSE. En los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2014 hubo un programa operativo específico de Lucha contra la discriminación que en el período 2014-2020 fue sustituido por el POISES. La Comisión Europea ha reconocido en varias ocasiones este enfoque como una buena práctica.

Las acciones del OT9 han contribuido a fomentar la igualdad de trato y no discriminación. Sin embargo, existen limitaciones para la evaluación de este principio de acuerdo con los distintos motivos de discriminación recogidos en el artículo 8 del Reglamento.

A diferencia del principio de igualdad de oportunidades, para el que se dispone de información desagregada por sexo, el sistema de indicadores no incluye información sobre el número de personas por variables como la raza, religión, convicciones u orientación sexual,

recogidas en el artículo 8 del Reglamento. Sí existen en cambio datos desagregados por variables como edad o discapacidad, además de sexo. Por otra parte, aunque el indicador común de ejecución CO15 denominado “inmigrantes y participantes de origen extranjero, minorías (incluidas comunidades marginadas, como la población romaní)”, está muy relacionado con el artículo 8 del Reglamento no permite profundizar y diferenciar entre los diferentes perfiles que agrupa.

La aplicación de este principio se ha llevado a cabo tanto a nivel transversal “enfoque mainstreaming” como con actuaciones específicas “enfoque target”.

De manera similar al principio de igualdad de oportunidades, la aplicación de este principio se ha materializado mediante acciones concretas, por ejemplo, con personas con discapacidad, población gitana o población migrante, y también con medidas transversales como:

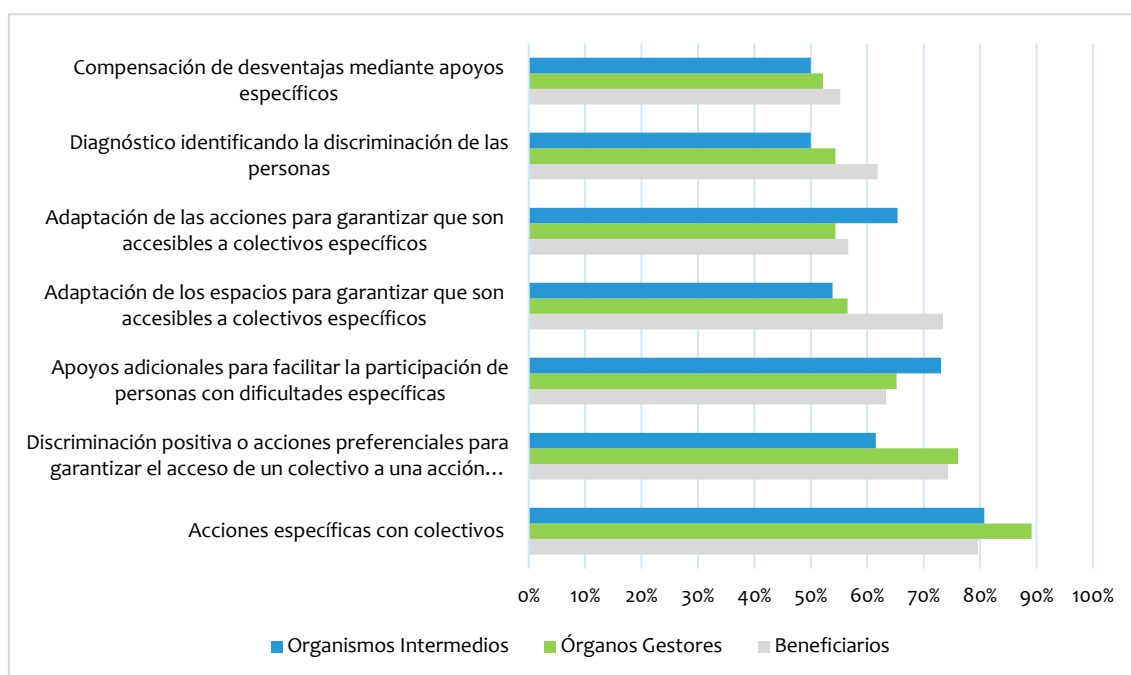
- Participación de entidades representativas de este principio en los comités de seguimiento, como las entidades de apoyo a las personas con discapacidad.
- Comunicación accesible⁶⁰ y criterios de comunicación inclusiva en las campañas.
- Requisitos de accesibilidad para las instalaciones en las que se desarrollan las acciones.
- Consideración de este principio en los Criterios para la selección de operaciones, en concreto a través del Criterio número 6: Contribución de la operación a fomentar la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por razón de raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Reglamento (UE) 1304/2013.

La encuesta nos permite profundizar sobre las **medidas implementadas para abordar el principio de igualdad de trato y no discriminación**. La medida más adoptada son las acciones específicas con colectivos, utilizada por entre un 80% y un 89% de los encuestados, seguida de la discriminación positiva o acciones preferenciales para garantizar el acceso de un colectivo a una acción formativa o laboral (entre un 62% y un 76% de las organizaciones). En torno a la mitad de las organizaciones han realizado compensación de desventajas mediante apoyos específicos (Gráfico 78).

⁶⁰ Un ejemplo de comunicación accesible se puede encontrar en Galicia:

- Utilización de subtítulos en los audiovisuales que se elaboren y en todas las medidas que se basen en emisión de imágenes.
- El etiquetado del contenido de los archivos electrónicos de modo que garanticen la máxima flexibilidad de uso a los destinatarios de la información
- La adaptación de los productos digitales a los distintos tamaños de pantalla.
- Utilización de tipos de letra concebidos para lectores con discapacidad visual, que aumentan el contraste entre el tipo y la página, así como colores de fondo alternativos y espacios controlados entre líneas
- Empleo de programas de lectura de texto (TTS).

Gráfico 78. Medidas implementadas para abordar el principio de no discriminación



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Por otra parte, las **acciones de sensibilización** sobre igualdad de trato y no discriminación han sido implementadas por el 28,1% de los beneficiarios, el 24,5% de los órganos gestores y el 25,0% de los organismos intermedios (ver Gráfico 71. Acciones financiadas o implementadas según rol de la organización en la página 161).

Los **indicadores específicos**, tanto de ejecución como de resultado, nos ofrecen información complementaria. El POISES muestra que 2.258 entidades públicas o privadas han participado en alguna acción de promoción de la igualdad de trato y que 68.585 personas en situación o riesgo de exclusión social han participado en acciones de igualdad de trato (Tabla 39).

Tabla 39. Indicadores específicos de ejecución relacionados con la igualdad de trato.

Indicador	Inclusión social y economía social
E006 Entidades públicas o privadas que han participado en alguna acción de promoción de la igualdad de trato	2.258
E011 Participantes en situación o riesgo de exclusión social (igualdad de trato)	68.585

Fuente: Base de datos online FSE1420.

En relación con el indicador E006, el POISES incluye el indicador específico de resultado ERO6 de “Entidades públicas o privadas que han implantado medidas de promoción de la igualdad de trato, en el plazo de los 6 meses siguientes a su participación”. Este indicador de resultado muestra un valor de 136 entidades, lo que representa un 6,0% de las 2.258 entidades públicas o privadas que han participado en alguna acción de promoción de la igualdad de trato.

No obstante, no todos los programas operativos que han desarrollado acciones de este tipo han incluido indicadores que las reflejen. Por ejemplo, a pesar de que las acciones directamente orientadas a la inclusión social de las personas con discapacidad están bastante extendidas en los programas operativos, muy pocos incluyen indicadores específicos que midan la participación de las personas con discapacidad. Estos indicadores muestran 2.306 participaciones de personas con discapacidad, pero es evidente que la cifra real es muy superior (Tabla 40).

Tabla 40. Indicadores específicos de participación relacionados con la discapacidad, 2019

Indicador	Galicia	Illes Balears	Total
E043 Participantes con discapacidad atendidos por los servicios contemplados en la Cartera Básica		1.085	1.085
E044 Participantes con discapacidad intelectual		331	331
E034 Participantes con discapacidad que reciben ayuda FSE	890		890
E035 Otros desfavorecidos que participan en actuaciones del Programa gallego de Atención Temprana	1.649		890
Total	2.539	1.416	3.196

Fuente: Base de datos online FSE1420.

De manera similar, solo el programa operativo de Castilla-La Mancha incluye el indicador específico de ejecución de “personas pertenecientes a comunidades marginadas, como la de la población romaní, que participan en acciones integrales” (EO16), con un valor de 9.480 participaciones acumuladas a fin de 2019. Sin embargo, otros programas operativos que financian acciones muy relevantes con población gitana, como el POISES, con el con el programa Acceder (incluido como estudio de caso en esta evaluación), no incluyen este indicador.

Por ello la información que ofrecen estos indicadores específicos resulta ilustrativa y no permite evaluar con precisión la aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación. En este sentido, sería adecuado una mayor armonización de los indicadores específicos entre los distintos programas operativos con el fin de utilizar los mismos indicadores para acciones similares orientadas al mismo perfil.

Efectos en políticas e instituciones

Algunas acciones del OT9 han tenido un efectos positivo a nivel político, empresarial y cultural.

1. Cambios en los entornos de las personas con discapacidad, en el tejido empresarial y la lucha contra estereotipos.

2. Mejor comprensión de la RSC y la discapacidad, enseñando a las empresas a cómo introducirla y valorarla, así como cuáles son los tipos de contratación más adecuados a utilizar para las personas con discapacidad.
3. Impulso de mejoras o nuevos certificados de profesionalidad con las administraciones públicas.
4. Impulso al acceso a la universidad de las personas con discapacidad y desarrollo de proyectos para personas con discapacidad en las universidades.
5. Cambio de mentalidad en cuanto al acceso al empleo normalizado de la población gitana, tanto entre la propia población gitana como en la sociedad en su conjunto (ver estudio de caso de Acceder).

Si bien inclusión social e igualdad de trato son dos conceptos distintos (el primero busca reducir y prevenir la pobreza y la exclusión social y el segundo busca prevenir y luchar contra la discriminación y evitar la vulneración de un derecho fundamental), están estrechamente relacionados en tanto que las personas con mayores niveles de exclusión sufren más discriminaciones. Por tanto, las acciones dirigidas a promover la inclusión social permiten compensar desventajas de ciertos grupos de población con mayor probabilidad de sufrir discriminación.

Cobertura de las acciones

Los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación afecta a todos los motivos de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, tal y como se establece en los Tratados y Directivas.

A pesar de la muy positiva incorporación de acciones orientadas a la mejora de la inclusión social y la igualdad de oportunidades de la población gitana, personas con discapacidad y personas inmigrantes, cabe realizar algunas observaciones para otros campos:

- ▶ Las acciones orientadas a la inclusión social de la población inmigrante no alcanzan por lo general a parte de esta, como a las personas sin permiso de residencia en vigor. Este hecho ha sido observado por la encuesta. Una de las buenas prácticas descritas en esta evaluación muestra una solución para llegar a estas personas, si bien limitada a la personas en situación irregular que pueden acceder al permiso de residencia por arraigo social. Las actuaciones llegan en muy escasa medida a las personas refugiadas y a las víctimas de explotación sexual y trata de seres humanos.
- ▶ Las acciones orientadas a la inclusión social de la población inmigrante no abarcan en su conjunto las desventajas de la población migrante. En la actualidad una parte importante y creciente de la población de origen inmigrante es española, bien por porque ha adquirido la nacionalidad o porque son hijos de migrantes que han nacido en España; muchos de ellos sufren desventajas sociales y discriminación.. Esto es de especial relevancia para la igualdad de oportunidades desde el punto de vista de raza u origen étnico, como se establece en el artículo 8 del Reglamento, garantizado que el FSE tenga impacto en estos grupos.

- ▶ Las acciones del OT9 no tienen suficientemente en cuenta a grupos de edad, como los menores y los mayores de 65 años, tal y como muestra tanto el diseño de las acciones como los datos de participantes. Sin embargo el artículo 8 del Reglamento establece que se fomentará la igualdad de oportunidades teniendo en cuenta la edad.
- ▶ De manera similar, aunque el artículo 8 del Reglamento establece que se fomentará la igualdad de oportunidades teniendo en cuenta la orientación sexual, religión o convicciones, la atención a estas variables desde el diseño de acciones no es muy frecuente. A pesar de ello, algunas acciones, como los Itinerarios integrados de inserción sociolaboral Comunidad Valenciana (estudio de caso 2), mencionan a las personas discriminadas por su condición sexual como uno de los perfiles a contemplar en el diseño de las acciones del Programa Operativo. En cualquier caso, la falta de mención explícita o de diseño de la acción que sigan un enfoque target no significa que las personas discriminadas por estos factores no hayan podido participar y beneficiarse de las acciones del OT9, ni que no lo hayan hecho de una forma adaptada a sus necesidades. Sin embargo, se desconoce en qué medida y con qué resultados.
- ▶ En todo caso estas carencias concluyen en la necesidad de desarrollar un sistema más robusto de indicadores en coherencia con los objetivos del FSE.

10. Innovación social

La innovación social es comparativamente escasa en el OT9 del FSE. Sin embargo, el fondo permite financiar proyectos de innovación social que sin el FSE no se harían, lo que ha dado lugar a interesantes iniciativas. No obstante, existen factores que parecen frenar el potencial del FSE de promover la innovación social.

Este capítulo describe las acciones de innovación social financiadas por el FSE en el OT9, para ponerla después en contexto mostrando su peso relativo en el Objetivo Temático. Por último, muestra una serie de factores que han condicionado la innovación social en el FSE.

10.1. Descripción de acciones de innovación social

¿Qué tipo de acciones de innovación social se han financiado?

Las acciones de innovación social dentro del OT9 están por lo general orientadas a la inclusión activa, como la mayoría de las acciones del Objetivo Temático.

Su carácter innovador se basa generalmente en la participación de varios agentes, como servicios sociales, empleo, entidades del tercer sector, empresas o departamentos de salud. Esta combinación de agentes da lugar a una experimentación de nuevas metodologías y al desarrollo de programas que atienden a perfiles vulnerables concretos y complejos, como las personas con enfermedad mental y/o drogodependencia (Murcia) o personas reclusas

(POISES). En el PO del País Vasco la innovación social se desarrolla a través del fomento de la economía social.

En **POISES** se han desarrollado diversas acciones bajo el eje de innovación social. Un hecho destacable es que se han sacado dos convocatorias específicas de innovación social desde la UAFSE dirigida a las entidades beneficiarias, en 2015 y en 2019. En el marco de esta convocatoria Cruz Roja Española ha pilotado un modelo de intervención integral dirigido a personas con múltiples necesidades con el fin de aumentar la conexión entre programas sociales y de empleo. La Fundación Secretariado Gitano, Cruz Roja Española y Fundación Accenture han trabajado para mejorar la inserción socio-laboral de las personas más desfavorecidas a través de la experimentación de actuaciones y nuevas metodologías vinculadas al mercado laboral en la era digital. Fundación Acción contra el Hambre ha desarrollado una acción de itinerarios grupales de empleo en centros penitenciarios para mejorar las competencias para el empleo de las personas privadas de libertad. La Fundación ONCE ha desarrollado una metodología para analizar el impacto social/económico de la incorporación de personas con discapacidad en el mercado laboral, a través del proyecto D-Innovar, que puede ser utilizado por otro tipo de entidades⁶¹. Como se puede ver, todos estos ejemplos se dirigen al objetivo último de la inserción laboral de personas vulnerables. Según los indicadores, en POISES se han desarrollado un total de 65 proyectos piloto utilizando metodologías, herramientas y/o dispositivos innovadores (indicador específico de ejecución E008).

En el **PO de Murcia**⁶² se ha puesto en marcha una actuación orientada a la inserción laboral de personas con enfermedad mental y/o drogodependencia, que se realiza, de forma coordinada, desde el Servicio Murciano de Salud⁶³. Los resultados de esta acción son positivos, en 2018, el número de participantes ascendía a 782, de los que 321 han obtenido trabajo, 127 de ellos en el mercado ordinario⁶⁴.

En el **PO del País Vasco** se ha desarrollado una actuación en el campo de la economía social para la promoción de iniciativas empresariales innovadoras. La acción proporciona acompañamiento en el proceso de creación de entidades de economía social. La acción se ha articulado por la Diputación Foral de Bizkaia a través del Decreto Foral de Fomento de la Innovación Social en Bizkaia. En 2019 se han aprobado 7 proyectos sociales innovadores que trabajan para la integración socio-laboral de colectivos en riesgo de exclusión social o vulnerables⁶⁵.

10.2. El peso de la innovación social en el FSE

Las acciones programadas dentro del eje 6 de innovación social son poco frecuentes comparadas con otro tipo de acciones.

⁶¹ Informe Anual de Ejecución del POISES 2018.

⁶² Informe Anual de Ejecución del PO de Murcia 2018.

⁶³ Informe Anual de Ejecución del PO de Murcia 2018. Resumen para el ciudadano.

⁶⁴ El número de participantes acumulados en 2019 fue de 1.237 (Informe Anual de Ejecución de 2019).

⁶⁵ Informe Anual de Ejecución del PO del País Vasco 2019.

Solo tres programas operativos cuentan con acciones programadas en el eje 6 de innovación social. Estas acciones representan solo un 0,6% del coste total subvencionable del Objetivo Temático 9.

Únicamente los programas operativos de POISES, País Vasco y Murcia tienen activado el eje 6 de innovación social⁶⁶. En conjunto, el coste total subvencionable de este eje representa solo un 0,6% del total y su gasto total ejecutado algo menos de esta cifra, un 0,4%, lo que indica un ritmo de ejecución algo inferior a la media, concretamente un 22,0% frente a la media del 31,2%⁶⁷ (Gráfico 79).

Gráfico 79. Distribución del coste total subvencionable por ejes



Fuente: Operaciones registradas en el sistema con fecha de inicio anterior a 31/12/2019.

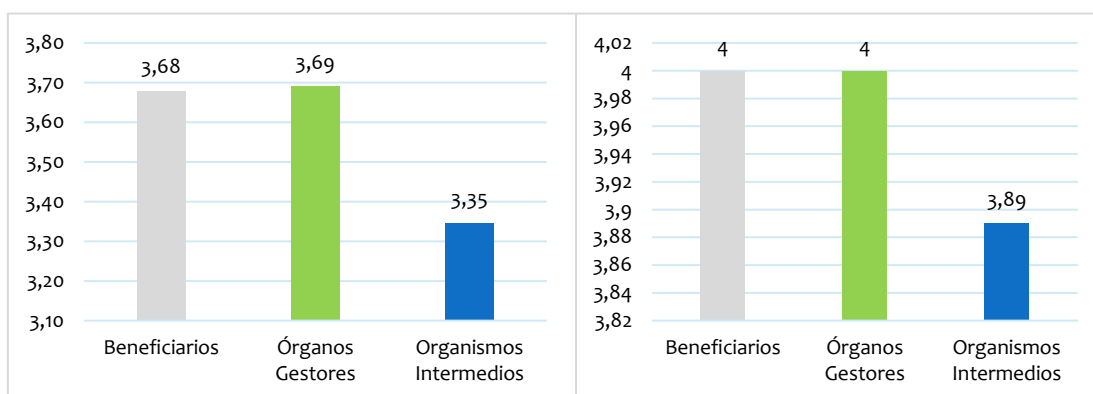
A pesar del pequeño peso relativo de la innovación social en el OT9, se constata que el FSE tiene un papel importante en el fomento de la innovación social, puesto que permite poner en marcha programas y actuaciones muy relevantes.

Los agentes encuestados muestran que el FSE tiene un papel importante en el fomento de la innovación social, estando de acuerdo con la afirmación de que el FSE permite hacer programas de innovación social que de otro modo no se harían, lo que constituye un claro **valor añadido** del fondo. Por ello la opinión generalizada entre los beneficiarios y órganos gestores y también aunque en menor medida en los organismos intermedios es que el FSE ha contribuido a fomentar la innovación social (Gráfico 80).

⁶⁶ Otros PO también tienen acciones programadas en el eje 6 de innovación social pero están destinadas a otros Objetivos Temáticos, como es el caso del Eje 6 del POEFE destinado al OT8.

⁶⁷ Fuente: Gasto total procedente de información de ejecución financiera (Cuadro 2), Gasto subvencionable procedente de Operaciones reportadas con comienzo anterior a 2019.

Gráfico 80. ¿En qué medida consideras que la existencia del FSE ha contribuido a fomentar la innovación social? (izquierda); Valoración media de la afirmación “Gracias al FSE se pueden hacer programas de innovación social que de otro modo no se harían” (derecha)



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

10.3. Factores que condicionan la innovación social en el OT9

A pesar de que el FSE tiene un papel importante en el fomento de la innovación social, financiando programas que de otro modo no se harían, esta evaluación ha podido identificar una serie de factores que limitan este potencial.

Existe un **margen de mejora para la contribución del FSE a la innovación social**. Factores como la elegibilidad de los costes, la duración de las convocatorias, el proceso de diseño de los programas, la carga administrativa y la falta de un ecosistema idóneo para innovar, están limitando el potencial innovador; estos mismos factores han sido identificado ya como limitaciones en otras perspectivas de esta evaluación.

Existe una percepción de que el **ecosistema del FSE no resulta idóneo para innovar** en el ámbito de la inclusión social y de que la **perspectiva de la innovación social no está adecuadamente incorporada en el diseño de los programas operativos**. Esto podría estar relacionado con una falta de experiencia en las organizaciones dando lugar a una falta de iniciativa, a lo que se une la rigidez e inercias en la programación. También se ha reportado que el diseño de un proyecto de innovación social requiere más carga de trabajo lo que podría tener un efecto desincentivador, si a ellos se unen dificultades en la elegibilidad de las actuaciones y gastos. No obstante, hay alto interés por la innovación como se ha constatado en el incremento de solicitudes en la segunda convocatoria del POISES (Tabla 41).

Tabla 41. Valoración media de las siguientes afirmaciones relacionadas con la innovación social.

	Beneficiarios	Órganos Gestores	Organismos Intermedios
En general no existe el ecosistema idóneo para innovar en el ámbito de la inclusión social	2,75	2,79	2,48
Cuando se diseñan los programas operativos no se tienen en cuenta la perspectiva de la innovación social	2,91	2,86	2,75
Las normativas del FSE de elegibilidad de las operaciones y de gastos limitan la innovación social	3,25	3,28	3,19
Es complicada la innovación social porque los proyectos no duran el tiempo suficiente	3,65	3,06	2,89
La lógica del FSE se centra demasiado en los resultados, lo que dificulta arriesgarse y experimentar con nuevos enfoques que podrían no ofrecer tan buenos resultados	3,77	3,60	3,50

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Muchas entidades encuestadas están de acuerdo con que la lógica del FSE se centra demasiado en los resultados, lo que dificulta tomar riesgos y experimentar con nuevos enfoques que podrían no ofrecer tan buenos resultados. Esta afirmación coincide con la evaluación sobre innovación social en el FSE de la Comisión Europea (2018)⁶⁸, que subraya que el marco del FSE, muy orientado a resultados, reduce su compatibilidad con la naturaleza experimental de la innovación social. Para superar este obstáculo llama al diseño de nuevos indicadores que permitan observar mejor el rendimiento de los proyectos de innovación social. Sin embargo, también podría existir una percepción subjetiva por parte de los beneficiarios a sobrevalorar el riesgo de tener pocos resultados en los proyectos de innovación social (entrevista UAFSE).

La evaluación de la Comisión Europea sobre innovación social (2018) refleja también que la elevada carga administrativa y la escasa flexibilidad en la programación limitan el potencial de apoyo del FSE a la innovación social. Una parte importante de las entidades encuestadas sostienen que las normativas del FSE de elegibilidad de las operaciones y de gastos limitan la innovación social. También parece haber una relación entre la escasa duración de los proyectos en el FSE y su capacidad para fomentar la innovación social. Esto llama de nuevo la atención sobre la falta de convocatorias multianuales (ver epígrafe 4.2, página 56).

La experimentación y la evaluación de soluciones innovadoras antes de su escalado es importante para mejorar la eficiencia de las políticas (Comisión Europea, 2018). Es importante constatar que no se está dando suficiente importancia a este hecho por los distintos actores, pues la implementación de metodologías de trabajo innovadoras no ha sido señalada en la encuesta como uno de los principales factores que han favorecido la eficiencia (aunque ha

⁶⁸ Comisión Europea (2018). ESF PERFORMANCE AND THEMATIC REPORTS. “THE ESF SUPPORT TO SOCIAL INNOVATION. FINAL REPORT”.

sido señalada por un 25,1% beneficiarios, 22,4% de OOGG y 21,4% de OOII; Gráfico 49. Principales factores que favorecen la eficiencia de las acciones).

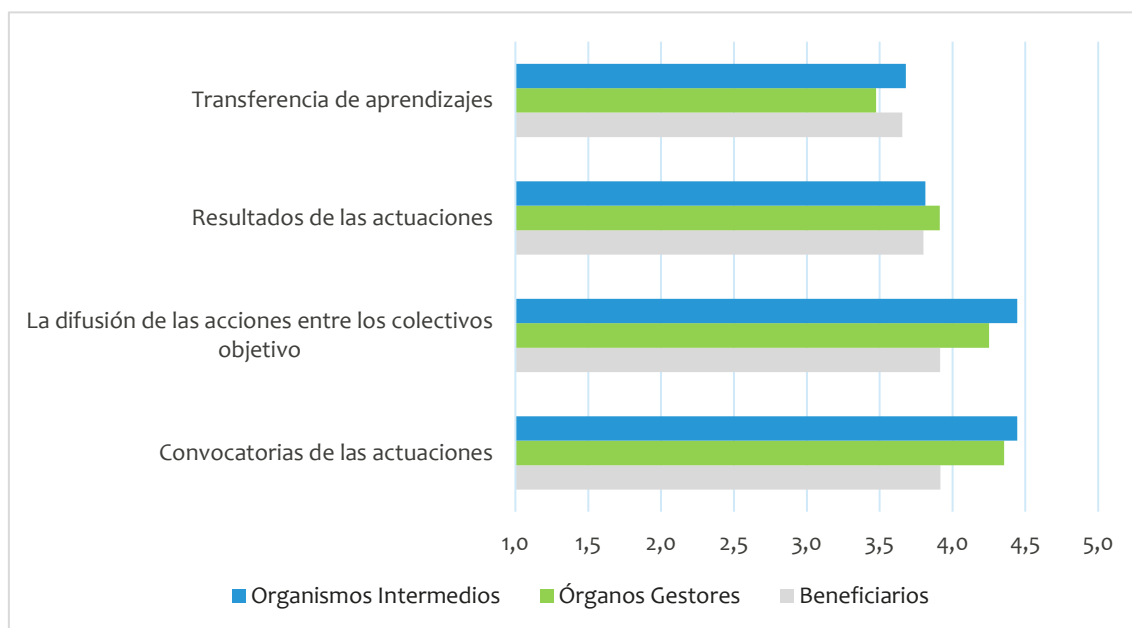
11. Evaluación de la difusión

Esta evaluación también tiene en cuenta la difusión de las actuaciones en el OT9. La difusión resulta fundamental para alcanzar a las personas vulnerables que menos acceden a las actuaciones del FSE, especialmente las más alejadas de los servicios y las entidades.

La difusión de las acciones puede considerarse por lo general **positiva**. No obstante resulta importante mejorarla, especialmente en la difusión de los resultados y la coordinación para ampliar el alcance de las personas vulnerables más alejadas de los servicios y las entidades.

Los organismos encuestados tienen una valoración bastante positiva de la difusión de las actividades del OT9. Esta valoración coincide con el hecho de que la difusión no ha aparecido como una de las principales debilidades del OT9 en las entrevistas y en los grupos de trabajo realizados (Gráfico 81).

Gráfico 81. Valoración de la adecuación de la difusión de las actividades del OT9



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Aunque en general hay una percepción positiva de la difusión que se hace de las convocatorias y actuaciones financiadas y también, aunque en menor medida de los resultados y de la transferencia de los aprendizajes, la encuesta deja constancia de que es importante que esta mejore para alcanzar a los colectivos que menos acceden a las actuaciones. De igual manera, se pone el foco en la coordinación de los servicios como requisito para aumentar el alcance de las acciones. La mejora de la coordinación y de la difusión están relacionadas, como se verá más adelante (Tabla 42).

Tabla 42. Valoración media de las medidas para alcanzar a los colectivos que menos acceden a las actuaciones del FSE

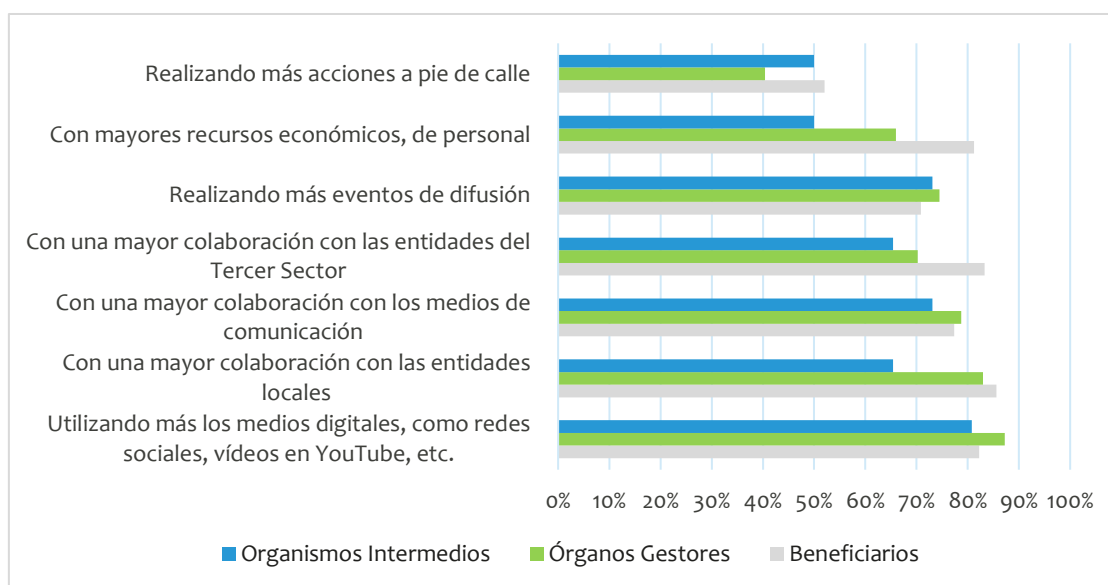
	Beneficiarios	Órganos Gestores	Organismos Intermedios
Mejorar la comunicación y difusión para contactar con estas personas	4,06	3,98	3,69
Mejorar la coordinación entre servicios (empleo, servicios sociales, sanidad, educación, tercer sector, etc.)	4,53	4,59	4,33

Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

Las principales vías para la mejora de la difusión son la coordinación con entidades locales y sociales y la difusión de mensajes a través de medio digitales y de comunicación.

La encuesta ofrece también información sobre las **acciones que habrían contribuido a una mejor difusión**. En este sentido destacan acciones a través de medios digitales, como de colaboración con las entidades locales o con los medios de comunicación. La importancia otorgada a la mayor colaboración con las entidades locales subraya la relevancia de la perspectiva territorial. Por otra parte, es importante destacar la importancia que se otorga al uso de los medios digitales, para difundir las actuaciones en detrimento de las acciones a pie de calle u otros eventos. Con ellos se deja constancia de la necesidad de usar medios digitales, incluso en estos contextos en los que la población destinataria tienen menos competencias (Gráfico 82).

Gráfico 82. Acciones que habrían contribuido a una mejor difusión de las actividades del OT9



Fuente: Encuesta a OO.II., OO.GG. y Beneficiarios que gestionan o ejecutan acciones del OT9

12. Valoración de las buenas prácticas

Esta evaluación incluye el estudio de **cinco buenas prácticas**. Estas prácticas han sido seleccionadas entre la enorme variedad de acciones financiadas por el OT9 del FSE para ilustrar la diversidad de acciones, pero especialmente por su interés para **mostrar soluciones** a algunos de los principales obstáculos que se han identificado en la inclusión activa de grupos vulnerables. El propósito de este capítulo es ofrecer información de relieve basada en el estudio de estas prácticas a fin promover la transferencia de conocimiento y obtener lecciones de aprendizajes que sirvan de referencia en otros casos.

12.1. Metodología de selección de buenas prácticas

12.1.1. Criterios de selección y valor de las prácticas

Para la búsqueda de buenas prácticas se han tenido en cuenta los siguientes **criterios de selección**:

Acciones dirigidas a colectivos de alta vulnerabilidad y bajo alcance por parte de las acciones	Acciones que aprovechen las sinergias multifondo para diseñar soluciones integrales	Acciones dirigidas al fortalecimiento institucional , que aprovechen el potencial de herramientas digitales	Transferibilidad: prácticas con potencial de poder ser implementadas ya sea de manera integral o en algunos elementos
--	---	---	--

De esta manera, por ejemplo, la búsqueda de acciones dirigidas a colectivos de alta vulnerabilidad y bajo alcance por parte de las acciones implementadas ha seleccionado acciones específicamente orientadas para personas migrantes en situación irregular, o para mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género. También se ha tenido en cuenta el potencial del uso de herramientas digitales para superar barreras identificadas a nivel institucional, como la coordinación entre departamentos y organizaciones diferentes, clave para poder ofrecer acciones verdaderamente integrales que aborden la complejidad de los problemas de las personas. En la misma línea se sitúa el aprovechamiento del potencial que ofrecen las acciones multifondo, en especial FSE-FEDER, dado que permiten financiar elementos fundamentales para la inclusión social de perfiles complejos, como por ejemplo la vivienda. Estos elementos **responden a debilidades y obstáculos encontrados a lo largo de esta evaluación** para la contribución de las acciones del OT9 a la inclusión social.

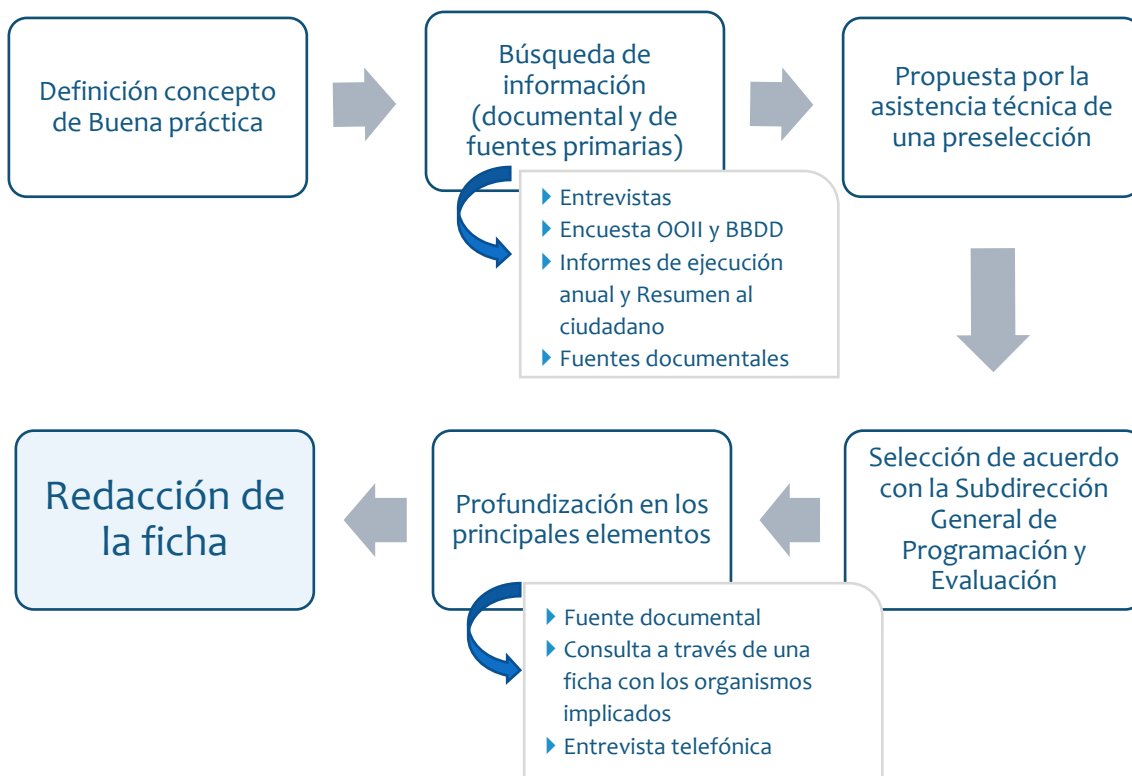
Buena Práctica	Principales Aportaciones al OT9
LÍNEA ACOL DEL PROGRAMA TREBALL I FORMACIÓ. PO Cataluña	Superar los obstáculos para acceder a un perfil de alta vulnerabilidad: las personas migrantes en situación administrativa irregular .

Buena Práctica	Principales Aportaciones al OT9
MUJERES EN MODO ON – VG (Violencia de Género). POISES	Adaptar las acciones a un perfil de alta vulnerabilidad desde el punto de vista de los principios horizontales: mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género.
Programa para la emancipación sociolaboral de menores y jóvenes del sistema de protección de Extremadura	Adaptar las acciones a un perfil de alta vulnerabilidad de gran interés desde el punto de vista preventivo: Menores y jóvenes del sistema de protección
Programa de actuación y acompañamiento al realojo de familias en situación de exclusión social y residencial cronificada. PO Murcia	Ejemplo de acción multifondo , basado en el trabajo en red y la coordinación entre los sistemas de vivienda (FEDER) y servicios sociales (FSE) de las administraciones públicas y la iniciativa social.
Herramienta de Itinerarios de Inclusión Sociolaboral en Zonas Desfavorecidas de Andalucía (IZD)	Uso de soluciones digitales para mejorar la coordinación entre los distintos servicios, facilitando la aplicación de enfoques integrales, además de reduciendo los plazos y aumentando la productividad.

12.1.2. Proceso de selección y elaboración

Por otra parte, para el proceso de selección y elaboración de los casos de éxito se recabó la información aportada por los organismos intermedios y beneficiarios directos a partir de las entrevistas, además de búsqueda por fuentes del análisis documental. Con esta información se hizo una propuesta inicial en base a los criterios descritos para su consenso con la Subdirección General de Programación y Evaluación. Una vez consensuada esta selección, se procedió a la recopilación de información y a la realización de una entrevista. Finalmente, los agentes impulsores de cada práctica consensuaron la ficha final que la describe, mostrada en el anexo de este informe.

Ilustración 2. Metodología de selección y redacción de las experiencias de éxito








A continuación, se describen estas prácticas atendiendo a sus principales aprendizajes. En el Anexo (16.1 Buenas prácticas, página 238) se describen en mayor detalle cada una de las prácticas.

12.2. Casos de éxito

Accediendo a las personas migrantes en situación administrativa irregular.

LÍNEA ACOL DEL PROGRAMA TREBALL I FORMACIÓ. PO Catalunya

 Entidad impulsora	Servei Públic d'Ocupació de Catalunya
 Objetivo	Incorporar al mercado de trabajo ordinario a aquellas personas con más dificultades de acceso al mercado laboral por no tener una situación administrativa regular
 Perfil al que se dirige	Personas migrantes en situación administrativa irregular
 Área geográfica	Cataluña
 Otros actores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania ▪ Subdelegación del Gobierno ▪ Entidades sociales beneficiarias.




Las personas migrantes en situación administrativa irregular son uno de los colectivos con más dificultades de acceso al mercado laboral, precisamente por carecer de permiso de residencia y trabajo. Esta ausencia de permiso les impide además acceder a los recursos formativos y de inserción laboral del servicio público de empleo (SOC). De hecho, la encuesta muestra que este es uno de los grupos a los que menos llegan las acciones del FSE, con una valoración (entre 1 y 5) de tan solo 2,58 por parte de los beneficiarios, 2,51 de los Órganos Gestores y 2,26 de los Organismos Intermedios, siendo en media el tercer colectivo al que menos llegan las acciones, detrás de los solicitantes de asilo y protección internacional, y las víctimas de explotación sexual y del tráfico de seres humanos.

La práctica analizada se basa en la **autorización de residencia por arraigo social** a personas migrantes en situación administrativa irregular en el marco de un programa que ofrece simultáneamente acciones de experiencia laboral y de formación, impartida dentro del horario laboral.

La tramitación de las autorizaciones de residencia para extranjeros requiere de una elevada complejidad y supone una importante incertidumbre administrativa. Ante este reto la práctica responde con una colaboración entre distintas entidades dentro de la Comunidad Autónoma (SIMC y SOC), Gobierno central y entidades sociales. Es un ejemplo, de cómo la coordinación es una herramienta para superar los obstáculos generados por la complejidad administrativa.

La práctica sirve para ilustrar una respuesta a un problema que existe en el conjunto del país. La solución es aplicable en otras regiones, dado que la normativa de regularización del permiso de residencia es idéntica en el conjunto de España.

Elementos destacables






	Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Perfil vulnerable al que se dirige y con el que no es habitual trabajar. • Implicación del sector privado en la inclusión de personas migrantes.
	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Se consigue superar un obstáculo clave para la inclusión al lograr el permiso de residencia. • Implicación del SOC y del FSE que financian • Colaboración de las entidades beneficiarias
	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración entre distintas entidades dentro de la Comunidad Autónoma (SIMC i SOC), Gobierno central y entidades sociales.

Principales aprendizajes

Diseño de soluciones específicas para obstáculos concretos	Trabajo en red con diversos actores y coordinación entre departamentos	Cómo alcanzar a inmigrantes en situación irregular, logrando además su regularización
--	--	---

Combatiendo la discriminación múltiple a través de acciones integrales.

MUJERES EN MODO ON – VG (Violencia de Género). POISES

 Entidad impulsora	Fundación ONCE
 Objetivo	<ul style="list-style-type: none">▪ Visibilizar y concienciar a la sociedad en la responsabilidad de todos/as para luchar por la erradicación de la violencia de género▪ Desarrollar atención personalizada a través de un proceso integral de tutorización
 Perfil al que se dirige	Mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género La sociedad
 Área geográfica	España
 Otros actores	<ul style="list-style-type: none">▪ Otras entidades del Tercer Sector

Mujeres en Modo ON es un ejemplo de **proyecto de inclusión activa diseñado para atender las necesidades de un perfil muy específico: mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género.**




Para ello el proyecto sigue una **metodología de intervención basada en el Ciclo de Recuperación**, con el objetivo de desarrollar su **autonomía personal y profesional** y acercarlas al mercado laboral a fin de lograr su inserción por cuenta ajena o el desarrollo de proyectos de emprendimiento. El proyecto sigue un enfoque integral, basado en diferentes apoyos para lograr la inclusión social partiendo de situaciones de gran vulnerabilidad y complejidad a través de itinerarios individualizados con un fuerte acompañamiento por parte de los profesionales.

Entre las claves de la práctica destaca la red de profesionales expertos en el colectivo, el uso de una metodología de intervención específica (modelo del Ciclo de Recuperación) y la participación de los actores clave en el logro de los objetivos esperados.

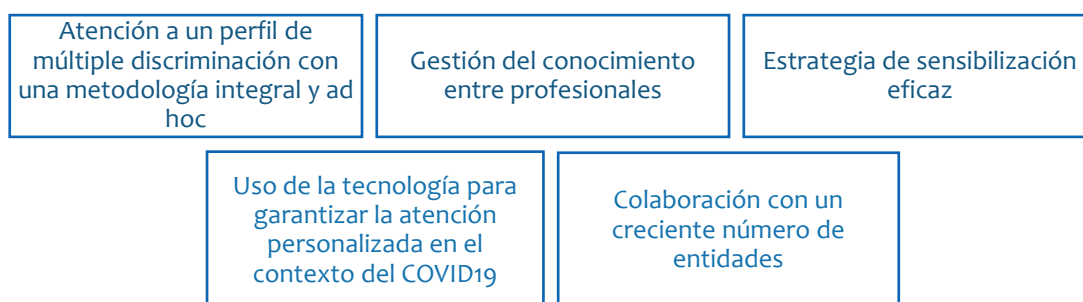
El resultado esperado es la atención personalizada a través de un proceso integral de tutorización que permitirá alcanzar al menos a 1.140 mujeres.

Además, el proyecto realiza acciones de visibilidad y concienciación de la sociedad sobre la responsabilidad de luchar por la erradicación de la violencia de género, mediante la difusión de casos de éxito y testimonios consentidos, que contribuirán a que otras mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género den un paso adelante.

Elementos destacables






	Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • El diseño de un proyecto focalizado en un perfil beneficiario que sufre discriminaciones múltiples, como es el de la mujer con discapacidad víctima de violencia de género. • La red de profesionales para el acompañamiento de las mujeres participantes y el uso de una metodología de aprendizaje constante para que el proyecto evolucione en el tiempo.
	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • La visibilización de la lucha contra la violencia de género de las mujeres con discapacidad a partir de los propios testimonios de las participantes y el potencial efecto multiplicador que la difusión de los testimonios de algunas participantes puede tener, observándose que después del primer testimonio rápidamente se lograron otros cinco. • El desarrollo personal (recuperación emocional y psicológica) y profesional (desarrollo de competencias digitales y para el empleo y mejora de la empleabilidad). • Aumento de la inserción laboral a través de la intermediación con empresas y la preparación de las participantes para las ofertas del mercado de trabajo.
	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento del conocimiento y experiencia de profesionales de COMPASS y de la Fundación ONCE para el trabajo con un perfil de difícil acceso. En este sentido, el diseño de un Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia de Género no solo ha resultado de utilidad para los profesionales de COMPASS sino para todos los profesionales de la entidad. • Formación y gestión del conocimiento para los profesionales de COMPASS, con un repositorio de información compartida sobre cursos. • Firma de convenios de colaboración con otras entidades (Cruz Roja, Fundación Integra) y colaboraciones (Fundación CERMI Mujeres, Fundación AnaBella), con un progresivo aumento de las entidades que quieren colaborar. • Reconversión del planteamiento inicial de atención individualizada de formato presencial a formato virtual.

Aprendizajes



Desarrollando acciones adaptadas a necesidades de colectivos concretos.

Programa para la emancipación sociolaboral de menores y jóvenes del sistema de protección de Extremadura

 Entidad impulsora	Dirección General de Servicios Sociales, Infancia y Familias Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Junta de Extremadura
 Objetivo	Ofrecer un recurso residencial para la acogida de los menores, incorporando la atención de carácter sociolaboral a los menores /jóvenes, que se encuentren bajo la tutela o guarda, y presenten dificultades de cara a un proceso de emancipación debido a su situación sociofamiliar y/o personal
 Perfil al que se dirige	Menores y jóvenes del sistema de protección
 Área geográfica	Extremadura
 Otros actores	<ul style="list-style-type: none">Entidades del tercer sector




Este programa es otro ejemplo de práctica específicamente diseñada para un grupo concreto ofreciendo soluciones integrales ante problemas complejos; una de las claves de su eficacia es el diseño de las acciones teniendo en cuenta las necesidades específicas de los menores y jóvenes.

El programa proporciona a los menores atendidos una atención integral y personalizada, tendente a cubrir sus necesidades, conseguir su bienestar y desarrollar el máximo potencial evolutivo individual en sus diferentes aspectos: afectivo, emocional, creativo, educativo, social, relacional y de participación en la sociedad. Además, el funcionamiento es similar a la forma de organización familiar fomentando un sistema de convivencia integrado por educadores y menores. La práctica se realiza a través de la cooperación del gobierno regional y entidades del tercer sector.

Otro de los principales elementos innovadores que caracterizan la **adaptación del programa a las necesidades** de las personas es que ofrece a los menores una **vida lo más normalizada posible** aun siendo tutelado por la Junta de Extremadura, frente a alternativas institucionalizadas, lo que va en interés del menor. Además, aunque las personas cumplan la mayoría de edad se les da opción siempre que quieran de **continuar en el recurso**, aplicando la perspectiva de atención a más largo plazo.

Por último, el trabajo con menores tiene un importante valor de cara al fomento de la inclusión en el futuro, siguiendo una perspectiva de enfoque preventivo.

Elementos destacables




	Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Se ofrece a los menores una vida lo más normalizada posible aun siendo tutelado por la Junta de Extremadura, frente a alternativas institucionalizadas, lo que va en interés del menor. • Aunque las personas cumplan la mayoría de edad se les da opción, siempre que quieran, de continuar en el recurso.
	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • El programa atiende las necesidades específicas del colectivo joven desde una perspectiva multidimensional (asistencial, educativo, psicosocial, cultural, afectivo etc.).
	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Uso más coordinado de los recursos. • Enfoque preventivo, trabajando con un perfil que tiene un gran riesgo de exclusión en el medio y largo plazo si no se toman medidas de apoyo. Con ello se logra reducir la exclusión social en el futuro, lo que supone un ahorro de recursos en el largo plazo.



Principales aprendizajes

<p>Acciones con enfoque integral</p>	<p>Evaluación continua de la situación del menor</p>
<p>Formación del personal y elaboración de material didáctico de referencia</p>	<p>Acciones diseñadas desde una perspectiva preventiva, lo que tiene efectos sobre la inclusión social en el futuro</p>

Coordinando FEDER y FSE para responder a necesidades complejas.

Programa de actuación y acompañamiento al realojo de familias en situación de exclusión social y residencial cronicada. PO Murcia

 Entidad impulsora	<p>Dirección General de Servicios Sociales y Relaciones con el Tercer Sector Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social Región de Murcia</p>
 Objetivo	<p>Realojo de familias en situación de exclusión social y residencial histórica a través de un proceso de acompañamiento social, el trabajo en red y la coordinación entre los sistemas de vivienda (FEDER) y servicios sociales (FSE) de las administraciones públicas y la iniciativa social</p>
 Perfil al que se dirige	<p>Familias en situación de exclusión social y residencial</p>

 Área geográfica	Región de Murcia
 Otros actores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejería de Fomento e Infraestructuras (Fondos FEDER). ▪ Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social (Fondos FSE). ▪ Entidades locales implicadas: Alcantarilla y Murcia. ▪ Entidad social (Habito) encargada de desarrollar el programa de Acompañamiento


Las personas vulnerables sufren en muchas ocasiones una problemática compleja, con diferentes circunstancias que dificultan sus procesos de inserción laboral. Esta es una de las principales debilidades para la inclusión activa identificadas en las acciones del OT9. Por ello, una de las principales recomendaciones extendida entre la comunidad de actores que trabajan en el OT9 es **desarrollar acciones de manera más integral**.



Sin embargo, las normas de elegibilidad de los gastos limitan la aplicación de una perspectiva integral en el diseño de las acciones, necesaria para la inserción social con personas vulnerables. Una solución es la **complementariedad entre fondos**, algo que está en línea con el espíritu de los Reglamentos.

Sin embargo, esta práctica de actuaciones financiadas conjuntamente por dos fondos ha sido **muy poco común** en los programas operativos españoles. Este programa tiene como objetivo el realojo de familias en situación de exclusión social y residencial histórica a través de un proceso de acompañamiento social, el trabajo en red y la coordinación entre los sistemas de vivienda (FEDER) y servicios sociales (FSE) de las administraciones públicas junto con la iniciativa social. FEDER financia la adquisición y rehabilitación de viviendas y FSE los procesos de integración socio-laboral; esto hace viable una actuación que necesariamente ha de ser integral.

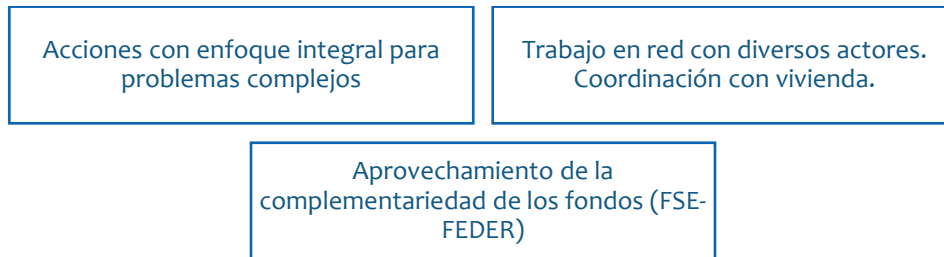
Para su puesta en práctica, el programa se ha implementado con el trabajo conjunto de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (Fondos FEDER) y la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social (Fondos FSE), además de los Ayuntamientos de Alcantarilla y Murcia y una entidad social (Habito) encargada de desarrollar el programa de Acompañamiento. Esto muestra **la importancia de la coordinación entre entidades para llevar a cabo acciones que has de ser financiadas por distintos fondos**.

Elementos destacables

	Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque de solución integral a problema complejo: combinación de acceso a la vivienda y de programa de acompañamiento para familias en exclusión social y residencial. • El trabajo en red y coordinado entre todas las instancias con competencia en los procesos de inclusión social y residencial. Acuerdo programa marco. • Adquisición de las viviendas a partir de las necesidades de las familias.
---	-------------------	---






	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> En el último año del proyecto se está comenzando a ver resultados en el realojo. Para esto ha sido muy importante el seguimiento que desde el ámbito local y regional ha tenido el programa.
	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación entre diferentes agentes. Adaptación a las necesidades de las familias.

Principales aprendizajes



Promoviendo el trabajo en red.

Herramienta de Itinerarios de Inclusión Sociolaboral en Zonas Desfavorecidas de Andalucía (IZD)

	Entidad impulsora	Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía
	Objetivo	Mejorar la gestión por los Servicios Sociales Comunitarios en las Zonas Desfavorecidas en el marco de la estrategia ERACIS
	Perfil al que se dirige	Servicios sociales comunitarios
	Área geográfica	Andalucía
	Otros actores	<ul style="list-style-type: none"> Entidades locales. Entidades privadas sin ánimo de lucro que participan en ERACIS. Otros sectores públicos y privados, como salud, vivienda, educación, empleo justicia y entidades del tercer sector.

La **complejidad administrativa** y la **falta de coordinación** entre entidades han sido subrayadas como dos de los principales obstáculos para la inclusión social que es la misión del OT9. El desarrollo de **herramientas digitales** tiene un gran potencial para facilitar la gestión y la coordinación, integrando las acciones de diferentes organizaciones.




El proyecto Itinerarios de Zonas Desfavorecidas (IZD) tiene como principal objetivo ser la vía digital para garantizar el éxito en la gestión por los Servicios Sociales Comunitarios en las Zonas Desfavorecidas en el marco de la estrategia ERACIS.

Entre otras funcionalidades, la herramienta informática facilita y simplifica los procesos de intervención de los servicios sociales comunitarios, eliminando burocracia y duplicidades.

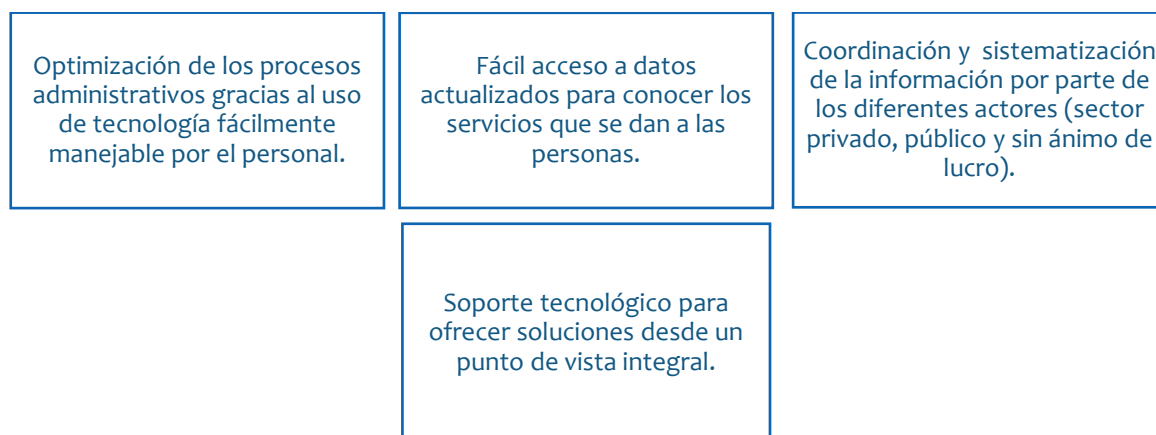
Permite que el personal que opera con el sistema pueda compartir y consultar la trayectoria de las personas usuarias, facilitando el seguimiento y la evaluación. Además, recoge de manera sistematizada y actualizada las actuaciones realizadas con las personas participantes.

La herramienta integra información y acciones de diferentes servicios: servicios sociales de las entidades locales, salud, vivienda, educación, empleo justicia y entidades del tercer sector. La herramienta tiene por tanto un potencial de mejora de la coordinación entre los distintos servicios, reduciendo los plazos y aumentando la productividad.

Elementos destacables

	Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Se trata de la primera herramienta informática que permite de forma telemática llevar a cabo la gestión de la ERACIS. • Integra información y acciones de diferentes servicios: servicios sociales de las entidades locales, salud, vivienda, educación, empleo justicia y entidades del tercer sector. • Uso de medios telemáticos para la formación de los profesionales.
	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • La herramienta ya está en marcha, se han formado a 850 trabajadores y se han cargado en ella 6.200 itinerarios.
	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • La herramienta tiene un potencial de mejora de la coordinación entre los distintos servicios, reduciendo los plazos y aumentando la productividad.

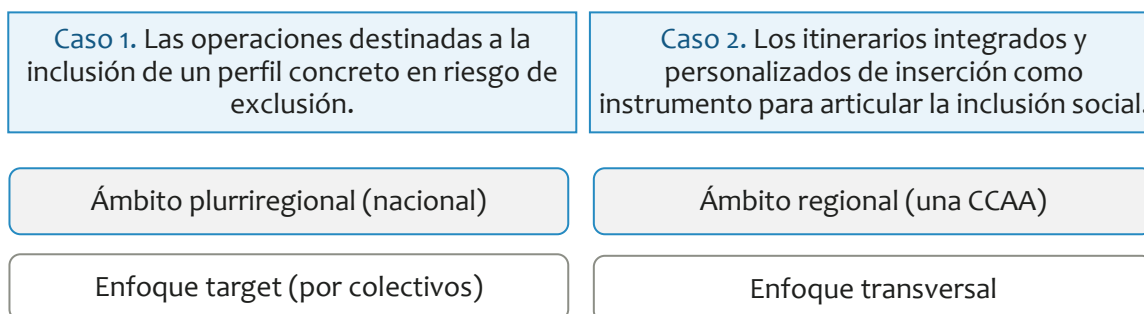
Principales aprendizajes



13. Estudios de caso

La contribución a la inclusión social del Fondo Social Europeo (FSE) es vasta y diversa en cuanto a las acciones, los actores involucrados, las metodologías, las personas destinatarias o la escala de los proyectos, entre otros. En este objetivo operan 28 Organismos Intermedios 62 Órganos Gestores y más de 3.215 beneficiarios (ver Tabla 2).

Dentro de este amplio contexto esta evaluación temática ha seleccionado **dos estudios caso** con enfoques diferentes, transversal y target:



Esta selección ha sido consensuada con la Subdirección General de Programación y Evaluación del FSE. Los dos estudios de caso buscan ser representativos dentro de la diversidad de las acciones, por lo que se han seleccionado acciones de programas operativos de naturaleza distinta, **regional y plurirregional**, y con enfoques diferentes, **transversal y target**. Con ello los dos estudios reflejan dos modelos de intervención frecuentes en el programa. El primero, Acceder, refleja un enfoque target de actuaciones dirigidas específicamente a un colectivo, la comunidad gitana, que se desarrollan a nivel nacional (a través de POISES) y que son gestionadas por una ONG. El segundo estudio refleja un enfoque transversal, es decir, sus acciones se dirigen y adaptan a la población vulnerable en sentido amplio, a través de itinerarios integrados y personalizados de inserción como instrumento para articular la inclusión social. En este caso la acción se implementa a través de un programa operativo regional, en concreto el PO de la Comunidad Valenciana, con el liderazgo del sector público, a través de la Consellería de Igualdad y políticas inclusivas de la Comunidad Valenciana.

13.1. Programa Acceder de la Fundación Secretariado Gitano

Este caso describe el **Programa Acceder**, implementado por la Fundación Secretariado Gitano para la inclusión sociolaboral de personas de etnia gitana. El Programa Acceder tiene una larga trayectoria. En el año 1998 comenzó con una experiencia piloto en el barrio de Pan Bendito de Madrid. En el año 2000 con la ayuda del FSE, a través del Programa Operativo de Lucha Contra la Discriminación, Acceder se implantó en 25 ciudades. Durante los periodos de programación 2007-2013 y en el periodo actual, ha continuado y actualmente se desarrolla en 55 ciudades de 15 comunidades autónomas a través de dos programas operativos, POISES y POEJ.

Este **estudio de caso** sigue un enfoque target; se entiende por enfoque target cuando las acciones se dirigen y adaptan explícitamente a un “colectivo” específico de exclusión, en este caso la población gitana, sin por ello excluir la participación de otros: es lo que en términos europeos se llama “enfoque explícito pero no exclusivo”. Acceder se financia por el POISES, es decir un PO plurirregional, desarrollándose en todo el territorio nacional. Se implementa por un Beneficiario directo que es una entidad del Tercer Sector de ámbito nacional.

Síntesis del caso

El Programa Acceder está orientado a la inclusión sociolaboral de personas de etnia gitana. Tiene un enfoque target, explícito pero no excluyente, con un 20% de participantes no gitanos entre 2016 y 2019. Sus aspectos más relevantes son:

- Orientación a resultados: mejora de la cualificación, inserción laboral, cambio de actitudes y competencias.
- Impacto cultural muy importante, ha logrado transformar la visión de la población gitana respecto al empleo, y ha concienciado a la población no gitana de la capacidad de la población gitana para acceder a un empleo normalizado.
- Sigue un enfoque personalizado y multidisciplinar, apoyando a la persona a través de itinerarios que combinan formación, apoyos personalizados e intermediación con empresas.
- Está implantado a escala nacional y es un programa de largo recorrido en el tiempo. Esta escala y duración ha permitido el desarrollo de herramientas, instrumentos y formas de intervención testadas, así como generar confianza en participantes y empresas.
- Partenariado: se basa en una colaboración estrecha y estable con las Administraciones Públicas, empresas y otras entidades sociales.
- Acceder es un modelo de intervención con una metodología consolidada que construye políticas, no funciona solo como un programa, sino que ha ido construyendo una política de integración laboral, es decir, un modelo de inclusión activa de la población gitana que ha derivado en estrategias a nivel nacional y regional.

Lógica de intervención

Contexto

La población gitana sufre mayor vulnerabilidad y exclusión que la sociedad en su conjunto. En 2014 el 72% de las personas gitanas en España se encontraban bajo el umbral de la pobreza y el 54% en una situación de exclusión severa, cinco veces más que el resto de la sociedad (9,5%)⁶⁹. Entre la población gitana la tasa de desempleo es mayor que la media. Además, las características del empleo favorecen una mayor vulnerabilidad. Las tasas de trabajo temporal, a tiempo parcial, auto empleo y de trabajadores que colaboran con la actividad económica familiar son mayores, a menudo en actividades que ofrecen un bajo valor añadido. El trabajo informal no declarado, precario y sin acceso a la protección social es común (FSG, 2009)⁷⁰. La población gitana también sufre desigualdades en el acceso a los servicios, como educación, sanidad o vivienda (POISES). La población gitana fue, junto con la subsahariana y

⁶⁹ VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social.

⁷⁰ FSG (2009), “Modelo metodológico para la inserción sociolaboral de personas gitanas: Una apuesta por la inclusión social a través del empleo”. Aunque haya pasado una década desde la publicación de este documento la metodología del programa y el contexto en el que opera siguen siendo válidos en el presente.

magrebí, las que percibió un nivel más alto de discriminación en el ámbito laboral, con niveles superiores al 50%⁷¹.

Por otra parte las mujeres gitanas sufren barreras adicionales a la participación en el mercado de trabajo, como la presión social y familiar. Además, tienen una baja tasa de ocupación en empleos por cuenta ajena y una participación mayoritaria en forma de ayuda familiar, lo que repercute en un menor reconocimiento de su trabajo.

Objetivos del programa

En respuesta a esta situación el objetivo general de Acceder es “mejorar la inclusión socio-laboral de personas pertenecientes a comunidades marginadas, tales como la población gitana, aumentando su presencia en el mercado laboral, la contratación y la calidad del empleo, mejorando los niveles educativos, así como las competencias básicas, transversales y profesionales, con un enfoque integral e integrado”.

Acceder tiene además una serie de objetivos específicos, como conseguir que las personas sean autónomas para que se puedan desenvolver en el mercado de trabajo sin necesitar ayuda, mejorar su empleabilidad, disminuyendo el fracaso y abandono escolar temprano, incrementando la cualificación básica y profesional y mejorando las competencias. En materia de género, Acceder tiene entre sus objetivos el incrementar específicamente la participación de la mujer gitana en el mercado laboral.

A nivel social Acceder apuesta por mejorar la imagen negativa que sufre la población gitana, aumentar la sensibilización y el compromiso de las empresas en su inclusión socio-laboral, favorecer el acceso y la normalización en el uso de los servicios públicos por parte de las familias más excluidas y prevenir los hábitats segregados y los espacios de exclusión residencial.

Acciones

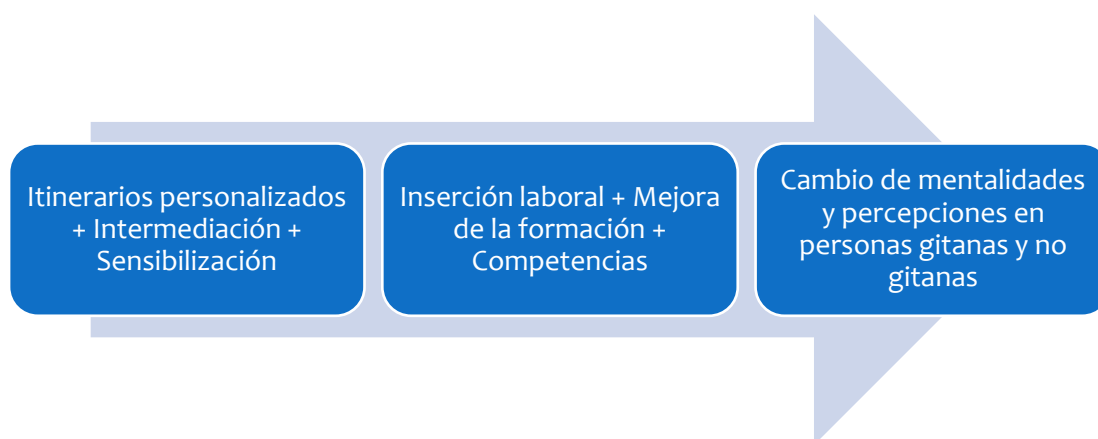
Para responder a estos objetivos Acceder sigue un modelo de intervención integral, sustentado sobre tres pilares fundamentales⁷²:

1. **Intervención personalizada**, realizando un inventario curricular y competencial, desde el análisis de diversas variables, el diagnóstico ocupacional y educativo, el diseño del itinerario personal de inserción de cada participante.
2. **Intervención en el entorno inmediato** desde un enfoque socio-familiar y comunitario, con un abordaje integrado en coordinación con los distintos servicios públicos.
3. **Intervención en el mercado de trabajo**, detectando posibilidades de trabajo y estableciendo relaciones con el entramado empresarial haciéndoles partícipes y corresponsables, para reducir la desigualdad y generar oportunidades laborales para la población gitana.

⁷¹ Estudio anual sobre la percepción de la discriminación por el origen racial o étnico (2011), citado en POISES.

⁷² Memoria explicativa de Acceder.

La **lógica de intervención** se puede resumir en el siguiente esquema:



Alineamiento y coherencia con las políticas

Acceder no solo funciona como un programa, sino que contribuye a construir políticas. La consolidación de esta experiencia ha definido **el enfoque de la inclusión laboral de la población gitana en España**, reflejado en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020⁷³, que menciona al propio programa Acceder. Acceder también ha tenido un impacto importante en estrategias de inclusión de la población gitana a nivel regional.

Acceder **complementa las políticas transversales** en campos como el empleo o la educación, acercándolas y adaptándolas a la población gitana, creando sinergias y complementariedades, por ejemplo derivando participantes a cursos ofrecidos por los servicios públicos de empleo o por ayuntamientos, a los servicios sociales o a recursos ofrecidos por otras entidades sociales (ver más detalles en el capítulo sobre el papel de los actores).

Descripción de las acciones

El itinerario de inserción se compone de una serie de fases⁷⁴:

- Primera fase: difusión y captación de participantes.
- Segunda fase: acogida e información en el dispositivo Acceder.
- Tercera fase: diagnóstico de empleabilidad y diseño del itinerario personal de inserción.
- Cuarta fase: acciones de motivación hacia el empleo.
- Quinta fase: formación ocupacional, formación interempresas, programas mixtos de formación y empleo y programas de garantía social.

⁷³ Disponible en:

https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/docs/WEB_POBLACION_GITANA_2012.pdf

⁷⁴ FSG (2009), “Modelo metodológico para la inserción sociolaboral de personas gitanas: Una apuesta por la inclusión social a través del empleo”.

- Sexta fase: orientación a la búsqueda activa de empleo.
- Séptima fase: prospección e intermediación con empresas.
- Octava fase: inserción laboral y seguimiento en el empleo.

Cada persona sigue su propio itinerario y participa en varias de las fases; existe mucha diversidad en la experiencia entre participantes, tanto en la duración como en la composición de los itinerarios, con el fin de adaptarse a las necesidades de cada persona. Por esta razón hay itinerarios que duran cinco años y otros seis meses. Cuando hay actuaciones prelaborales o formativas más intensas los itinerarios son más largos. Los itinerarios suelen seguir un proceso continuo, aunque en ocasiones hay interrupciones debido a circunstancias personales, como la maternidad en el caso de las mujeres, tras las que normalmente se reactivan.

Por otra parte, Acceder incluye también actuaciones específicamente dirigidas a mujeres de distintas edades para paliar la desventaja que padecen, así como actuaciones para promover la igualdad de género en el seno de las propias comunidades.

Acceder no funciona de manera aislada, sino en colaboración con otros programas dentro y fuera de FSG. Dentro de los itinerarios de Acceder puede haber fases que se realizan en otros programas de FSG, como en el programa “Aprender Trabajando”. Las acciones se realizan tanto por parte del equipo Acceder como mediante la cooperación con otras entidades y servicios (ver capítulo a continuación). Un ejemplo son las acciones de apoyo y acompañamiento integral con la familia y entorno comunitario, que se realizan tanto por Acceder, como a través de la derivación a otros servicios.

A continuación, se describe en mayor detalle cómo se articulan en la práctica las acciones orientadas a la mejora de la formación y al acceso al empleo.

Formación

Entre el 70% y 75% de las personas participantes de Acceder no han acabado la secundaria obligatoria, por ello gran parte del trabajo de Acceder es mejorar la formación. Esto se hace de manera tanto directa por el propio programa, contratando a formadores o a través de empresas de formación, como aprovechando sinergias con otras entidades, derivando a participantes a cursos de la oferta pública de formación en la localidad, de otras entidades sociales o de sindicatos. Existen principalmente tres tipos de formación:

- Escuelas de segunda oportunidad, orientados a la consecución del graduado en ESO⁷⁵, siguiendo una metodología de trabajo a distancia que permite ir aprobando asignaturas de manera modular.
- Formación en competencias transversales, como cursos de autoestima o de habilidades pre laborales y comunicativas. Aunque no conducen a un título oficial

⁷⁵ Para ello existe un acuerdo con la entidad Radio Ecça, de Canarias, especializada en la educación de adultos.

estas habilidades son clave para el empleo y la inclusión social, así como para generar un cambio de actitud.

- Formación orientada al empleo, con contenidos prácticos y aplicados al mercado de trabajo, preferentemente mediante procesos formativos breves para motivar a la persona. En este punto los prospectores juegan un papel clave, detectando oportunidades de empleo. Un ejemplo es cuando en una ciudad se va a abrir una gran superficie, Acceder se pone en contacto y propone un acuerdo para financiar la formación práctica de un grupo de participantes para oficios como cajero o mozos de almacén. A cambio la gran superficie se compromete a contratar en prácticas a parte de los estudiantes.

Entre 2016-2019 se han hecho 1.193 acciones formativas, muy diversas que van desde cursos de graduado en ESO a cursos de cajero/a. De estas acciones, el 43% se han desarrollado en colaboración con empresas, lo que permite que la empresa participe en el diseño de la formación y se ofrezcan practicas tras o durante la formación. En la gran mayoría de estas acciones se ha firmado un convenio de prácticas con la empresa. A veces la formación se realiza en el propio aula de formación de la empresa. Además se han impartido 2.690 cursos de formación básica, trabajando aspectos como la comunicación, el razonamiento matemático, competencias digitales o transversales, como la iniciativa, el trabajo en equipo y la flexibilidad.

Acceso al empleo

Acceder tiene dos formas de conseguir que las personas trabajen:

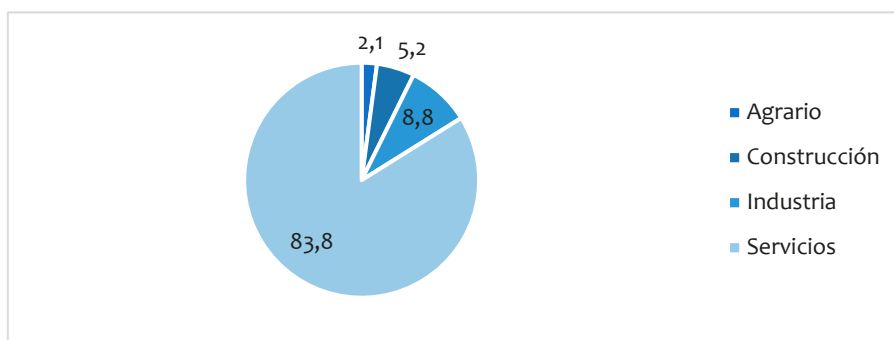
- A través de la prospección e intermediación con empresas, propiciando formación con prácticas o buscando ofertas de empleo.
- Preparando a las personas participantes para que busquen ellos empleo, enseñando a buscar empleo y dando apoyos en tareas como redactar y distribuir currículums o preparar entrevistas.

El trabajo de los prospectores locales se ve apoyado por el departamento de empleo a nivel estatal, quien alcanza convenios con grandes empresas que están implantadas en casi toda España. Esto facilita enormemente el trabajo de contacto de los prospectores a nivel local.

Perfil sectorial y ocupacional

La gran mayoría de las personas participantes acceden a un empleo en el sector servicios, destacando el comercio. Esto es en parte debido a que una parte importante de las personas participantes se dedican a la venta ambulante o han tenido experiencia en este sector ayudando a familiares lo que proporciona una serie de habilidades que les sirven para el comercio, como la comunicación, el trato al público o la gestión de almacenes. Además del comercio dentro del sector servicios destaca la logística, la hostelería o la limpieza (Gráfico 83).

Gráfico 83. Participantes de Acceder que han accedido a un empleo por sector de actividad, 2000-2020

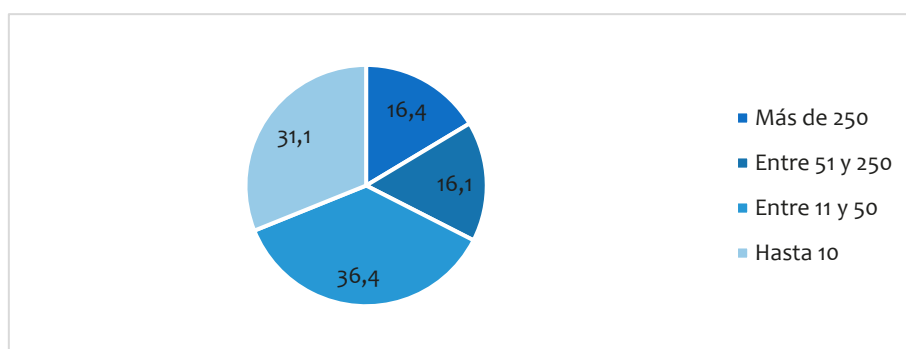


Fuente: FSG, [Resultados 2000-2020](#). Aunque los datos corresponden al periodo 2000-2020 son representativos del periodo 2016-2019 que corresponde a esta evaluación.

Tipo de empresas

Existe una gran diversidad en cuanto al perfil de las empresas. En la mayoría de los casos la inserción tiene lugar en empresas medianas, si bien hasta un tercio ocurren en empresas de menos de 10 trabajadores, en las que la relación con el equipo Acceder es muy cercana, y un 16% en grandes empresas, más habitual en las grandes ciudades. Esto muestra la capacidad de Acceder de adaptarse a empresas de muy distinto perfil y territorio (Gráfico 84).

Gráfico 84. Participantes de Acceder que han accedido a un empleo por tamaño de la empresa (en número de trabajadores), 2000-2020



Fuente: FSG, [Resultados 2000-2020](#). Aunque los datos corresponden al periodo 2000-2020 son representativos del periodo 2016-2019 que corresponde a esta evaluación.

Tipo de contratos

El empleo suele ser **con contrato de tipo temporal**. El 44% de los contratos que se consiguen son contratos por obra y servicio, el 28% por circunstancias de la producción y solo el 6% indefinidos. Cada año Acceder consigue aproximadamente 4.000 contratos, con una media es tres contratos por persona. Es importante tener en cuenta que los empleos de corta duración son los habituales para las personas con baja cualificación en España, especialmente entre los más jóvenes.

Existe también el empleo protegido dentro del programa, si bien no es mayoritario. Acceder ha puesto en marcha tres empresas de inserción, que agrupan 60 trabajadores.

El equipo Acceder

El programa cuenta con un equipo de más de 300 profesionales repartidos por 55 ciudades. Los equipos Acceder están compuestos principalmente por:

Miembros del equipo	Funciones
Mediadores o agentes interculturales	Trabajar el acompañamiento integral de la familia. Mediar con miembros de la familia para superar posibles conflictos o reticencias a la participación laboral.
Prospección e intermediación laboral	Detectar posibilidades profesionales e intermediar con empresas.
Laboral	Realizar el diagnóstico, diseñar el itinerario y las acciones para la inserción laboral.
Coordinador / Tutor de itinerarios	Trabajar con actores del entorno para crear sinergias y complementariedades y con ello poner recursos a disposición de los otros miembros del equipo.

Papel que desempeñan los distintos actores

En el programa intervienen diferentes actores:

Actor	Rol
FSG	FSG actúa como organismo beneficiario en POISES y POEJ, a través de una primera convocatoria entre 2016-2019 y de una segunda convocatoria entre 2019-2023. Como organismo beneficiario, FSG trabaja directamente con las personas participantes y las empresas.
Empresas	Contratar a participantes y colaborar en procesos de formación. Aproximadamente 1.000 empresas participan cada año, más de 17.000 desde el año 2000.
Gobiernos regionales y entidades locales	Acceder tiene convenios de cofinanciación anual con consejerías y concejalías de servicios sociales y de empleo, que se suelen reeditar cada año. Estos convenios son clave para poder activar la cofinanciación del FSE en cada territorio. A nivel estatal también se cofinancia mediante la Convocatoria de

Actor	Rol
	subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF.
Otras entidades sociales	<p>Comparte recursos con entidades sociales a nivel local, principalmente derivando participantes para cursos organizados por estas entidades o acogiendo a participantes de estas entidades en sus cursos, o en visitas a empresas. Desde hace 20 años trabaja regularmente con entidades como Cáritas, Fundación Once y Cruz Roja.</p> <p>La Fundación Accenture aporta apoyo tecnológico al programa.</p>

Cobertura y alcance

En el periodo 2016-2019⁷⁶ Acceder tuvo 16.103 participantes (correspondientes a la parte de Acceder financiada por el Objetivo Temático 9 a través de POISES)⁷⁷. Entre estos participantes hubo una ligera mayoría de mujeres (54,5% frente a 45,5% de hombres), lo que tiene un valor especial debido a las especiales barreras que sufren las mujeres gitanas para el acceso al empleo y la educación.

La mayoría de las personas participantes son jóvenes y con un nivel de estudios bajo; se apuesta por la población joven para lograr un mayor impacto social y aprovechar la mayor motivación al cambio que existe entre la población más joven.

Un 73% de las personas participantes se encontraban en situación de exclusión social. Además, la mayoría vive en hogares que en situación de extrema vulnerabilidad, sin ningún miembro que se encuentre ocupado; de estas personas, aproximadamente la mitad vive en hogares sin empleo y con hijos a cargo. El 75% de las personas participantes se encontraban inactivas antes de su participación.

Teniendo en cuenta que se estima que la población gitana en España es de entre 725.000 y 750.000 personas⁷⁸ y que su tasa de riesgo de pobreza es del 72%⁷⁹, Acceder tendría una cobertura del 3,1% de la población gitana bajo el umbral de la pobreza (16.103 participantes sobre aproximadamente 522.000 personas). Si se tiene en cuenta que la participación en Acceder tiene también un efecto sobre los miembros de las familias de las personas participantes, el impacto podría ser aún mayor (Tabla 43). Otras fuentes estiman una tasa de

⁷⁶ Datos entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019. Fuente: FSG.

⁷⁷ Además de estos participantes, Acceder ha funcionado en el mismo periodo a través del Programa Operativo de Empleo Juvenil. En conjunto, ambos programas operativos, POISES y POEJ, han alcanzado la cifra de 41.201 personas entre enero de 2016 y diciembre de 2020.

⁷⁸ Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020.

⁷⁹ VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social 2014.

riesgo de pobreza aún mayor entre la población gitana, del 85,9%, y una tasa AROPE del 91,1%⁸⁰.

Tabla 43. Participantes del programa Acceder por edad, POISES, 2016-2019.

	Total	Hombres	Mujeres
Participantes	16.103	7.332	8.771
		45,5%	54,5%
Edad			
Menores de 30	61,2%	65,1%	58,0%
30-55 años	35,0%	31,4%	38,1%
Mayores de 55	3,8%	3,6%	3,9%
Nivel de estudios			
No alcanzan Graduado en ESO	69,6%	71,3%	68,2%
Graduado en ESO	21,9%	21,4%	22,2%
Enseñanza postobligatoria	8,5%	7,3%	9,5%
Participantes que viven en hogares sin empleo	66,8%	69,0%	65,0%

Fuente: FSG. Estos datos incluyen únicamente las personas participantes de Acceder financiados por POISES en el periodo 01/01/2016 - 31/12/2019, Acceder es además financiado por el POEJ.

Por último, Acceder apuesta por la interculturalidad y sigue un enfoque no exclusivo, por lo que el 20% de las personas participantes no eran de etnia gitana. Estos participantes normalmente son personas que viven en los mismos barrios, con características socioeconómicas similares a las personas participantes de etnia gitana. Aproximadamente un 2% del total de participantes eran inmigrantes, la mayoría gitanos rumanos o búlgaros.

Resultados, impacto y sostenibilidad

Resultados

Entre 2016 y 2019, 4.287 personas han mejorado su cualificación y 3.764 han accedido a un empleo gracias a su participación en Acceder. Estas cifras suponen aproximadamente un cuarto de las personas participantes del programa. Las tasas de resultados muestran valores muy similares por sexo (Tabla 44).

Tabla 44. Participantes que han obtenido una mejora en su cualificación o un empleo tras su participación en Acceder, POISES, 2016-2019.

Resultado	Total	Hombres	Mujeres
Mejora en la cualificación	4.287	1.950	2.337
Empleo, incluido por cuenta propia	3.764	1.736	2.028
Total participantes	16.103	7.332	8.771
Mejora en la cualificación / Total	26,6%	26,6%	26,6%
Empleo, incluido por cuenta propia / Total	23,4%	23,7%	23,1%

⁸⁰ FSG (2019) [“Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación con el empleo y la pobreza 2018”](#).

Fuente: FSG. Estos resultados incluyen únicamente los obtenidos por Acceder a través de POISES en el periodo 01/01/2016 - 31/12/2019, Acceder es además financiado por el POEJ.

Acceder también ha logrado otros resultados más allá de los indicadores del FSE, que han mejorado la empleabilidad y la inclusión de las personas participantes. Entre estos resultados se encuentra la mejora de la autonomía y de la autoestima de las personas, cambios en su actitud o el aprendizaje de habilidades comunicativas y de técnicas de búsqueda de empleo.

Impacto

Acceder ha tenido un impacto sobre las personas y sobre la sociedad en su conjunto.

Ha logrado un cambio de mentalidad en muchas **personas y familias** sobre la centralidad del empleo y la educación. Hoy en día la gran mayoría de las familias gitanas se sienten orgullosas de que sus hijos tengan un empleo normalizado. Este acceso al empleo ha cambiado la vida de muchas personas⁸¹, lo que tendrá un impacto clave sobre las generaciones futuras.

Ha tenido además un impacto en la concienciación y superación de estereotipos en la **sociedad**, tanto entre la población gitana como entre la población en general. En los años 90 la mayoría de los gitanos no creían posible que los gitanos pudieran acceder al empleo normalizado y Acceder ha demostrado que esto es posible, rompiendo con ello estereotipos también en el resto de la sociedad y en las empresas. Este cambio de mentalidades tiene también un importante valor desde el punto de vista de género. Con ello se demuestra que la inserción laboral es también una herramienta capaz de cambiar la mentalidad y los estereotipos, actuando por tanto sobre la raíz del problema. Sin embargo no existen datos que permitan cuantificar este impacto⁸².

Sostenibilidad y seguimiento

Sobre participantes

El impacto en las personas participantes genera un cambio de mentalidad, lo que tiene efectos sostenibles en el tiempo más allá de su participación en el programa.

El seguimiento de las personas participantes se hace a través de una aplicación informática, el Portal de Programas, utilizado por los profesionales para guardar datos personales y el trabajo que se hace con las personas (entrevistas, acuerdos, cursos, etc.). Además, esta aplicación cruza datos sobre oportunidades de empleo y perfiles, informando a los orientadores. Esta aplicación sirve también para hacer el seguimiento tanto de las personas participantes a nivel individual como del programa en su conjunto.

⁸¹ En el [vídeo de 20 años de Acceder](#), de FSG, se muestra lo que ha significado Acceder para muchas personas.

⁸² Si bien el CIS ha realizado en momentos puntuales preguntas en encuestas sobre la actitud hacia la población gitana, estas preguntas no se han hecho con la regularidad suficiente como para poder medir un cambio en el tiempo.

Por otra parte se realiza un seguimiento de las personas participantes en el puesto de trabajo una vez consiguen un contrato, con ellos y con la empresa, con el fin de solucionar posibles problemas.

Sobre la Fundación Secretariado gitano

El largo recorrido de Acceder ha logrado crear un equipo con experiencia, generando un capital humano que ha hecho sostenible a FSG como organización.

El seguimiento a nivel organizativo se realiza por el departamento de empleo, quien realiza una planificación anual con cada uno de los territorios estableciendo objetivos. Al menos una vez por trimestre hay reuniones de evaluación del equipo central con los coordinadores regionales en la que se comparten experiencias tanto positivas como negativas, favoreciendo el aprendizaje común.

Sobre las entidades

La continuidad de Acceder ha servido para fidelizar la colaboración con las entidades, en especial con las empresas. Esta confianza mutua es un activo que puede considerarse sostenible, pues perduraría más allá de la implementación del propio programa.

Continuidad del programa

Acceder tiene la perspectiva de continuar en el próximo periodo de programación. Para el nuevo periodo se pretende responder a una serie de retos, mostrados en el capítulo siguiente.

Fortalezas y debilidades

Fortalezas y factores de éxito

- Diseño multidisciplinar e integral, ofreciendo itinerarios personalizados que trabajan todos los aspectos de la persona, situándola en el centro.
- Adaptación al grupo con el que trabaja, conectando las necesidades de los gitanos con las oportunidades del mercado laboral.
- Colaboración con administraciones públicas, empresas y entidades sociales, lo que crea sinergias, permite aprovechar recursos y ofrecer formación e intermediación adaptada a la realidad de cada entorno.
- Confianza de participantes y empresas. Fruto de los resultados acumulados por el programa a lo largo de dos décadas, Acceder no necesita difusión para conseguir participantes. En el inicio se hacía difusión, pero desde hace 15 años no es necesaria. Las personas acuden a sus locales en sus propios barrios por iniciativa propia para participar en el programa, a menudo motivados por historias de éxito de otras personas que conocen. En el periodo actual tienen que dosificar la entrada por la elevada demanda. Esto muestra el impacto que ha tenido en la mentalidad de las personas.

- Continuidad del programa, lo que ha permitido tanto generar confianza en participantes y empresas como dotar a FSG de una plantilla con experiencia y conocimiento.
- Escala del programa, que se implementa en 55 ciudades de toda España. En este sentido un punto clave es que a pesar de esta extensión geográfica se ha mantenido una homogeneidad en la implementación, cuidando el uso de herramientas, instrumentos y enfoques comunes.
- La escala y la continuidad de Acceder no hubieran sido posibles sin la financiación del FSE.
- Herramienta de información, que permite un seguimiento de las personas participantes, facilita la derivación a recursos y la intermediación para el empleo.

Retos y debilidades

Además de estas fortalezas Acceder tiene una serie de retos:

- Aumentar la eficacia y lograr que los impactos tengan mayor efecto multiplicador.
- Mejorar la calidad del empleo que consigue.
- Prevenir el fracaso escolar y mejorar éxito educativo. El programa Promociona, financiado también por el POISES, trabaja en este sentido y está consiguiendo buenos resultados, con un 80% de aprobados en la ESO sobre unos 1.500 alumnos anuales.
- Reducir la brecha digital, adquiriendo competencias digitales.
- Transformar la metodología Acceder de lo analógico a lo digital. Durante 2020 se han dado pasos hacia la formación ocupacional online impulsados por la pandemia. Los jóvenes tienen buen nivel de competencias digitales con el móvil pero no con el ordenador, al no contar generalmente con equipos e internet en casa.
- Superar situaciones de discriminación, de empresas que no quieren colaborar con el programa por trabajar con población gitana.

Lecciones

Acceder muestra que el éxito de los programas de inclusión se basa en la combinación de un conjunto de factores: trabajo conjunto con empresas para facilitar la inserción laboral y diseñar la formación, adaptación a las necesidades de las personas, trabajo con el entorno y con la sociedad en su conjunto. De hecho se ha intentado transferir Acceder a otros países europeos y el resultado no ha sido tan positivo como en España debido a que no se da esta combinación de factores.

Fruto de este éxito se ha logrado una continuidad que ha permitido extender el programa, fortaleciéndolo. Esto muestra también la importancia de mantener los programas que funcionan en el tiempo, pues con ellos se crean estructuras, dinámicas, redes entre organizaciones, confianza entre las personas y experiencia entre los trabajadores, activos que hacen que las acciones sean más eficaces y eficientes.

¿Qué es lo que tiene Acceder que no tienen otros itinerarios? En esencia los itinerarios proporcionados por Acceder tienen muchos elementos en común con otros itinerarios, pero

se hacen desde un mayor entendimiento y cercanía con las personas beneficiarias. Esto hace que los gitanos se identifiquen con Acceder, lo que genera confianza y motivación acceder muestra la importancia de crear un vínculo de identidad y confianza con las personas vulnerables que sufren situaciones de pobreza y exclusión.

A pesar de que se trata de un ejemplo de programa de inclusión para grupos vulnerables muy concretos muchas de las características de Acceder son transferibles a otros grupos, como la implantación en el terreno, el diseño itinerarios personalizados y multidisciplinares o las acciones de concienciación en la sociedad.

Por último, más allá de la concienciación Acceder es un programa que funciona en gerundio, y muestra que logrando el empleo normalizado de los gitanos se consigue cambiar mentalidades y romper estereotipos tanto entre gitanos como no gitanos, solucionando con ello la raíz del problema al cambiar actitudes.

13.2. Itinerarios integrados de inserción sociolaboral desarrollados en el marco del PO de la Comunidad Valenciana

Este **segundo estudio de caso** sigue el enfoque transversal; se entiende por enfoque transversal cuando las acciones se dirigen y adaptan a la población vulnerable en sentido amplio. Para ello, las políticas a menudo se adaptan a la necesidades individuales, se llevan a cabo desde un plano territorial y normalmente requieren la participación complementaria de distintos actores. Se trata de la herramienta de itinerarios integrados y personalizados de inserción como instrumento para articular la inclusión social. En contraste con el otro estudio de caso, este estudio se centra en un programa operativo regional, en concreto en el de la Comunidad Valenciana.

Síntesis del caso

Los itinerarios integrados de inserción sociolaboral son una acción orientada a la inclusión activa de colectivos vulnerables desde un enfoque transversal, desarrollada dentro de la Prioridad de Inversión 9.1 en el Programa Operativo de la Comunidad Valenciana.

Los itinerarios comprenden una serie de acciones sucesivas o simultáneas, diseñadas de manera personalizada según las necesidades de cada persona. Estas acciones por lo general incluyen atención social, desarrollo competencial y apoyo para la inserción laboral.

El programa se implementa con una perspectiva territorial adaptándose a nivel local. Esto se realiza a través del liderazgo de los ayuntamientos, quienes proporcionan apoyo directo a las personas participantes en sus itinerarios y realizan una importante labor de coordinación con entidades del tercer sector, otros servicios públicos de atención y empresas, con el fin de adaptar la oferta formativa ofrecida y gestionar prácticas que faciliten el acceso al empleo.

La acción ha implicado a 94 de entidades locales de la Comunidad Valenciana, contando con 15.455 participaciones de personas. En conjunto, 3.517 participaciones han obtenido un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación, y 4.985 han obtenido una

cualificación tras su participación. Además de estos resultados se han identificado otros logros no recogidos por los indicadores, como mejoras de la autoestima, competencias personales y cambios de mentalidades.

Lógica de intervención

Contexto

El programa tiene un **doble enfoque, adaptándose tanto a las características del entorno como a las personas**. El programa se dirige a personas en situación de vulnerabilidad en sentido amplio. Estas personas tradicionalmente han tenido difícil el acceso al mercado laboral. Estas dificultades se han incrementado en el contexto de crisis económica, que ha provocado que sectores a los que anteriormente podían tener acceso por no requerir cualificación profesional, hayan disminuido su oferta y ésta haya sido cubierta por personas que antes no estaban interesadas en dichos puestos de trabajo. A su vez, se ha observado que los servicios para el empleo dirigidos a la población en general son poco eficaces en los colectivos más desfavorecidos.

En concreto, el programa operativo cita los siguientes colectivos en riesgo de exclusión social: mujeres víctimas de violencia de género o en situación monoparental, jóvenes provenientes de los sistemas de protección o reforma, personas sin hogar, personas reclusas y ex reclusas, personas con discapacidad, personas drogodependientes, trabajadoras y trabajadores del sexo, personas discriminadas por su condición sexual, personas solicitantes de protección internacional, personas refugiadas, o personas con problemas de salud mental.

El programa opera por lo general en zonas en las que existe un elevado nivel de exclusión. De esta manera en cada municipio se desarrolla una descripción del contexto concreto, en algunos municipios la acción se centra en barrios determinados (como Gandía), o en el municipio en su conjunto (como Bigastro). Por ejemplo, en el municipio de Puçol se describe el contexto en el barrio de El Vallet: *“este barrio nació en los años 60 como consecuencia de la llegada de trabajadores foráneos a la empresa Cointra, dedicada a la fabricación de calentadores de gas y calderas de agua. Los cambios vividos desde entonces, especialmente el cierre de la fábrica, han supuesto importantes transformaciones sociales (envejecimiento de la población, salida del barrio de antiguos vecinos, llegada de inmigrantes...), económicas (tasas de paro, niveles de pobreza...) y urbanísticas (deterioro de las infraestructuras, viviendas con importantes carencias...)”*⁸³.

⁸³ Buena Práctica de la Dirección General de Acción Comunitaria y Barrios Inclusivos de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, de la línea de subvenciones para el desarrollo de Itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social para el ejercicio 2016-2017. Barrio “El Vallet”: itinerarios integrados de inserción sociolaboral.

Objetivos del programa

El objetivo del programa es la **inclusión activa de las personas que por su situación personal o social se encuentran en situación de desventaja para acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones respecto a la población general**. Para ello, se financian itinerarios integrales y personalizados que fomentan estrategias que faciliten la empleabilidad de estos colectivos. Los objetivos específicos son:

- El acceso al mundo laboral, bien por cuenta propia o ajena.
- La reincorporación al sistema educativo formal.
- El acceso a los recursos normalizados de búsqueda de empleo o itinerarios de inserción más generales.
- El acceso al sistema normalizado de certificación de capacitación profesional en función de la experiencia y formación previa.
- La mejora en el perfil y el nivel de empleabilidad.

Acciones

Para responder a estos objetivos los itinerarios desarrollan una serie de acciones adaptadas a cada persona, tras el diagnóstico y la valoración de la empleabilidad. Las acciones comprenden atención social, desarrollo competencial y apoyo para la inserción laboral, incluyendo prácticas en empresas (ver más detalles en capítulo 5). Es muy frecuente la realización de un curso de alfabetización digital.

La **lógica de intervención** se puede resumir en el siguiente esquema:



Alineamiento y coherencia con las políticas existentes

La **Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión**⁸⁴, especifica que la percepción de la renta valenciana de inclusión va a asociada a la realización de un itinerario en base a un plan individualizado. A su vez, en la **Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana**, se especifica que entre los deberes de las personas usuarias de los servicios sociales se encuentra el realizar las actuaciones prescritas

⁸⁴ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-371-consolidado.pdf>

como parte de sus itinerarios en el proceso de intervención social, y que entre los deberes de las personas profesionales de los servicios sociales se encuentra el facilitar a las personas usuarias información sobre el proceso de intervención, sus contenidos, necesidad de implicación e itinerario previsto, de manera comprensible y accesible.

El programa está alineado con la política de rentas mínimas. Estos itinerarios son coherentes con la legislación regional y por tanto complementarios a la política regional de servicios sociales y de rentas mínimas. A su vez, la percepción de una renta mínima por parte de las personas participantes de los itinerarios facilita la superación de obstáculos a su inclusión y con ello el éxito de los itinerarios.

Descripción de las acciones

Los Itinerarios han sido programados dentro de la Prioridad de Inversión 9.1. Se financian a través de varias subvenciones anuales para su implementación por parte de entidades locales y del tercer sector (ver resoluciones a pie de página)⁸⁵.

La acción contempla en primer lugar las fases de acogida, diagnóstico socio laboral individualizado y diseño del itinerario. La implementación de los itinerarios en la práctica es ampliamente diversa, tanto a nivel de territorio como de personas y puede incluir las siguientes acciones⁸⁶:

- Atención social.
- Desarrollo competencial.
 - Competencias básicas.
 - Competencias conductuales.
 - Competencias funcionales o técnicas.
- Orientación laboral.
- Intermediación laboral y prospección en el mercado de trabajo.
- Apoyo en el empleo.

⁸⁵ RESOLUCIÓN de 15 de noviembre de 2016, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se conceden y se da publicidad a las subvenciones dirigidas al desarrollo de itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social para los ejercicios 2016 y 2017. RESOLUCIÓN de 21 de diciembre de 2016, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se convocan para el ejercicio 2017 las subvenciones dirigidas al desarrollo de itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social. RESOLUCIÓN de 28 de diciembre de 2017, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se convocan para el ejercicio 2018 las subvenciones dirigidas al desarrollo de itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social. RESOLUCIÓN de 5 de julio de 2019, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se conceden y se da publicidad a las subvenciones dirigidas al desarrollo de itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social para el ejercicio 2019. RESOLUCIÓN de 1 de junio de 2020, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se convocan, para el ejercicio 2020, las subvenciones dirigidas al desarrollo de itinerarios integrados para la inserción sociolaboral de personas en situación o en riesgo de exclusión social.

⁸⁶ Programa Operativo de la Comunidad Valenciana.

- Acompañamiento.
- Alfabetización digital.
- Prácticas de aprendizaje e inserción en empresas.

Diversidad a nivel de territorio

La implementación de la acción ha variado mucho en función de las características de cada territorio, encontrándose importantes diferencias entre zonas urbanas y rurales, así como entre localidades de costa, con un tejido productivo más orientado al turismo, y municipios del interior. A modo de ejemplo, las acciones en el municipio de Gandía, centradas en los barrios de Beniopa- Roís de Corella y Elíptica, han incluido la visita de distintas empresas del sector de hostelería, turismo, mecánica y servicios y se han centrado, en concreto en⁸⁷:

- Acciones de atención social para el diagnóstico, seguimiento e intervención social.
- Acciones formativas para el desarrollo de competencias específicas, incluyendo prácticas no laborales en empresas y acciones formativas, encaminadas hacia la mejora de competencias específicas demandadas desde los sectores empresariales en la comarca de La Safor. Se han realizado acciones formativas relacionadas con oficios (mecánica de vehículos y camarera de pisos) y con competencias digitales.
- Acciones formativas de desarrollo de competencias básicas, como talleres de motivación, comunicación, habilidades sociales y búsqueda de empleo.
- Acciones de orientación laboral individual.
- Acciones de orientación laboral grupal, orientadas a la mejora de competencias transversales, como la autoestima, autoconocimiento, autoconfianza y autocontrol.
- Acciones de intermediación laboral y asesoramiento para la consecución del empleo, como el Taller de Preparación de Pruebas de Selección talleres de empleo.

En el Ayuntamiento de Puçol en el barrio de El Vallet, se ha desarrollado un programa de ámbito comunitario, que incluye además de los itinerarios de inserción sociolaboral, otras líneas de actuación como la dinamización comunitaria y las mejoras urbanísticas. Por ejemplo, la Escuela de Oficios para Jóvenes está embelleciendo zonas del barrio, pintando distintas zonas y sustituyendo el gris por mensajes positivos y coloridos en las calles, al mismo tiempo que realiza la inserción sociolaboral de los jóvenes. En otras zonas de la Comunidad Valenciana se ha apostado por el empleo en el sector de las reformas y la construcción a través de la rehabilitación del patrimonio histórico o de locales del barrio, favoreciendo la implicación local.

En el planteamiento local de los programas se ha contado con los **actores del entorno**, así como en algunos casos con **diagnósticos previos**. En El Vallet se había realizado un estudio previo por parte del ayuntamiento con importante tarea de prospección de la infraestructura económica de la zona y sus empresas, lo que favoreció la organización de prácticas en empresas en grandes superficies en ocupaciones como carretilleros o mozos de almacén. En

⁸⁷ Memoria Técnica Final 2019 Ayuntamiento de Gandía.

el Ayuntamiento de Gandía ha sido clave la existencia de la Agencia de Desarrollo Local para generar sinergias con las empresas locales, muchas del sector de la hostelería.

Las acciones desarrolladas a nivel municipal se complementan con los itinerarios desarrollados por entidades del tercer sector. Algunos ejemplos son el Comité Antisida o el Programa de Reinserción de Mujeres (PRM), que combina una formación teórica y práctica en confección textil industrial. En concreto PRM ha desarrollado dos talleres de orientación laboral, un taller en las instalaciones del Parque Empresarial de Elche, orientado a mujeres de toda la provincia de Alicante y que se complementa con la formación en confección textil, y otro que se imparte en el Hospital Psiquiátrico del Centro Penitenciario de Foncalent⁸⁸.

Diversidad a nivel de participante

Hay gran diversidad entre las personas participantes, dentro de una característica común que es su vulnerabilidad que les impide participar en los recursos de empleo normalizados. Esto es una de las claves del valor añadido de los itinerarios, ofrecer una oportunidad a personas que no son atendidas por otras políticas. Algunos ejemplos de perfiles diversos que han participado en los itinerarios son personas con problemas de salud mental, jóvenes ex tutelados, o parados de larga duración con 60 años de edad, personas con problemas sanitarios y de exclusión de vivienda. La media de la participación por persona está entre 2 y 3 años.

Papel que desempeñan los distintos actores

En los itinerarios colaboran diferentes actores, entre los que destaca el liderazgo por parte de la Consellería de Igualdad y políticas inclusivas de la Comunidad Valenciana y de los ayuntamientos en el plano de la implementación local en cada territorio:

Actor	Rol
Consellería de Igualdad y políticas inclusivas de la Comunidad Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de la acción. • Formulación y aprobación de las convocatorias. • Gestión. • Coordinación con los agentes implicados.
Ayuntamientos	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de diferentes profesionales para la realización de los itinerarios: trabajadores sociales, educadores sociales, orientadores laborales, integradores sociales o prospectores. Normalmente cada ayuntamiento adapta la contratación a las necesidades de su equipo. • Realizar un plan y la prospección de oportunidades de empleo. Coordinación con empresas. • Coordinación con otros recursos y con entidades sociales encargadas de proporcionar servicios e itinerarios especializados.
Entidades Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de itinerarios especializados para algunos perfiles, como personas prostituidas, gitanos o personas sin hogar.

⁸⁸ MEMORIA TÉCNICA FINAL ITINERARIOS. EJERCICIO: 2019. Entidad PROGRAMA DE REINserción DE MUJERES.

Actor	Rol
	<ul style="list-style-type: none"> Servicios concretos en base a las necesidades de algunos participantes. Un ejemplo es la participación de Odontólogos Solidarios para personas con problemas de salud dental.
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> Organización de prácticas para las personas participantes. Participación en el proceso de identificación de necesidades formativas para adaptar la formación ofrecida a las personas participantes.

Coordinación y derivación

Los servicios sociales municipales derivan a las personas a otros servicios para el desarrollo de otras actuaciones del itinerario, como odontólogos solidarios, servicio de empleo, cita médica o al servicio psicológico para trabajar la auto estima, pero se mantiene un seguimiento desde los servicios sociales. Por ejemplo, la memoria de la acción en Gandía describe la coordinación y derivación a recursos externos de Servicios Sociales (TS centro de salud, UCA, Salud Mental, Comedor Social, Asesoría Jurídica Colegio Abogados o Cruz Roja).

Mejorando la coordinación con una herramienta futura

Dentro de la herramienta de la gestión de la renta valenciana de inclusión se está desarrollando un módulo para la gestión de los itinerarios que servirá para la coordinación entre los agentes implicados, que podrán conocer la información aportada por los demás y las acciones realizadas. Esto servirá para integrar mejor las acciones y evitar que una persona realice varios itinerarios que no resulten complementarios, optimizando los recursos.

Cobertura y alcance

En el periodo 2016-2019 ha habido un total de **15.455 participaciones**, en su mayoría (59,6%) de mujeres (Tabla 45).

Tabla 45. Número de participaciones registradas, 2016-2019, por sexo.

Cód.Ind.	Total	Hombres	Mujeres	%	Denominación Indicador
CO01	10.571	4.181	6.390	68,4%	Desempleados, incluidos los de larga duración
CO03	4.159	1.791	2.368	26,9%	Personas inactivas
CO05	725	278	447	4,7%	Personas con empleo, incluidos los trabajadores por cuenta propia
Total	15.455	6.250	9.205	100%	

Fuente: Generalitat Valenciana.

Es importante tener en cuenta que al igual que los datos presentados para el conjunto del OT9, los datos no corresponden a participantes únicos, sino a participaciones, siendo posible

que la misma persona haya realizado más de una participación. De hecho, la gestión del proyecto obliga a cerrar las personas participantes a fecha 31 de diciembre, inscribiendo a las personas como nuevos participantes durante el año siguiente, aunque sean las personas que participaban durante el año anterior. Esto es relevante teniendo en cuenta que la media de participación de cada usuario es de 2 a 3 años.

Por **edad**, se observa que el grueso de las participaciones (72,2%) se encuentran en la franja media de edad, de entre 25 y 54 años, de manera similar al conjunto de acciones del OT9.

Tabla 46. Número de participaciones registradas, 2016-2019, por edad.

Cód.Ind.	Total	Hombres	Mujeres	%	Denominación Indicador
CO06	2.658	1.367	1.291	17,2%	Personas menores de 25 años de edad
	11.166	4.138	7.028	72,2%	Personas de 25 a 54 años
CO07	1.631	745	886	10,6%	Personas mayores de 54 años de edad
Total	15.455	6.250	9.205	100%	

Fuente: Generalitat Valenciana. Nota: La franja de 25 a 54 años ha sido calculada en base a las otras categorías y la cifra total de participaciones por sexo.

Por **nivel educativo**, la mayoría de las participaciones son de personas con un nivel de estudios de primaria, secundaria o inferior, lo que resulta coherente con la mayor vulnerabilidad que supone un nivel educativo bajo. No obstante, al igual que ocurre en otras acciones, también existen participantes con enseñanza superior (8,3%), lo que muestra que la presencia de estudios superiores no es una garantía para la inclusión social (Tabla 47).

Tabla 47. Número de participaciones registradas, 2016-2019, por nivel educativo.

Cód.Ind.	Total	Hombres	Mujeres	%	Denominación Indicador
	1.650	642	1.008	10,7%	Personas inferior a primaria
CO09	10.472	4.442	6.030	67,8%	Personas con estudios de enseñanza primaria (CINE 1) o secundaria (CINE 2)
CO10	2.048	739	1.309	13,3%	Personas con el segundo ciclo de enseñanza secundaria (CINE 3) o con enseñanza postsecundaria (CINE 4)
CO11	1.285	427	858	8,3%	Personas con enseñanza superior o terciaria (CINE 5 a 8)
Total	15.455	6.250	9.205	100,0%	

Fuente: Generalitat Valenciana. Nota: La franja de Personas inferior a primaria ha sido calculada en base a las otras categorías y la cifra total de participaciones por sexo.

A nivel de municipios, la acción ha contado **con 94 participaciones de entidades locales** de la Comunidad Valenciana (Tabla 48).

Tabla 48. Participaciones de entidades locales, 2016-2019.

	Entidades locales beneficiarias	Renuncias-no ejecución
Convocatoria 2016-2017:	15	2
Convocatoria 2017	14	2
Convocatoria 2018	31	2
Convocatoria 2019	34	4
Total	94	10

Fuente: Generalitat Valenciana. Nota: Los datos no corresponden a entidades locales únicas.

Resultados, impacto y sostenibilidad

Resultados

De acuerdo con los indicadores se obtienen **3.517 empleos**, incluido por cuenta propia, y **4.985 cualificaciones**. Los datos se refieren a resultados registrados de las participaciones y una misma persona puede haber obtenido más de un resultado (así como participación) (Tabla 49).

Tabla 49. Participantes que han obtenido resultados tras su participación 2016-2019.

	Total	Hombres	Mujeres	Denominación Indicador
CR01	3.068	1.270	1.798	Participantes inactivos que buscan trabajo tras su participación
CR02	3.325	1.354	1.971	Participantes que se han integrado en los sistemas de educación o formación tras su participación
CR03	4.985	2.209	2.776	Participantes que obtienen una cualificación tras su participación
Total	3.517	1.538	1.979	Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación
	100%	43,7%	56,3%	

Fuente: Generalitat Valenciana.

Resulta interesante comparar el indicador de resultado del número de participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación, con el indicador de participantes desempleados, incluidos los de larga duración. Los datos muestran un ratio de aproximadamente un tercio, es decir, **una de cada tres participaciones de personas que se encuentran en desempleo derivan en la obtención de un empleo**. Esta cifra se encuentra en la media del conjunto de indicadores del OT9 del FSE en España (Tabla 50).

Tabla 50. Relación entre el número de participantes que obtienen un empleo y el de desempleados, 2016-2019

	Total	Hombres	Mujeres	Denominación Indicador
CR04	3.517	1.538	1.979	Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación
CO01	10.571	4.181	6.390	Desempleados, incluidos los de larga duración
Ratio	33,3%	36,8%	31,0%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Generalitat Valenciana.

Impacto

La participación en el programa ha tenido efectos más allá de los recogidos por los indicadores. A nivel general, se ha generado empoderamiento y una mejora de la autoestima en la gran mayoría de las personas participantes. Además, a nivel particular, hay efectos muy relevantes para la inclusión social, como la superación de problemas de adicción, la

disponibilidad de una vivienda adecuada o mejoras en la salud dental, que también suponen un buen efecto para la empleabilidad.

Sostenibilidad y seguimiento

Sobre participantes

Las acciones se plantean a medio plazo siendo la duración media de la participación de entre 2 y 3 años. No obstante la falta de convocatorias multianuales dificulta en la práctica esta continuidad y el seguimiento de las personas.

Sobre las entidades

De manera similar, la lógica del programa se basa en fomentar que las **entidades sociales** desarrollen un trabajo continuado con las personas en el área en el que operan. No obstante, nuevamente la falta de convocatorias multianuales dificulta en la práctica esta continuidad al impedir una financiación constante tanto a entidades locales como sociales.

La colaboración con las **empresas** ha generado relaciones de confianza con el programa, lo que facilita la organización de prácticas para participantes en ediciones posteriores. Esto ocurre además en un contexto favorable de creciente interés por la RSE, lo que motiva a una actitud colaborativa por parte de las empresas. Sin embargo, la falta de convocatorias multianuales supone un freno a esta colaboración, que en ocasiones se interrumpe y tiene que volver a empezar. De manera similar, la resolución de convocatorias en julio o agosto dificulta la organización de prácticas en empresas del sector de la hostelería.

Continuidad del programa

Existe un firme compromiso para la continuidad de la acción en el próximo Programa Operativo. Esta continuidad se ve reforzada por las sinergias y complementariedades con otras políticas sociales en la actualidad, como el sistema de rentas mínimas (ver apartado 4 sobre alineamiento). Esto además sucede en un contexto marcado por el protagonismo de la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) y la adaptación que están sufriendo las rentas mínimas autonómicas, entre ellas la renta valenciana de inclusión.

Fortalezas y debilidades

Fortalezas y factores de éxito

El programa de itinerarios tiene una serie de fortalezas:

- **Perspectiva territorial.** Las acciones se adaptan a la realidad de municipios o barrios concretos, teniendo en cuenta las características de la población, la disponibilidad de recursos y el tejido productivo local. Además esto a menudo va de la mano de proyectos de rehabilitación urbana, lo que genera una mayor implicación y motivación por parte de las personas.

- **Participación de empresas** y adaptación de los contenidos formativos a las necesidades formativas del tejido productivo local. Esto facilita enormemente el acceso al empleo, al tiempo que mejora la empleabilidad de las personas participantes tras su paso por las acciones formativas del programa.
- **Adaptación a las necesidades de cada persona**, trabajando en elementos básicos necesarios para la superación de obstáculos que permitan la inclusión y el acceso al empleo.
- **Participación de entidades sociales especializadas**, que permiten proporcionar itinerarios y acciones complementarias clave para perfiles concretos.

Retos y debilidades

Hay debilidades que han afectado a la implementación del programa y que conllevan retos de mejora.

- **Falta de convocatorias multianuales.**

La acción se estructura a través de convocatorias anuales por concurrencia competitiva. Esto es debido a que la normativa de hacienda regional dificulta la aprobación de convocatorias multianuales. Además, la dependencia de la aprobación de los presupuestos y las obligaciones contraídas de años anteriores hace que se retarse la publicación de las resoluciones, que han tenido lugar en varios ejercicios a mediados del año.

El hecho de que las convocatorias no sean multianuales tiene una serie de efectos negativos para la acción. Las entidades locales a menudo no ejecutan la acción hasta su resolución debido a sus limitaciones para contratar personal, lo que de facto supone ejecutar la acción de manera intermitente. Las entidades del tercer sector por lo general trabajan de manera continua, si bien con importantes dificultades, en parte apoyadas por la financiación a cargo del IRPF. La falta de convocatorias multianuales limita también la continuidad del trabajo con empresas con las que se consiguen acuerdos. Las personas participantes no pueden seguir sus itinerarios de modo continuado.

- **Complejidad administrativa**

Se constata excesiva complejidad administrativa en los elementos de gestión y en los sistemas de justificación y recogida de información, así como en las auditorías. Los obstáculos identificados son similares a los mostrados por el conjunto de esta evaluación, entre ellos los problemas en la definición de los costes simplificados⁸⁹. Esta complejidad genera una sobrecarga de trabajo en las entidades implicadas, que resulta aún más relevante teniendo en cuenta la escasez de recursos humanos. Más allá de los efectos en la eficiencia, la complejidad administrativa ha supuesto un obstáculo para la implementación de la acción. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Valencia ha optado por dejar de participar en esta acción debido a esta complejidad.

- **Problemas con la elegibilidad de gastos**

⁸⁹ Informe Anual de Ejecución 2018.

La normativa de elegibilidad de gastos, o la interpretación que se hace de esta, hace que determinados gastos necesarios para la implementación del proyecto no sean elegibles. Un ejemplo son los gastos para financiar el tiempo de trabajo necesario para las tareas de prospección con empresas por parte de los ayuntamientos, o los gastos de transporte para acercar a participantes al puesto de trabajo. Este exceso de rigidez genera inercias en el diseño de la acción a nivel local por parte de los ayuntamientos, dificultando la innovación.

- **Enfoque a resultados de empleo**

La lógica del FSE favorece la concentración de las acciones en la consecución de empleo. Sin embargo esto dificulta trabajar con personas muy poco empleables que podría tener un impacto determinante en sus hijos, por ejemplo en el absentismo escolar, lo que limita el enfoque preventivo de la inclusión activa a largo plazo.

Lecciones

Los Itinerarios integrados de inserción sociolaboral desarrollados en el marco del PO de la Comunidad Valenciana son un ejemplo de acción orientada a la inclusión activa para personas vulnerables en sentido amplio, pero que se adapta tanto a las características de cada persona, como de cada territorio.

Esto muestra que **el enfoque transversal no necesariamente implica una falta de adaptación ni a los colectivos para los que se trabaja ni a las personas**. Entre las claves para esta adecuada adaptación se encuentra la colaboración con entidades del tercer sector especializadas en determinados colectivos, como la propia metodología personalizada de diseño de los itinerarios.

No obstante, la acción muestra también como algunos elementos identificados en esta evaluación, como la complejidad administrativa, las limitaciones en la elegibilidad de gastos y la falta de convocatorias multianuales, suponen un obstáculo para la adecuada implementación de las acciones. En especial el hecho de que las **convocatorias no sean multianuales** ha supuesto una implementación intermitente, lo que ha limitado en buena medida la capacidad de las entidades sociales y locales en la implementación. Esta falta de continuidad ha frenado también la participación de las empresas, clave para ofrecer oportunidades de inserción laboral. Por último, ha generado interrupciones en la atención a personas que necesitan de una participación continuada durante periodos en muchas ocasiones superiores al año. Todo ello limita la eficacia y la eficiencia de las actuaciones.

14. Conclusiones y recomendaciones

Esta evaluación temática analiza el diseño, la gestión, implementación, resultados e impacto del Objetivo Temático 9 del FSE “**Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación**” en el período de programación 2014 a 2020. También evalúa el valor añadido del programa, la aplicación de los principios horizontales y el carácter innovador de las acciones; como resultado de la evaluación se realizan **recomendaciones**, tanto para los años que restan del actual período de ejecución, hasta diciembre de 2023, como para la programación del nuevo período 2021-2027.

Se trata de una evaluación ambiciosa, dado que alcanza a todos los **Programas Operativos que han programado actuaciones en el OT9**. En concreto, dos programas operativos plurirregionales, el Programa Operativo de Inclusión social y Economía social (POISES) y el Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE), los 17 programas operativos regionales de las comunidades autónomas más los dos de las ciudades autónomas. **La inversión total programada para el OT9 del período es de 2.956.140.645 euros**, que representa el 24,8% del conjunto del FSE (11.908.217.434 euros). De esta cantidad, los PO nacionales prevén ejecutar 1.617 millones y los regionales 1.338. El alcance temporal de la evaluación es de 2014 a 2019; en ese período se ha ejecutado un gasto total de 881.416.363 euros, si bien la inversión realizada es sustancialmente superior.

Dada la amplitud y complejidad de la evaluación, se han utilizado **distintas técnicas de investigación** tanto cuantitativas (encuesta a Organismos Intermedios, Órganos Gestores y Beneficiarios Directos), como cualitativas (entrevistas, grupos de trabajo, estudios de caso y análisis de buenas prácticas). Se han manejado las fuentes de información disponibles y en especial aquellas proporcionadas por la UAFSE.

A lo largo del informe se presentan de modo detallado los principales resultados de encontrados en la evaluación y se hacen recomendaciones de mejora. En este apartado presentamos de modo sistemático las conclusiones y recomendaciones fundamentales, que son fruto de la triangulación de las distintas fuentes de información utilizadas, incluidas las opiniones de los actores que hemos recabado por distintas fuentes.

Estructuramos este apartado en las siguientes partes:

- En primer lugar, hacemos una serie de conclusiones y recomendaciones de carácter **general**, desde una perspectiva global del conjunto de aspectos evaluados.
- En segundo lugar, valoramos los **resultados de las acciones**, prestando especial atención a la implementación, resultados e impacto.
- En tercer lugar, nos referimos al **diseño y a la gestión**, y especialmente a aquellos aspectos que son mejorables en el futuro en estos ámbitos.

14.1. Conclusiones y recomendaciones generales

El OT9 busca contribuir de modo especial al objetivo de la **Estrategia Europea 2020** de “reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social” que se concreta para España entre 1,4 y 1,5 millones; también contribuye a los objetivos de empleo (empleo para el 74% de las personas de 20 a 64 años) y educación (especialmente reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10%, 15% para el caso de España). Con ello se pretende avanzar en la realización de los principios del **Pilar Europeo de Derechos Sociales**.

Las actuaciones del periodo evaluado se han realizado en un **momento positivo para España**, marcado por una importante **recuperación de la crisis económica** anterior. En este periodo ha crecido el número de personas empleadas en más de dos millones, se han reducido las tasas de desempleo en más de diez puntos (del 26,1% al 14,1%), aunque el riesgo de pobreza (ARPE) se ha reducido en solo dos puntos (del 27,3 al 25,3% entre 2013 y 2019), lo que pone de manifiesto la importancia y la necesidad de las acciones orientadas a favorecer la inclusión social.



Las conclusiones globales de esta evaluación son:

1. Buen alineamiento con las políticas de inclusión

El FSE a través del OT9 está realizando un impulso a las políticas de inclusión social en España; las acciones previstas están alineadas en general con las políticas y planes de inclusión, tanto a nivel nacional como autonómico, y con las sectoriales o temáticas, por ejemplo, con la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la población Gitana en España 2012-2020, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 o la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020. De esta manera, el **FSE cumple su papel de instrumento financiero que ayuda a diseñar y poner en marcha las políticas de inclusión**. No obstante, esta sinergia entre políticas y fondos es menos evidente cuando se concretan las operaciones.

2. Clave para asegurar la orientación a la inclusión social en el FSE

El OT9 ha sido fundamental para asegurar la importancia y el peso de la inclusión social en el FSE; el hecho de que se hayan programado actuaciones en el OT9 tanto en los programas operativos nacionales como en los todos los autonómicos, contribuye a uno de los tres objetivos esenciales del FSE, que la **inclusión social esté presente a todos los niveles administrativos y programas**, así como a que el 24,8% del conjunto del FSE se dedique a la inclusión social. No por ello hemos de dejar de constatar que las cantidades previstas en los PO autonómicos son muy dispersas, oscilando entre el 70,6% en Ceuta y el 12% en Cantabria.

3. Alcance directo a las personas en situación de exclusión

En general las actuaciones del OT9 llegan de modo directo a las personas en situación de exclusión, y lo hacen tanto por la vía de proyectos dirigidos de modo general a grupos vulnerables, como mediante actuaciones dirigidas a colectivos específicos y en concreto a aquellos que mayores de niveles de pobreza y exclusión social y/o discriminación. Las actuaciones, se centran preferentemente en medidas orientadas hacia la **inclusión activa** (apoyos de activación hacia el empleo). Hay algunos grupos que tienen más dificultades para beneficiarse de estos fondos, como la víctimas de explotación sexual y el tráfico de seres humanos, los solicitantes de asilo y protección internacional y los inmigrantes en situación irregular.

4. Un número muy significativo de participaciones

Gracias a la inversión del FSE, se ha conseguido un número muy significativo de participaciones (1.142.086) en el período evaluado. No podemos saber el número de personas beneficiarias (participantes únicos) pero conocemos que **233.707 participaciones han obtenido un empleo**, incluido por cuenta propia, de las que **151.154 han obtenido una cualificación**. Esto es posible gracias a un **enfoque comprensivo** de muchas de las acciones, centradas en itinerarios de inclusión activa, que se adaptan a las necesidades de las personas. La **flexibilización** es un requisito para la inserción de las personas vulnerables y en muchos casos no se ha sido más flexible en las actuaciones por las restricciones normativas, o por una interpretación restrictiva de la normativa, lo que puede estar limitando el éxito.

5. Gran capacidad de movilización de actores.

El OT9 demuestra gran capacidad de movilización social, con actores de diversa naturaleza. Se ha identificado un total de 28 Organismos Intermedios, 62 Órganos Gestores y 3.215 entidades beneficiarias que han participado directamente en la gestión del OT9. Fundamentalmente estamos hablando de instituciones que actúan en el campo del empleo y de los servicios sociales y de un buen número de entidades del Tercer Sector. Si tenemos en cuenta que esta es una realidad en el conjunto del territorio nacional, esto nos da una idea de la capacidad de implicación y movilización de recursos y actores que está teniendo el FSE con este objetivo temático y de la **capilaridad que tienen sus actuaciones**. A todo ello hay que añadir muchas más instituciones que participan directa o indirectamente en las actuaciones desarrolladas, entre ellas en muchos proyectos el tejido empresarial con formaciones en las propias empresas y con contrataciones de las personas beneficiarias. Todo ello indica también que con este OT9 no solamente se están obteniendo resultados en las personas, sino en las instituciones que se involucran y en el propio entorno, generando un **ecosistema más propicio y capacitado para la inclusión social** y fortaleciendo la capacidad institucional.

6. Adecuado enfoque en general de los principios horizontales

Los principios horizontales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y de igualdad de trato y no discriminación, han formado parte de la impronta de muchas medidas

y actuaciones. Estos principios se han aplicado en muchas operaciones de modo **transversal** y en otras mediante acciones **específicas** dirigidas explícitamente a combatir la discriminación y promover la igualdad de trato. La buena aplicación de estos principios, en la que habrá que seguir profundizando, se ha traducido en buenos resultados, tanto de participantes por género y grupos de población que más sufren la discriminación, como en los indicadores clave.

7. El POISES destaca por sus altos niveles de ejecución y por sus buenos resultados

Esta evaluación ha prestado especial atención al POISES dado que se trata de un PO nacional exclusivamente centrado en la inclusión social y que tiene un peso en el conjunto del presupuesto del 34,3%. Las evaluaciones previas ya se han hecho eco de este programa, o de los antecesores en los períodos de programación previos. Se trata de un programa de **enfoque explícito**, directamente **focalizado** en los grupos de población más vulnerables y con una participación activa en la gestión, tanto de entidades públicas como de entidades de iniciativa social. No cabe duda de que este programa, que en varias ocasiones ha sido reconocido como un ejemplo de buenas prácticas, sigue mostrando comparativamente unos **resultados excelentes** en todos los indicadores clave como beneficiarios, inserciones o niveles de ejecución. Las acciones llevadas a cabo desde este PO complementan a aquellas desarrolladas desde los PO autonómicos aportando valor añadido a éstas; por otra parte, en el marco de este programa se han desarrollado buena parte de los **proyectos innovadores** y de las **acciones transnacionales**, que aportan un innegable valor y que tan escasas son en los PO regionales.

8. Retrasos en la ejecución

Una de las debilidades constatadas en la evaluación, es el retraso en la ejecución del presupuesto y las operaciones previstas. Aun teniendo en cuenta que el gasto certificado no es reflejo fiel del nivel de ejecución, puesto que previsiblemente se han ejecutado muchas operaciones y gasto en 2019 que no han sido certificadas, todos los datos indican que la **planificación se hizo tarde**, que los PO no alcanzaron velocidad de cruce hasta 2016 y que será necesario **intensificar la ejecución** y el gasto si se quiere evitar descompromisos, incluso con la regla N+3. Más aún, llama especialmente la atención que el gasto ejecutado en el Eje 2 hasta 31 de diciembre de 2019 es solo un 29,8% respecto a la meta de 2023; esto es así especialmente en algunos de los PO regionales.

9. Bajo tamaño medio de las operaciones

Cuando se comparan las operaciones del OT9 con las del conjunto del FSE, se constata que su tamaño medio es muy inferior. Las cuantías medias por operación en el Eje 2 son 1.092.835 euros y las del conjunto del FSE 1.945.484. De hecho, a pesar de que la inversión en el OT9 Eje 2 representan el 24,8% del total de gasto del FSE, el **número de operaciones se acerca al 50%** (43,6%). Cabría interpretar que dado el objeto que siguen estas actuaciones es necesario desarrollar intervenciones flexibles, a la carta, que revisten menor tamaño. No obstante, todo indica de acuerdo con los datos de esta evaluación, que el hecho de que las operaciones sean de menor tamaño limita su capacidad de impacto y eficiencia, máxime si se tiene en

cuenta la carga administrativa que implica la puesta en marcha de los proyectos. Llama la atención, por otra parte, la **heterogeneidad** en la **cuantía media por operación** entre programas operativos, variando desde los 206.812 euros por operación en el PO de Ceuta a los 14.657.503 en Andalucía.

10. **Uso predominante y poco adecuado de las subvenciones**

Un **86,6%** de los proyectos del OT9 se financia a través de subvenciones. Además, se trata de subvenciones en su gran mayoría de carácter **anual** que en muchos casos duran de facto menos de un año, puesto que no se resuelven con la debida diligencia. En cambio, otras fórmulas de colaboración como el contrato, o el concierto “social” son muy poco frecuentes. Las actuaciones de inclusión social normalmente requieren tiempo y apoyos continuados, que no se pueden llevar a cabo con subvenciones anuales, máxime si estas son discontinuas. Es, por lo tanto, necesario **revisar los mecanismos de cooperación público-privada** por el que se instrumentan estos fondos, garantizando una continuidad de acuerdo con el objeto social que se persigue.

11. **Elevada complejidad y la carga administrativa**

Una crítica generalizada a la implementación del OT9, por parte de todos los actores y en especial por las entidades beneficiarias es la complejidad y la carga administrativa. Todo indica que los **criterios de simplificación explicitados en los Reglamentos se llevan en escasa medida a la práctica**, en la que hay excesivas exigencias documentales y “burocracia” que se traduce en gasto de energías y recursos en acciones que restan inversión al trabajo directo con las personas beneficiarias. La carga administrativa viene determinada por una parte por los requisitos de los propios Reglamentos, pero sobre todo por la interpretación que se hace de estos por parte de los Organismos Intermedios y Órganos Gestores. Todo ello ralentiza la ejecución de los programas y les **resta capacidad de impacto**.

12. **Limitaciones en la información y en los datos**

A pesar de la buena predisposición de la UAFSE y de la inestimable colaboración de Organismos Intermedios, Órganos Gestores y Beneficiarios, en la evaluación hemos encontrado varias limitaciones en cuanto a la disponibilidad de la información, la accesibilidad y sobre todo en cuanto a su calidad. Una debilidad clave de los sistemas de información es que **el sistema no recoge información de participantes únicos sino de las participaciones** de las personas; de este modo no se puede contar con datos esenciales como son, por ejemplo, a cuantas personas diferentes han llegado las actuaciones del OT9; esta limitación, que en esta evaluación se ha intentado suplir por otros medios, debería ser resuelta en el futuro, con objeto de contar con información robusta, que dé cuenta de los resultados de los PO y que permita hacer evaluaciones en mayor profundidad.



Las recomendaciones generales de mejora son:

1. La inclusión como prioridad del FSE

Seguir poniendo la inclusión social en el **centro de la programación del FSE**, de modo que se superen las cuotas mínimas de inversión que se establecen en el nuevo período de programación para este objetivo en el 25% y que se han alcanzado en este. Orientativamente se sugiere **aspirar a algo más del 30%** (24,8% actual). España tiene uno de los niveles más altos de riesgo de pobreza y exclusión de la Unión Europea (25,3% frente al 20,9% de la UE 27; tasa AROPE 2019)⁹⁰ y al mismo tiempo unas de las tasas más altas de desempleo (15,2%, frente al 6,9% de la UE 27; 2020)⁹¹; las tasas de desempleo, especialmente de personas vulnerables se han incrementado con la pandemia y todo indica que el porcentaje de personas en riesgo de exclusión social ha aumentado como consecuencia de ésta. Todo ello aconseja la necesidad de que el **FSE juegue un papel aún más activo** como instrumento de apoyo a las políticas de inclusión social.

Por otra parte, la estrategia usada en el período 2014-2020, en el que se ha programado operaciones del OT9 tanto en los PO nacionales como en los autonómicos debería de seguir aplicándose dados los buenos resultados que ha dado. Se recomienda seguir **reforzando el POISES** en el plano nacional, dados los buenos resultados que consigue, el valor añadido que aporta a los planes y estrategias nacionales, su especialización en colectivos específicos y la capacidad que ha demostrado para la innovación.

2. Planificar con orientación prospectiva

Nuestra sociedad está inmersa en una serie de cambios que vienen determinados por motivos demográficos, transformaciones profundas en el mercado de trabajo y los efectos de la transformación digital. Estos efectos tienen mayores impactos en la población en situación de exclusión; por ejemplo, muchas de las profesiones que van a desaparecer son precisamente las menos calificadas. A su vez, las competencias básicas y, en especial, las digitales serán imprescindibles para el desarrollo de cualquier profesión. Algunos de estos cambios se han exacerbado con motivo de la pandemia. En este contexto de **transformaciones profundas del modelo de bienestar social y del mercado de trabajo**, surgen nuevas oportunidades, no solo en la economía verde y en la economía digital, sino, por ejemplo, en el ámbito de los cuidados. Los objetivos de inclusión de los PO deben ser programados estrechamente alineados con el **Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia**, en concreto con el “Componente 22 Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión” y el “componente 23 Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”. En definitiva, una **planificación pensada para los retos de inclusión social que acometeremos en los años 2025 o 2030** y no para la realidad de 2020.

⁹⁰ Fuente: SILC. Eurostat.

⁹¹ Población de 20 a 64 años. Fuente: LFS. Eurostat.

3. Reforzar la complementariedad del FSE con FEDER Y FEADER

Además de los 2.016.509.589 euros asignados al OT9 bajo el FSE, el Acuerdo de Asociación de España asignó al OT9 otros 962.385.197 euros de fondos FEDER (25%) y 945.250.089 de FEADER (24%). En la evaluación se ha constatado la escasa sinergia y complementariedad entre estos fondos, lo que ha limitado desarrollar actuaciones más integrales que requieren por ejemplo inversiones con las que se habrían podido obtener mayores impactos. Dado el carácter multidimensional de la exclusión se recomienda que en el nuevo período de programación se **programen de modo coordinado** las actuaciones FEDER, FEADER y FSE en lo tocante a la inclusión social. Esta actuación conjunta puede tomar distintas formas previstas en los Reglamentos, como por ejemplo programas multifondo, gastos de naturaleza de un fondo en otro u operaciones coordinadas en las que actúan simultáneamente dos fondos.

4. Seguir potenciando simultáneamente el enfoque general y el enfoque por colectivos

Los resultados del actual periodo de ejecución demuestran que en el ámbito de la inclusión social funciona adecuadamente un enfoque simultáneo en el que se llevan a cabo acciones genéricas dirigidas a la inclusión social de los grupos vulnerables “mainstreaming”, junto con acciones específicamente dirigidas a determinados grupos de población que tienen situaciones o características particulares “target”. Ambos enfoques deberían seguir potenciándose en el futuro, puesto que son **necesarios y complementarios** y además obedecen a las propias políticas en las que hay planes de inclusión social y planes específicos por colectivos; por ejemplo, el POISES en el plano nacional sigue un enfoque target y está alineado con estrategias y políticas y estrategias nacionales en el ámbito de la discapacidad, las minorías, la migración, la igualdad de género y la atención a colectivos especialmente vulnerables. Se recomienda por otra parte que se impulsen más **acciones desde el plano territorial/local**, enfocadas en la comunidad; en el período evaluado no se han implementado operaciones en la prioridad de inversión PI 9.6 de estrategias de desarrollo local, aunque se han desarrollado acciones con un importante enfoque territorial a través de otras prioridades de inversión, como es el caso de la PI 9.1 en POEFE o en Andalucía a través de la ERACIS.

5. Incrementar la masa crítica y la continuidad de los proyectos

Dos de los problemas fundamentales detectados en la evaluación son el tamaño medio de los proyectos y su continuidad y estabilidad. Respecto a tamaño, partiendo de que este ha de ser ajustado al objetivo que persigue y al ámbito territorial en el que actúa, se recomienda que con el fin de conseguir impacto **se opte prioritariamente por proyectos de mayor escala que pueden tener más cobertura y conseguir mayores impactos**, al mismo tiempo que se reduce proporcionalmente la carga administrativa; por ejemplo una estrategia a seguir en el nuevo período de programación puede ser escalar aquellos proyectos que han demostrado buenos resultados. La continuidad está relacionada con los sistemas de financiación a los que nos referimos a continuación.

6. Mejorar el sistema de cooperación público-privada

La continuidad de los proyectos está relacionada con dos aspectos en los que es necesario realizar mejoras. En primer lugar, los sistemas de cooperación público-privada. Actualmente esta cooperación se instrumenta mediante **subvenciones** preferentemente anuales; es necesario **reducir el peso** de esta modalidad de financiación y avanzar hacia otras fórmulas, como por ejemplo las licitaciones y los conciertos. En los criterios de valoración de las **licitaciones** no ha de primar el precio sino la calidad de la oferta técnica, teniendo en cuenta la mejor relación calidad precio. El **concierto** en el ámbito social es una fórmula especialmente idónea para instrumentar la cooperación público-privada en el ámbito de la inclusión social; garantiza estabilidad, continuidad, flexibilidad, etc. Trece CCAA han regulado el concierto social y otras lo están haciendo; se cuenta por tanto con las bases legales adecuadas para que las CCAA utilicen esta modalidad de financiación en el futuro. Respecto a la continuidad, tanto los conciertos como las licitaciones y las subvenciones han de ser **multianuales** en línea con la naturaleza de estos fondos. Un buen ejemplo son las convocatorias de la UAFSE del POISES, que se sacan dos a lo largo del período de programación.

7. Planificar y ejecutar con más celeridad

El periodo de programación 2014-2020 se ha iniciado con sustanciales retrasos, los PO se aprobaron tarde y, en consecuencia, la ejecución se retrasó. El nuevo periodo comenzará también con retraso, puesto que se han aprobado recientemente los Reglamentos y los PO no serán aprobados hasta 2022. Además, muchas administraciones tendrán que ejecutar simultáneamente fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, lo que podría acarrear retrasos adicionales. Es necesario hacer un esfuerzo por **mejorar y anticipar los procesos de planificación**, que requieren su tiempo, puesto que para ser coherentes se han de hacer con las debidas consultas y participación e incrementar el ritmo de ejecución. Al mismo tiempo se ha de **incrementar el ritmo de ejecución progresivamente** para revertir los retrasos; en este sentido, un problema clave de difícil solución que han manifestado las administraciones es la **dificultad de habilitar crédito** de presupuesto propio para iniciar la ejecución; dicho de otro modo, en muchas ocasiones, cuando las Consejerías inician la ejecución tienen que habilitar crédito de sus propios fondos para la totalidad del gasto, tanto para la cofinanciación que aportan como para la ayuda europea que anticipan. Luego estos fondos son recuperados por las Haciendas autonómicas correspondientes, una vez se producen los pagos tras la ejecución verificaciones y correspondientes certificaciones. Este círculo vicioso “no puedo ejecutar porque no puedo anticipar presupuesto propio y, en consecuencia, me retraso en la ejecución” requiere una solución.

8. Reforzar el potencial de la innovación

En la evaluación se ha dejado constancia del escaso uso que se ha hecho de la innovación en el OT9, salvo en acciones puntuales de alguna comunidad autónoma y en el POISES. Los cambios sociales que acometemos y las nuevas realidades de exclusión social, requieren de la búsqueda constante de iniciativas innovadoras, que den respuesta a los retos de inclusión social. El **FSE es un instrumento idóneo** que ha situado la innovación como una de las prioridades del nuevo período de programación, estableciendo un porcentaje de fondos para

esta finalidad y, además, con unas cuotas de financiación excepcionales. Se recomienda en consecuencia que se haga una **apuesta decidida por el apoyo a proyectos innovadores** en el ámbito de la inclusión social; estos proyectos pueden ser reforzados por los Centros de Competencias en Innovación, que la propia Comisión Europea desea que se establezcan en todos los Estados miembros, de tal manera que se cree un ecosistema propicio. La RIS puede jugar también un papel importante en la transferencia de innovación.

9. Reducir la carga administrativa

Se recomienda hacer un esfuerzo por reducir la carga administrativa de la gestión de los programas que redundan normalmente en retrasos, incremento de gastos e ineficiencias en los proyectos. El espíritu de los Reglamentos aboga por la **simplificación y la flexibilidad**; sin embargo la aplicación práctica deriva en excesiva complejidad administrativa. Además de realizar convocatorias multianuales, tal y como hemos recomendado previamente, dos mejoras prácticas que reducirían la carga administrativa serían:

- ▶ Por un lado, **instrucciones más claras y anticipadas**, sobre todo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), sobre lo que es exigible y no exigible en las justificaciones de gasto, e indicaciones para la auditoría. Ante las incertidumbres al respecto y el riesgo de incurrir en gastos que no son elegibles, las administraciones tienden a sobrereactuar en la exigencia de requisitos documentales y comprobaciones.
- ▶ En segundo lugar aplicación efectiva de los sistemas de **costes simplificados**, que aunque a lo largo de los ejercicios han mejorado, necesitan de más claridad y seguridad y ser ampliados de facto en el período 2021.2027 a todas las operaciones inferiores a 100.000 euros, tal y como establecen los Reglamentos; se necesita por otra parte mucho más apoyo a los Órganos Gestores y Beneficiarios del FSE en el proceso de elección de la opción de costes idónea y su correcta aplicación.

10. Mejorar los sistemas de información

En el período de programación actual la UAFSE hizo un esfuerzo por mejorar los sistemas de información, especialmente con la aplicación FSE 14-20. No obstante, a pesar de ese avance hay múltiples **carencias** en el sistema de información que deberían ser corregidas en el nuevo periodo. La principal a la que ya nos hemos referido es la imposibilidad de conocer el número real de participantes únicos finales de las actuaciones; pero además hay otras limitaciones sustanciales, como no contar con información efectiva de las acciones ejecutadas, no disponer de una buena base de datos actualizada de Órganos Gestores y Beneficiarios, o contar solo con información de los participantes en el inicio y en el final de su participación en las acciones, lo que no permite hacer un seguimiento a lo largo del proceso de inserción. Todo esto redundan también en la fiabilidad de la información.

Otro aspecto importante son los **indicadores**; los establecidos por el Reglamento no recogen algunos resultados importantes en los procesos de inclusión, por lo que se recomienda cuando proceda que los PO que desarrollan medidas relevantes de inclusión añadan indicadores que permitan medir con más precisión los resultados obtenidos, en especial

aquellos referidos a los objetivos programados de acciones como la mejora de la empleabilidad.

14.2. Sobre los resultados

14.2.1. Alcance e Implementación

- **El alcance de las acciones es amplio y está enfocado en las personas vulnerables**, con niveles educativos bajos, que están en desempleo o inactivas, de edades dispersas y con equilibrio de género.
- **El nivel de ejecución es bajo**, inferior al 30% y dispar por programas y regiones; la ejecución va ahora a buen ritmo y la mayoría de las operaciones están iniciadas.

En los seis años evaluados, las acciones del OT9 han logrado **más de un millón de participaciones** (1.142.086), siendo el 52% mujeres y 48% de hombres; si se tiene en cuenta que en 2014 y 2015 prácticamente no hubo actividad y que la ejecución puede continuar hasta diciembre de 2023, cabe suponer que el número de participaciones se incrementará sustancialmente. Sin embargo, **no conocemos a cuántas personas han llegado las acciones**.

El grado de cumplimiento del indicador de personas participantes en situación o riesgo de exclusión social como media ronda el 70%. En general, se puede hablar de un **cumplimiento medio asequible para lograr las metas planificadas**; no obstante, el cumplimiento de los objetivos es muy dispar en función de prioridades de inversión o programas operativos.

La mayoría de las participaciones se concentran en la **Prioridad de Inversión 9.1 de Inclusión Activa** y en el **POISES**; no hay operaciones en la prioridad 9.6 de estrategias de desarrollo local. La mayoría de los participantes se sitúan en la amplia franja media de edad, entre 25 y 54 años, si bien con importantes diferencias por prioridad de inversión. El 62,4% de las participaciones tienen un **nivel educativo bajo**, inferior a primaria, primaria o secundaria, lo que es coherente con las tasas de pobreza y exclusión social. En cuanto a la **situación laboral**, la mayoría de las personas participantes (62%) estaba desempleada y un porcentaje elevado se encontraba en desempleo de larga duración, mientras que un 24% era inactivo. Por otra parte, **no existe una relación directa entre los indicadores de pobreza y exclusión social (AROPE) y el esfuerzo inversor en el OT9 de inclusión social entre las diferentes comunidades autónomas**.

Los perfiles a los que más han llegado las acciones han sido las personas vulnerables en sentido amplio, incluyendo las mujeres vulnerables y las personas con discapacidad. Hay más dificultad para llegar a algunos perfiles como las víctimas de explotación sexual y el tráfico de seres humanos, personas sin hogar, los solicitantes de asilo y protección internacional y los inmigrantes en situación irregular.

Como se ha comentado anteriormente, el **gasto total ejecutado** en el conjunto del OT9 del FSE a 31 de diciembre de 2019 alcanzó los **881.416.363 euros**, lo que representa un 29,8% de la meta a 2023 con un nivel muy dispar entre regiones. Las regiones más desarrolladas y el POISES han ejecutado más gasto. A nivel global el nivel de ejecución es bajo, incluso teniendo

en cuenta que la mayoría de los PO comenzaron de modo efectivo a ejecutar gastar en 2016; cabe suponer, no obstante, que la ejecución real es mayor dado que hay gasto ejecutado no certificado.



Recomendaciones

- ☺ Dados los bajos índices de ejecución en el OT9 es imprescindible hacer un **esfuerzo**, especialmente por parte de algunos CCAA para **ejecutar el presupuesto** previsto en el OT9 y evitar descompromisos.
- ☺ **Mejorar la coordinación entre servicios sociales y empleo, e implicar a las entidades especializadas**, desarrollando actuaciones más flexibles y adaptadas para llegar a los grupos de población a los que actualmente no se llega o se llega en muy escasa medida como víctimas de explotación sexual y el tráfico de seres humanos o personas sin hogar.
- ☺ **Incorporar soluciones para superar los obstáculos derivados de la normativa de extranjería y de protección internacional** para alcanzar a personas solicitantes de asilo y protección internacional y personas inmigrantes en situación irregular.
- ☺ Recoger como indicador el **número de personas que han participado en las acciones (participantes únicos) para poder** determinar la cobertura de las acciones evaluar su eficacia y determinar ratios de coste.

14.2.2. Resultados e impacto

- ↗ **Las acciones del OT9 tienen resultados en las personas** con las que se interviene, en las **instituciones** públicas y privadas del ámbito social y de empleo y en la **sociedad** en su conjunto.
- ↗ Teniendo en cuenta la difícil situación de las personas beneficiarias se obtienen **buenos niveles de resultado**, tanto en acceso al empleo como en activación, además de otros avances que son fundamentales para mejorar la inclusión social.
- ↗ Entre las acciones, los **itinerarios de inclusión** destacan en la obtención de resultados, cuando son **continuados y adaptados**.

En conjunto, **524.605 participaciones han obtenido un resultado, lo que supone el 45,9% de las participaciones de personas registradas (1.142.086). 233.707 participaciones han derivado en la obtención de un empleo**, incluido por cuenta propia, **151.154 en una cualificación** tras su participación. Además, 78.334 participantes tienen un empleo, incluso por cuenta propia, seis meses después de su participación. 70.547 participantes se han integrado en los sistemas de educación o formación y 69.197 participantes inactivos han buscado trabajo. Un tercio (233.707 personas), contaban con un empleo tras su participación, sobre 707.828 participantes desempleados acumulados. La eficacia en el acceso al empleo es algo mayor en los hombres y en la formación en las mujeres.

Destacan importantes resultados en **otros aspectos** relacionados con la inclusión social como: mejora de las competencias básicas y/o digitales, en autoestima y la motivación, participación en el entorno y la comunidad, acceso a los servicios de atención sanitaria,

servicios sociales y sistemas de formación y empleo, así como sensibilización en igualdad de género y en igualdad de trato y no discriminación. Estos resultados son fundamentales para mejorar la inclusión social y las posibilidades de acceder a un empleo, sin embargo, los indicadores no están diseñados para recogerlos.

Los itinerarios personalizados de inserción tienen una elevada eficiencia en comparación con otras acciones ya que están muy adaptados en su implementación a las necesidades de las personas beneficiarias. Cuando los itinerarios están adaptados, son intensos y continuados, obtienen resultados en las personas en riesgo o situación de exclusión social, independientemente de su situación de desventaja de partida y de las características de las personas. La clave de éxito está en **las acciones orientadas a resultados, adaptadas a los colectivos, personalizadas y continuadas a largo plazo. La excesiva rigidez de las acciones, poca flexibilidad y adaptación son** factores que reducen la eficiencia.

Las acciones del OT9 han tenido un **impacto favorable en las políticas e instituciones**. Entre otros efectos han contribuido a implementar las políticas, a dotarlas de continuidad, a reforzar el papel de las administraciones y las entidades del Tercer Sector y a mejorar la coordinación entre las instituciones. Fruto de las acciones se han creado redes a nivel nacional como la Red de inclusión Social (RIS) o redes transnacionales como la Red europea EURoma o redes territoriales como las creadas por la ERACIS en Andalucía.

También han contribuido al cambio de mentalidades, tanto de personas en situación vulnerable o que sufren discriminación, mejorando su autoestima y expectativas, como en la sociedad en su conjunto, sensibilizando y superando prejuicios y estereotipos, si bien, no se disponen de indicadores que describan este impacto.

Las acciones del OT9 han favorecido en muchas **entidades** participantes el **desarrollo organizativo** y la mayor profesionalización, mejorando los sistemas de la recogida de información, gestión y la cultura evaluativa. Se constata un **proceso de aprendizaje colectivo** en múltiples entidades que también alcanza al **fortalecimiento de las entidades de economía social**.



Recomendaciones

- ☺ **Seguir impulsando preferentemente los itinerarios personalizados** como vía más adecuada para obtener resultados de activación y empleo favoreciendo las condiciones óptimas para que estos se desarrollen: flexibilidad, continuidad, intensidad y adaptación.
- ☺ **Poner en valor y desarrollar indicadores para medir las actuaciones que son imprescindibles para mejorar la inclusión social**, como la mejora de las competencias básicas y/o digitales, la autoestima y la motivación, el apoyo en el acceso a los servicios o la participación en el entorno y la comunidad.
- ☺ **Contemplar y seguir apoyando el desarrollo y refuerzo de las acciones orientadas a la mejora de la coordinación** entre diferentes entidades y áreas, para favorecer actuaciones más integrales.

- ☺ **Seguir impulsando redes en el plano territorial**, redes temáticas como EUROMA y reforzar el papel y actividad de la de la RIS como placa giratoria que produce transferencia de conocimiento, materiales y herramientas de trabajo y capacitación de los actores.
- ☺ Seguir impulsando actuaciones en el campo de la **economía social**, como fórmula empresarial que contribuye de modo especial a la inclusión social de las personas

14.2.3. Valor añadido e Innovación

- ↗ **El OT9 ha permitido poner el foco en la inclusión social** situándola en la agenda de todas las comunidades autónomas y del Estado a través de los programas operativos nacionales y regionales.
- ↗ El FSE además de ser un instrumento de financiación, se convierte también en un **instrumento para el impulso de las políticas de inclusión**, reforzando un tejido de actores.
- ↗ **La innovación social es comparativamente escasa en el OT9** debido a una serie de barreras que la limitan.

El OT9 supone en el período de programación 2014-2020 una **inyección económica de casi tres mil millones** (2.948.432.349) de euros, de los cuales algo más de dos tercios (67,9%) son ayuda comunitaria; esto ha permitido complementar o ampliar las acciones financiadas desde el plano nacional.

En cuanto al **alcance, gracias a estos fondos se ha conseguido más de un millón (1.142.086) de participaciones**, con resultados en términos de empleo y cualificación. Se ha **llegado a nuevos grupos** de población y financiado acciones que no se habrían desarrollado de no haber existido el OT9; todo ello ha permitido mejorar la **calidad de la atención** que se da a las personas vulnerables.

La programación de las operaciones a medio y largo plazo ha permitido garantizar cierta continuidad de las acciones lo que da más estabilidad a los proyectos y redundando en sus resultados. Todo ello a pesar como hemos descrito de que muchos de ellas se instrumentan mediante subvenciones a corto plazo.

También se ha conseguido implicar a una amplia red de **actores en las políticas de inclusión**, especialmente del tejido asociativo que es vital para proveer respuestas adaptadas en este ámbito fomentando un empleo más inclusivo. En total hasta la fecha se han identificado 62 OOGG, normalmente departamentos públicos de servicios sociales y empleo y 3.215 BBDD, muchos de ellos entidades del Tercer Sector.

La orientación del OT9 hacia la inclusión activa ha tenido efectos más allá de las personas, aportando un **valor añadido a las políticas activas de empleo**, capacitando a los actores que intervienen en ellas, fomentando su implicación y articulando partenariados que permiten dar mejores respuestas. Destaca en este sentido la implicación en muchas comunidades autónomas de los departamentos de servicios sociales y la creciente coordinación entre servicios sociales y servicios públicos de empleo.

La innovación social es escasa en el OT9 del FSE y existe un margen de mejora importante en la contribución del FSE a la innovación social. De hecho solo tres programas operativos cuentan con acciones programadas en el eje 6 de innovación social. Estas acciones representan solo un 0,6% del coste total subvencionable. Buena parte de las iniciativas innovadoras están siendo desarrolladas en el marco del POISES; es de destacar que se implementan en el contexto de convocatorias específicas para el desarrollo de proyectos innovadores.

Los **factores que limitan el potencial innovador** están relacionados con la elegibilidad de los gastos, la duración de las convocatorias, el proceso de diseño de los programas, la carga administrativa y la falta de un ecosistema idóneo para innovar. Estos factores han sido por otra parte identificados como limitaciones en otras perspectivas de esta evaluación.

Por otro lado, son muy **escasas las acciones transnacionales** que se han llevado a cabo en el marco del OT9, más allá de actuaciones puntuales y alguna red más consolidada, como es el caso de EUROMA. La transnacionalidad favorece el intercambio de conocimiento y, en consecuencia, la innovación.



Recomendaciones

- ☺ **Garantizar la estabilidad y continuidad** en el medio plazo de los proyectos que funcionan con el fin de maximizar la aportación de valor, buscando su sostenibilidad más allá de la financiación europea.
- ☺ **Seguir incorporando a los departamentos de servicios sociales**, bien como OOGG o como beneficiarios directos en la gestión del OT9 y programar medidas que refuercen la colaboración entre servicios sociales y servicios públicos de empleo.
- ☺ **Impulsar de modo activo el desarrollo de acciones innovadoras en el marco del OT9**, desarrollando convocatorias específicas de innovación y programando el porcentaje máximo de innovación que permite el FSE en el próximo período de programación que se establece en el 5%.
- ☺ Potenciar y financiar con presupuesto del FSE un Centro de Competencias en Innovación Social, así como otras acciones que creen un **ecosistema de innovación**, en línea con las medidas impulsadas por la Comisión Europea⁹².
- ☺ **Identificar aquellas iniciativas innovadoras que se están financiando** a distintos niveles, nacional regional, local, con el OT9 y que más valor aportan e impulsar su transferencia a otros territorios.
- ☺ **Impulsar medidas que fomenten acciones transnacionales** desde los distintos PO, con el fin de intercambiar buenas prácticas, generar transferencia de conocimiento y capacitar a los actores; apoyar de modo continuado aquellas redes transnacionales que están funcionando actualmente y que han demostrado aportar valor.

⁹²Véase por ejemplo la reciente convocatoria [aquí](#).

14.2.4. Principios horizontales

- El OT9 ha **contribuido de modo positivo** al principio de **igualdad de oportunidades** entre hombres y mujeres en el enfoque, acciones y resultados.
- Las acciones del OT9 han **fomentado la igualdad de trato y no discriminación** especialmente en los ámbitos de la edad, la discapacidad y el origen étnico.
- En ambos casos, igualdad de oportunidades, e igualdad de trato y no discriminación, se han implementado desde un **enfoque transversal y específico**.

La **distribución** de participantes del conjunto de las acciones del OT9 del FSE por **sexo ha resultado equilibrada**. Del total de participaciones (1.142.086), un 48,4% fueron de hombres y un 51,6% de mujeres. Los resultados son también equilibrados, a favor de las mujeres en cualificación, integración en los sistemas de formación y búsqueda de empleo y a favor de los hombres en cuanto consecución de empleo.

En todos los PO se ha seguido un **enfoque transversal** de la igualdad de oportunidades desarrollando por ejemplo acciones de formación sobre igualdad de género, participación de los organismos de igualdad, información desagregada por sexo, acciones de sensibilización, criterios de igualdad en la selección de operaciones, etc.

Además, varios programas han incluido acciones específicamente orientadas **mejorar la situación de mujeres vulnerables** que sufren discriminaciones múltiples facilitando su participación en los proyectos y compensando mediante apoyos y medidas específicas las desventajas. No obstante, ha habido dificultades para llegar a algunos perfiles como inmigrantes en situación irregular, solicitantes de asilo y víctimas de explotación sexual y del tráfico de seres humanos.

Los datos desagregados por variables como edad, discapacidad o sexo muestran que las acciones del OT9 han contribuido a fomentar la **igualdad de trato y no discriminación**. Solo en el POISES 2.258 entidades públicas o privadas han participado en alguna acción de promoción de la igualdad de trato y 68.585 personas en situación o riesgo de exclusión social han participado en estas acciones. El sistema de indicadores no incluye información sobre el número de personas por variables como la raza (salvo algún PO excepcionalmente), religión, convicciones u orientación sexual, recogidas en el artículo 8 del Reglamento.

Para fomentar la igualdad de trato y combatir la discriminación se han llevado a cabo acciones a nivel transversal **“enfoque mainstreaming”**. Se ha fomentado por ejemplo la participación de las entidades representativas de estos grupos en los comités de seguimiento, la comunicación accesible, las acciones de sensibilización o la consideración de la accesibilidad para la selección de las operaciones.

En muchos PO se han llevado a cabo actuaciones específicas **“enfoque target”** mediante programas explícitamente dirigidos a determinados grupos de población como las personas con discapacidad, la población gitana o la población migrante. Destaca en este sentido el **POISES** en el que varios de los organismos intermedios y beneficiarios son **entidades especializadas en luchar contra la discriminación**.

Las actuaciones para promover la igualdad de trato y combatir la discriminación se han dirigido también al cambio de los entornos, a la sensibilización empresarial y a la sensibilización de la sociedad. Esto ha contribuido a un **cambio de actitudes y mentalidad** tanto en los propios colectivos como en la sociedad en su conjunto.



Recomendaciones

- ☺ Desarrollar en todos los PO ambos enfoques, el **enfoque transversal** y el enfoque **específico** para promover la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades.
- ☺ **Intensificar las acciones dirigidas a las instituciones, a las empresas** y al conjunto de la sociedad para conseguir mayor impacto en la aplicación de los principios horizontales.
- ☺ Hacer un esfuerzo por **llegar a grupos de población que tienen mayores riesgos de discriminación** como, por ejemplo, a las personas inmigrantes en situación irregular, solicitantes de asilo y víctimas de explotación sexual y del tráfico de seres humanos, especialmente, las mujeres.
- ☺ Incorporar en el **enfoque de los principios horizontales otros ámbitos de discriminación** no recogidos en los Reglamentos, por ejemplo, grupos que son víctimas de discriminación o delitos de odio por aporofobia, por vivir en la calle, etc.
- ☺ Hacer **esfuerzos más intensos en la consecución de empleo en el caso de las mujeres** con el fin de garantizar una igualdad efectiva.
- ☺ Recoger cuando proceda **información desagregada** de beneficiarios en ámbitos como la etnia o raza, la religión y convicciones, y la orientación sexual.

14.3. Sobre el diseño y la gestión

14.3.1. La programación

- ↗ Las **acciones programadas** en el OT9 están debidamente **justificadas, responden a necesidades** de los grupos vulnerables, se **adecúan** a sus perfiles y están **alineadas** con las estrategias y políticas sociales
- ↗ Existe margen de mejora en el refuerzo de la **coordinación efectiva** entre los distintos actores que intervienen, que redundaría en mayor integralidad y actuaciones a largo plazo.
- ↗ **Hay escaso enfoque prospectivo** que viene determinado por la tendencia a la continuidad de las actuaciones entre los períodos de programación y por la inercia que impide abordar soluciones más innovadoras.

El OT9 de los PO está **alineado** con los objetivos de las estrategias y planes a nivel europeo (como la Estrategia Europa 2020 o el Pilar Europeo de Derechos Sociales), a nivel nacional (como el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, la Estrategia Española para el Empleo 2014-2016 y 2017-2020, la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020, la Estrategia Nacional para la Integración de la Población Gitana 2012-2020, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 o la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020), y con los planes y estrategias de servicios sociales y temáticos regionales. También, se

enmarca en las Recomendaciones específicas del Consejo para España en los años 2013, 2014, 2016 y 2017 y en los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Sin embargo, se describe en menor medida la complementariedad con los Objetivos de Empleo (OT8) y Educación (OT10).

En el proceso de programación se **ha contado con la participación y aportaciones de los agentes** que actúan en el campo de la inclusión social, tanto públicos como del Tercer Sector. Sin embargo, la consulta en muchas ocasiones no ha sido suficientemente amplia y se ha basado en aportaciones puntuales y no en un proceso interactivo de construcción de propuestas.

En el diseño de los PO se ha manejado los datos existentes sobre inclusión social; pero no se ha tenido suficientemente en cuenta los resultados y recomendaciones de las **evaluaciones previas y, en general, ha faltado un enfoque prospectivo que piense en las tendencias de pobreza y exclusión social a medio** plazo y en los cambios y el valor que puede aportar el FSE para combatirlas.

Los perfiles de población a los que se dirige el OT9 son adecuados y relevantes; se trata tanto de personas vulnerables en general, como de grupos de población específicos en exclusión o discriminación; su situación de exclusión normalmente se describe de modo preciso e incluso se refleja en indicadores en los propios programas operativos. No obstante, **no siempre hay una consistencia suficiente** entre las acciones programadas y los perfiles y necesidades definidos en el diagnóstico; esto es debido a la disponibilidad de recursos limitada o a una priorización inadecuada. Por otra parte, esta evaluación ha identificado algunos grupos, ya descritos previamente, a los que no llegan de manera adecuada las acciones.

Buena parte de las actuaciones del OT9 se centran en la **activación hacia el empleo** (orientación, formación en competencias básicas y formación especializada incluida con cualificación, internación, apoyos en el acceso al empleo). El tipo de acción más financiada e implementada con más frecuencia por diferentes organizaciones son los **itinerarios personalizados de inserción laboral** para personas vulnerables, que intentan trabajar de modo continuado e integral con las personas. Esta perspectiva integral a veces se ve limitada por la elegibilidad de ciertos gastos que serían necesarios para trabajar necesidades complejas. En general, se constata escasa complementariedad entre fondos, por ejemplo, FSE y FEDER.

En el diseño de los PO no se describe con suficiente precisión las consecuencias que los cambios en el mercado de trabajo tienen en los grupos vulnerables, ni tampoco las oportunidades de empleo para estas personas. Durante el periodo de esta evaluación, 2014-2019, tiene lugar una importante recuperación de la actividad económica y del empleo en España, lo que da lugar a una mejora de la situación en materia de inclusión social; en 2020 hemos tenido la crisis de la Covid-19 con fuerte impacto en el empleo. Es fundamental que esta orientación vaya de la mano de una **consideración de las necesidades del mercado laboral** en un contexto altamente cambiante. A su vez, muchas personas vulnerables residen en zonas que sufren una alta marginalización, donde hay una escasez de oportunidades

laborales; este aspecto no se tiene suficientemente en cuenta en la programación, por ejemplo **no hay operaciones programadas en la Prioridad de inversión 9.6. Estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales.**

Si bien en el diagnóstico y definición de objetivos relacionados con el OT9 en los PO se manifiesta claramente la intención de desarrollar actuaciones de modo integral y complementario, lo que implica la participación de distintos actores, la definición práctica de las operaciones se ve limitada por la **complejidad administrativa y a la insuficiente coordinación** entre departamentos administrativos y actores; esto limita la programación de acciones complejas que den una respuesta más integral al tiempo que conduce a acciones más atomizadas, que a su vez generan más complejidad administrativa. Todo ello refleja en muchas ocasiones la **falta de sistemas de coordinación institucional robustos** que requieren la participación ordenada de los distintos actores, sistemas de información adecuados y procesos estables y la necesidad de **programar acciones con este fin.**



Recomendaciones

- ☺ Mejorar la **calidad de la participación** en la programación incorporando a todos los actores concernidos, mediante procesos de **consulta más sistemáticos** que generen condiciones para la coordinación en la implementación: una mejor coordinación comienza con el proceso de diseño.
- ☺ Tener en cuenta las **conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones previas** de los PO a la hora de realizar la programación.
- ☺ Seguir una **perspectiva prospectiva** y considerar las tendencias de cambio observables, especialmente los cambios demográficos, la digitalización, la evolución del mercado de trabajo (ej. Observatorio de las Ocupaciones del SEPE), las distintas realidades a nivel local y los fenómenos de exclusión, para ajustar las acciones a estas tendencias.
- ☺ Diseñar **operaciones desde una perspectiva más integral** teniendo en cuenta el conjunto de necesidades y la complejidad de la situación de cada persona; esto requiere, destinar recursos a articular partenariados, mejorar los sistemas de coordinación, la implicación de varios actores incluidos los agentes económicos creadores de empleo, sistemas de información compartidos y en ocasiones la actuación de varios fondos, ej. FSE y FEDER.
- ☺ **Concentrar la programación** en un menor número de acciones diseñadas desde una perspectiva más integral y continuada, que pueden conseguir mayor impacto.
- ☺ **Promover el enfoque territorial y microterritorial** programando operaciones en la Prioridad de inversión “Estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales”.

14.3.2. La gestión

- ↗ Una serie de factores han contribuido a un **retraso sustancial** tanto en la planificación como en la implementación que es mayor en el caso del OT9 en los PO regionales.
- ↗ En general la gestión de las operaciones conlleva una **carga administrativa** que va en detrimento de la eficiencia de las actuaciones.

- La excesiva **dispersión de actores** y la canalización de **muchas operaciones** por medio de **subvenciones a corto plazo** incrementa la gestión y ralentiza la ejecución.

La implementación de acciones del Objetivo Temático 9 ha sufrido importantes retrasos que se explican por un conjunto de factores entre los que destacan los retrasos en la programación inicial, la complejidad administrativa y las limitaciones de las administraciones públicas para habilitar crédito anual para cofinanciar las operaciones. Por otra parte, la complejidad de las actuaciones del OT9, conlleva mayor lentitud en la puesta en marcha.

El porcentaje de recursos de los PO que las comunidades autónomas destinan al OT 9 es muy heterogéneo. Las regiones más desarrolladas (A y B) tienen un grado de ejecución de gasto respecto a los hitos a 2023 muy por encima del resto de regiones. Buena parte de la inversión en el OT9 se hace desde los PO nacionales (45,3%) y, en concreto, desde el POISES. Este programa presenta comparativamente mayor ritmo de ejecución; esto es debido a la concentración de fondos en acciones que se implementan por socios con gran experiencia y a la tradición y consolidación de este Programa.

La gran mayoría de los agentes sostienen que hay excesiva complejidad administrativa para la gestión de estos fondos. Esta complejidad ha generado una serie de efectos, no solo en la implementación, sino también en el diseño e incluso en la evaluación. Entre ellos destacan: la **confusión e incertidumbre** sobre los procedimientos a aplicar, los **retrasos en la implementación**, la escasa propensión a programar acciones complejas que den una respuesta más integral lo que redundaría en acciones programadas más atomizadas, etc. El hecho de que la gran mayoría de las acciones se implementen a través de **subvenciones** con duración de un año o inferior y se repitan con carácter anual multiplica la carga administrativa. Todo ello incrementa el esfuerzo y los recursos destinados a la gestión, **mermando la eficiencia y la eficacia de las acciones.**

Los organismos gestores y beneficiarios llaman la atención sobre la elevada cantidad de recursos que se consumen en forma de **auditorías** a veces con criterios dispares en cuanto a la elegibilidad de los gastos y las pistas de auditoría; todo ello va en detrimento de gasto en otros conceptos como diagnósticos o evaluaciones. Se destacan también las dificultades en la adopción del **sistema de costes simplificados**, al menos en la fase inicial de implementación y los problemas informáticos con la plataforma de certificación o las limitaciones del sistema de indicadores y de recogida de información; algunos de estos problemas se han solucionado a lo largo del tiempo, pero otros persisten.

Algunos de los problemas relacionados con la carga administrativa son ocasionados por la propia **normativa europea**, pero otros muchos obedecen al funcionamiento ordinario de las administraciones españolas, a la interpretación que se hace de los Reglamentos o a una cultura burocrática que impide la simplificación orientándose más al control que a los resultados.

La **definición de indicadores y su idoneidad** afecta también a la gestión. En opinión de los actores consultados los indicadores han mejorado en este periodo de programación, pero aún presentan limitaciones que están relacionadas en ocasiones con la definición y

conceptualización confusa, los desajustes temporales o la dificultad para recoger algunos datos. Un problema ya constatado es la imposibilidad de identificar el número total de personas que han participado en las acciones (participantes únicos); esto resulta paradójico, cuando de facto se mide de modo detallado el número de actuaciones y limita enormemente las posibilidades de seguimiento y evaluación.



Recomendaciones

- ☺ **Anticipar el diseño de los PO** con objeto de iniciar con el menos retraso posible las operaciones y planificar estas a tiempo.
- ☺ **Aumentar el tamaño de los programas** reduciendo a su vez el número de entidades siguiendo los principios de **concentración**, ordenación de las intervenciones en los territorios y equilibrio entre número de entidades y simplicidad en la gestión, de modo que se reduzca la carga administrativa y se mejore el impacto.
- ☺ **Cambiar los mecanismos de cooperación público-privada**, haciendo más licitaciones y conciertos y convocatorias de subvenciones multianuales.
- ☺ Hacer un **análisis detallado** a todos los niveles (autoridad de gestión autoridad de auditoría, OOII, OOGG, Beneficiarios) para **identificar ineficiencias** y aspectos en los que se puede reducir la carga administrativa y hacer un **plan de simplificación** dotado con manuales, herramientas, formación y un sistema de apoyos y seguimiento para su implementación; la aplicación de costes simplificados hasta 100.000 euros, la claridad en las pistas y criterios de auditoría y la orientación a resultados, incluido cuando proceda el pago gradual por resultados tendrían que ser elementos esencial del plan.
- ☺ **Diseñar sistemas de información compartidos** entre administraciones y organizaciones, especialmente entre empleo y servicios sociales para evitar duplicidades de peticiones de información, facilitar el seguimiento de las personas y el análisis de los resultados.
- ☺ **Dar un salto cualitativo en los sistemas de información**, evolucionando el aplicativo FSE 14-20, en línea con las tendencias actuales en la gestión de la información, de modo que se pueda contar con información más actualizada, fiable y compartida, que genere de modo automatizado cuadros de mando, métricas de comparación y que facilite el reporte y la evaluación.

16. Anexos

16.1. Anexo metodológico del análisis cuantitativo de impacto

La regresión logística nos permite evaluar la influencia de cada una de las variables independientes sobre la variable respuesta y controlar el efecto del resto. Tendremos, por tanto, una variable dependiente dicotómica (Y) -en nuestro caso la mejora de la empleabilidad- y varias variables independientes o explicativas ($X_1, X_2, X_3, \dots, X_k$) -concretamente, las características de las personas participantes y la intensidad de la actuación-.

Al ser la variable Y dicotómica, podrá tomar el valor "0" si el hecho no ocurre y "1" si el hecho ocurre (si mejora la empleabilidad o si no). Las variables independientes se transforman para el análisis en variables *dummies*, con valores 0 y 1. La probabilidad de que $Y=1$ se denota por p.

La forma analítica en que la probabilidad objeto de interés se vincula con las variables explicativas es la siguiente:

$$p = \frac{1}{1 + \exp(-\alpha - \beta_1 X_1 - \beta_2 X_2 - \dots - \beta_k X_k)}$$

Esta expresión es la función logística, donde exp denota la función exponencial y $\alpha, \beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ son los parámetros del modelo. Al producir la función exponencial valores mayores que 0 para cualquier argumento, p tomará solo valores entre 0 y 1. Si β es positiva entonces la función es creciente y decreciente en el caso contrario. Un coeficiente positivo indica que p crece cuando lo hace la variable.

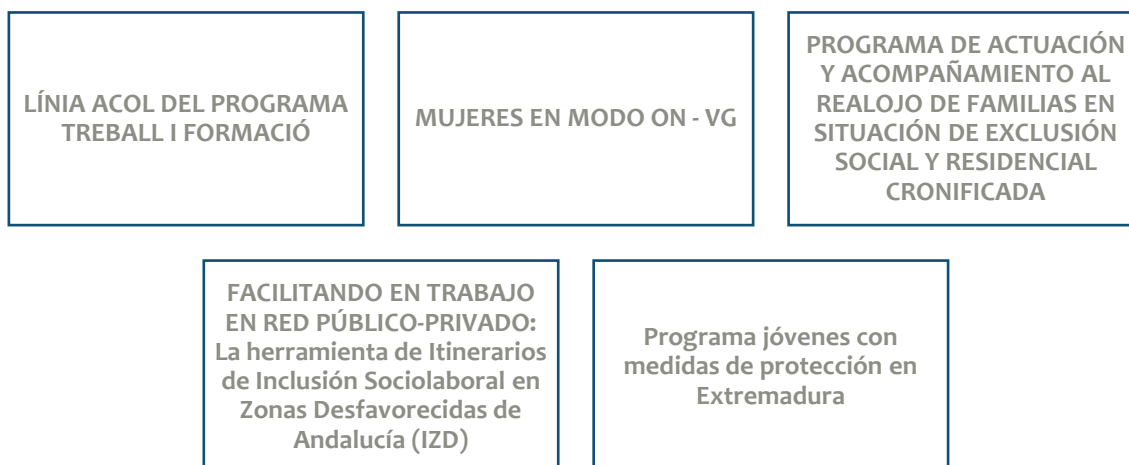
Sin embargo, en nuestro caso lo más interesante para el análisis son los resultados de riesgo relativo. El riesgo relativo de un suceso se define como la razón entre la probabilidad de que dicho suceso ocurra (p) y la probabilidad de que no ocurra (1-p). Para ello obtenemos los denominados odds ratio de los β_i , que se corresponden con el riesgo relativo. En otras palabras, es una medida de la influencia de la variable X_i sobre el riesgo de que ocurra ese hecho y suponiendo que el resto de las variables del modelo permanecen constantes. Un intervalo de confianza para el odds ratio de β que contenga al 1 indica que la variable no tiene una influencia significativa en la ocurrencia del suceso y, por el contrario, valores más alejados de este indican una mayor influencia de la variable.

En el caso concreto de las variables utilizadas en este modelo, tanto las variables categóricas que hemos convertido en *dummies* como las variables dicotómicas, el valor de odds ratio de cada β indica la probabilidad de que ocurra Y en relación con el valor de referencia de esa variable (valor 0 en caso de las dicotómicas).

16.2. Buenas prácticas

Esta evaluación ha realizado el estudio de cinco buenas prácticas entre la enorme variedad de acciones financiadas por el OT9 del FSE. La selección de buenas prácticas busca reflejar la diversidad de acciones, así como ilustrar con ejemplos de posibles soluciones algunos de los principales obstáculos que se han identificado durante la evaluación.

Las cinco buenas prácticas de esta evaluación se muestran a continuación:



LÍNIA ACOL DEL PROGRAMA TREBALL I FORMACIÓ

SOC Servei d'Ocupació de Catalunya

Servei Públic d'Ocupació de Catalunya

El Servicio Público de Empleo de Catalunya (SOC) es un organismo autónomo de naturaleza pública y de carácter administrativo adscrito al departamento de la Generalitat que tiene asignadas las competencias en materia de empleo.

OBJETIVOS

Incorporar al mercado de trabajo ordinario a aquellas personas con más dificultades de acceso al mercado laboral por no tener una situación administrativa regular, mediante un contrato de trabajo con formación, de 12 meses a jornada completa, que les permitirá optar a su primera autorización de residencia y trabajo.

CONTEXTO

El Programa Trabajo y Formación forma parte de la **estrategia catalana para la ocupación (ECO) 2012-2020**, así como el plan de desarrollo de **Políticas de Ocupación de Catalunya (PDPO)**. La Eco tiene entre sus ejes estratégicos prioritarios aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo, y entre sus ámbitos prioritarios se encuentran, el empleo y la formación y la cohesión social. Así mismo uno de los objetivos del PDPO es fomentar la participación en políticas activas de empleo de las personas más desfavorecidas.

El Programa Trabajo y Formación cuenta con varias líneas, una de ellas **la Línea ACOL**, que **se dirige específicamente a las personas migradas de fuera de la UE que, encontrándose en situación administrativa irregular, están en disposición de hacer un arraigo social**. Numerosos ayuntamientos notificaron al SOC sobre la necesidad de atender a las necesidades de regularización de inmigrantes en sus municipios, motivando el establecimiento de la línea ACOL en 2018.

En este sentido, el colectivo de personas migrantes en situación administrativa irregular es uno de los colectivos con más dificultades de acceso al mercado laboral, precisamente por carecer de permiso de residencia y trabajo. Esta ausencia de permiso les impide acceder a recursos formativos y de inserción laboral con financiación del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya.

Ante la necesidad de dar respuesta a esta situación y, de esta forma, mejorar la vida de las personas que actualmente viven en Catalunya y quieren trabajar y contribuir a la sociedad de acogida pero su situación administrativa no lo permite, surge la línea ACOL **en colaboración con la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania, entidad dependientes también del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies**.

MARCO TEMPORAL

La línea de subvenciones ACOL se convoca por primera vez en el año 2018, dentro de la Resolución TSF/2265/2018, de 1 de octubre, por la que se abre la convocatoria para el año 2018 para la concesión de subvenciones del Programa Trabajo y Formación (ref. BDNS 417807), junto con las otras líneas de subvención que conforman el Programa: PANP (para personas desempleadas mayores de 45 años), PRGC (para personas destinatarias de la renta de garantizada de ciudadanía) y DONA (para mujeres víctimas de violencias machistas y mujeres desempleadas mayores de 52 años), con financiación del Fondo Social Europeo, fuente de financiación que se ha mantenido a lo largo de las tres convocatorias con que cuenta la línea.

- ▶ **En el año 2018**, la línea ACOL se convoca con un importe de 1.519.145 euros y finalmente **se otorgan 1.761.171,20 euros** por el remanente de otras líneas.
- ▶ **El siguiente año 2019**, se incrementó el importe convocado, pasando a ser de 2.500.000 euros y se otorgaron **2.510.850,30 euros**, por el mismo motivo.
- ▶ **En el año 2020** se decide que, por las características específicas de la línea en cuanto al procedimiento de concesión y los requisitos de las personas destinatarias, ésta debe contar con resolución de convocatoria propia. Asimismo, se ha incrementado de nuevo el importe de la convocatoria, siendo este año de **3.770.738,10 euros**. La nueva convocatoria no cambia respecto a las anteriores.

De cara a futuro se espera continuar con el programa más allá de 2020, dado que hay un importante interés a nivel político y el contexto migratorio justifica esta necesidad. Para futuras convocatorias se plantea tener en cuenta criterios adicionales para la selección de participantes como la situación de discapacidad o una valoración de la situación familiar más flexible (por ejemplo, priorizar a personas que están al cuidado de hermanos pequeños de manera similar que se priorizan a personas con hijos a cargo).

El Programa Treball i Formació, en el que se incluye la línea ACOL, se compone de “acciones de experiencia laboral” y “acciones de formación”, con lo cual, las personas destinatarias reciben, simultáneamente, una acción de experiencia laboral en un entorno real de trabajo (con contrato laboral) y una acción formativa impartida dentro del horario laboral.

La práctica se basa en la **autorización de residencia por arraigo social**, que requiere entre otros requisitos haber residido en España durante al menos tres años y contar con un permiso de trabajo de al menos un año de duración. Por ello el perfil las personas participantes son personas que han residido en España al menos tres años y que por lo general cuentan con un nivel suficiente del idioma local para realizar la formación del programa.

Las entidades sociales realizan la difusión de la acción y contactan con las personas participantes. Estas entidades seleccionan previamente a las personas candidatas y presentan una solicitud al SOC en la que se presenta a los candidatos para puestos de trabajo determinados. Una vez validada, el SOC realiza un trabajo conjunto con la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania y la Subdelegación del Gobierno para la tramitación del permiso de residencia. Esta tramitación incluye la gestión de la cita y el envío de documentación necesaria para la tramitación del permiso de residencia, entre la que se incluye la concesión de la subvención a la entidad, el certificado de empadronamiento, un informe social emitido por el área de servicios sociales en el que se describe su situación familiar y de vulnerabilidad, o la consulta antecedentes penales en España (con la autorización de la persona).

El origen de las personas participantes es diverso, existiendo hasta 24 nacionalidades. El principal país de origen es Marruecos, seguido de Honduras, Senegal, Venezuela y Colombia. La distribución por sexo es equilibrada (49% mujeres y 51% hombres). La edad más frecuente se sitúa entre los 35 y los 44 años, seguida por el grupo de entre 25 y 34. En cuanto a la situación familiar, el perfil más común es de una persona con estado civil soltero sin hijos. El nivel educativo más frecuente es estudios de primaria, si bien existen participantes de todos los niveles educativos. La práctica se ha implementado en 25 municipios de Cataluña, siendo más del 40% de las personas participantes residentes de Barcelona.

Las entidades que pueden ser beneficiarias de esta línea son entidades sin ánimo de lucro con centro de trabajo en Catalunya. El perfil de estas entidades es diverso, existiendo tanto entidades sin ánimo de lucro especializadas en la integración de inmigrantes como empresas de inserción, entre otras.

Las acciones de experiencia laboral consisten en contratos de trabajo de 12 meses a jornada completa.

La cuantía del módulo económico es de 18.760 euros. Este módulo incluye un salario bruto mensual de 1.000,00 euros, más el prorrateo de las pagas extraordinarias (el resto hasta los 18.760 € se destina a cubrir los gastos de seguridad social de la entidad beneficiaria que contrata).

Los oficios son diversos, en 2018 las principales ocupaciones fueron de tareas administrativas, socio sanitarias, limpieza, logística y gestión de almacenes, tareas de mantenimiento, dependiente, auxiliar de cocina y auxiliar de servicios.

Las acciones de formación se realizan dentro del horario laboral, por lo tanto, se consideran tiempo efectivo de trabajo. Se pueden realizar, o bien, **módulos formativos de certificado de profesionalidad, con una duración mínima de 80 horas y máxima de 200 horas, o bien, módulos transversales, en este último caso, la duración mínima son 60 horas y la máxima 80 horas.**

El programa no incluye como tal formación en idiomas u otro tipo de apoyos a la integración, si bien las entidades sociales, muchas especializadas en el ámbito de la migración, pueden ofrecer este apoyo a las personas participantes.

ACTORES IMPLICADOS

Tal y como ya se ha dicho, esta línea de subvención nace de la **colaboración entre el servicio de empleo** (Servei Públic d'Ocupació de Catalunya), el **departamento regional de migraciones** (Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania, también dependientes del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies), **la Subdelegación del Gobierno y las entidades sociales beneficiarias.**

La colaboración y soporte de la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania es necesaria, puesto que las subvenciones que se otorgan están condicionadas a la posterior obtención de la autorización de residencia y trabajo por arraigo social. En este sentido, la Secretaria realiza un acompañamiento en el proceso de regularización de las personas destinatarias de la línea ante la Subdelegación del Gobierno, que es el órgano competente en la emisión de este tipo de autorizaciones administrativas. La Subdelegación del Gobierno colabora activamente con la concesión de estos permisos, facilitando la gestión de citas y la tramitación de la documentación.

RESULTADOS CONSEGUIDOS E IMPACTO

En la convocatoria del año 2018 se otorgaron un total de 94 contratos de trabajo con formación y resultaron beneficiadas un total de 47 entidades sin ánimo de lucro. **En la convocatoria del año 2019, se otorgaron un total de 130 contratos de trabajo con formación** y resultaron beneficiadas un total de 69 entidades. Con el incremento del importe convocado para el año 2020, la previsión, basada en las convocatorias anteriores, es otorgar 196 contrataciones con formación.

Evidentemente, el principal impacto, viene dado en que estos contratos han dado pie a una regularización de la situación de las personas migrantes que han participado, obteniendo así permiso de residencia y de trabajo. No sólo se ha facilitado su inserción laboral, aunque temporal, sino su primer eslabón para la verdadera inserción en la sociedad en la que ahora viven.

Así, de la convocatoria del año 2018, se ha podido comprobar que a los 6 meses de su finalización el 47,4 % de las mujeres y el 50% de los hombres estaban empleados, lo que supone una media de inserción laboral del 48,8%.

SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS

El primer año de la convocatoria se solicitaron un total de 120 contrataciones, el siguiente año fueron 229 contrataciones. Para la presente convocatoria 2020, se espera que la trayectoria participativa vaya en aumento, ya que el incremento pone de manifiesto que las entidades sin ánimo de lucro ven en esta línea de subvenciones una muy buena oportunidad para fortalecer sus capacidades y, de este modo, plasmar la diversidad de la sociedad en el seno de sus organizaciones.

Esta combinación entre una política activa de empleo y el proceso de regularización es un buen ejemplo de cómo coordinando diferentes actuaciones transversales en políticas sociales, el impacto con los mismos recursos públicos es mucho mayor.

En cuanto a la sostenibilidad del empleo, no se ha podido comprobar la situación a los 12 meses de la finalización (puesto que aún no han transcurrido 12 meses) pero sí se ha podido comprobar la situación actual de las personas participantes. Así, a 12/11/2020 están empleados el 55,3% de las mujeres y el 47,7% de los hombres, siendo la media del 51,2%, y por tanto, superior a la reflejada a los 6 meses.

Los resultados obtenidos demuestran que esta línea continuará vigente en posteriores convocatorias.

CLAVES PARA LA TRANSFERIBILIDAD A OTROS CONTEXTOS

- ▶ La práctica da respuesta a un problema existente en el resto del país. Además, el proceso es aplicable en otras regiones dado que la normativa de regularización del permiso de residencia es idéntica en el conjunto de España.
- ▶ Colaboración con otras entidades de la administración especializadas en las especificidades de los colectivos objeto de intervención.
- ▶ Transversalidad de las políticas públicas.
- ▶ Implicación por parte del Servei d'Ocupació de Catalunya, así como del Fondo Social Europeo, de intervenir con los recursos posibles para evitar que continúen las desigualdades que existen en los sectores de la población con mayores dificultades en el acceso al empleo por las desigualdades que sufren.

▶ **Contacto:** Leonor Tamayo Sala

leonor.tamayo@gencat.cat Tel. 93 553 65 32

▶ **Contacto:** Marta Cañellas i Pascual

mcanyelles@gencat.cat. Tel. 93 553 64 00

MUJERES EN MODO ON – VG



Fundación Once

La **Fundación ONCE** es una entidad creada en 1988 que promueve la cooperación y la inclusión social de las personas con discapacidad para mejorar sus condiciones de vida.

OBJETIVOS

El principal resultado esperado es la **visibilidad y concienciación de la sociedad en la responsabilidad de todos/as para luchar por la erradicación de la violencia de género**, a través de casos de éxito y testimonios consentidos, que implicarán una opción de paso adelante de otras mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género.

De forma específica en las participantes en el proyecto, el resultado esperado es la **atención personalizada** a través de un proceso integral de tutorización del COMPASS que permitirá alcanzar al menos a 1.140 mujeres. Serán así beneficiarias de un plan de entrenamiento personal de empleo junto con un Itinerario de Recuperación, estimando además un impacto en contrataciones de 272 mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, y un total al menos de 13 proyectos de mujeres emprendedoras en todo el periodo.

CONTEXTO

La experiencia acumulada de la Fundación Once les ha permitido mejorar sus actuaciones para adaptarse a necesidades nuevas o diseñar proyectos nuevos en caso de ser necesario.

En este sentido, este proyecto surgió a partir de identificar que era necesario trabajar con las mujeres con discapacidad y víctimas de violencia de género, un colectivo especialmente vulnerable e invisibilizado.

De hecho, desde el año 2017 (fuera del marco del Programa Operativo) la entidad ha trabajado con el colectivo porque la necesidad estaba claramente identificada, si bien bajo otro modelo generalizado. El FSE ha dado la oportunidad de desarrollar una metodología concreta, de profesionalizar a los técnicos, de extender las sinergias con agentes clave, y contar también con otras entidades expertas para luchar contra la violencia de género.

MARCO TEMPORAL

El presente proyecto se enmarca en la **segunda convocatoria para la selección de operaciones del POISES, cuyo periodo de ejecución según el art 4.3 de la convocatoria a priori va hasta 31 de agosto de 2023.**

La entidad ejecutora entiende necesario darle continuidad a la actuación, por cuanto la doble o triple vulnerabilidad (discapacidad, mujer, víctima de violencia) que sufre el colectivo beneficiario le convierte en un colectivo en riesgo de exclusión que requiere de una intervención específica.

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

Metodología de Intervención con mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género, basada en el Ciclo de Recuperación, con el objetivo de desarrollar su autonomía personal y profesional, para acercarlas al mercado laboral a fin de lograr su inserción por cuenta ajena o el desarrollo de proyectos de emprendimiento.

Las acciones previstas son la identificación y captación de mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género para su participación en itinerarios individualizados con un fuerte acompañamiento por parte de los profesionales de COMPASS. De forma paralela, se realizarán acciones de sensibilización, concienciación y generación de nuevos recursos de lucha contra la violencia de género para la visibilización del trabajo realizado en este ámbito, así como la intermediación laboral con empresas para fomentar la incorporación al mercado de trabajo del colectivo beneficiario.

ACTORES IMPLICADOS

Se han generado sinergias con agentes clave, destacando especialmente **la Red de Profesionales COMPASS** en todo el territorio, por su solvencia en la orientación e intermediación tanto con personas con discapacidad como en el tratamiento de la violencia de género.

Igualmente son agentes clave **las empresas**, entidades expertas en la lucha contra la violencia de género, y entidades públicas con las que se están trabajando diferentes colaboraciones en el marco del programa.

RESULTADOS CONSEGUIDOS E IMPACTO

El año 2020 ha sido el primer año de **ejecución**, en él se han definido algunos aspectos del propio proyecto. En este sentido, como resultados **cuantitativos** a imputar al Programa Operativo, a cierre de octubre podemos decir que **211 mujeres han recibido una intervención dentro del Ciclo de Recuperación, y se han conseguido 10 inserciones**. (Nota: nos ha ocurrido que en la atención a mujeres en otros proyectos POISES, hemos podido intuir que algunas podían ser víctimas de violencia de género por alguna manifestación, pero en la medida en que no han participado de la intervención específica de Mujeres ON, no las hemos incluido en este contador. Así en 2020 hablaríamos de más de 400 mujeres atendidas y más de 100 inserciones de estas mujeres).

Por otro lado, la naturaleza de este proyecto es tan singular que se destacan otros **impactos de carácter cualitativo**:

- La participación voluntaria de 6 mujeres para dar su testimonio público por visibilizar esta situación y demostrar que se puede luchar.
- El diseño de un Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia de Género para los profesionales.
- La formación y gestión del conocimiento para el perfil COMPASS (los profesionales de este proyecto).
- La firma de Convenios de Colaboración con otras entidades como Cruz Roja y Fundación Integra, así como colaboraciones con Fundación CERMI Mujeres y Fundación AnaBella.
- La celebración próximamente (el 24 de noviembre del 2020) del primer evento de visibilidad del proyecto con las protagonistas, para solicitar a los empleadores su compromiso con esta Lucha a través de la contratación.

SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS

Algunos de los resultados, como el **desarrollo de competencias y la recuperación emocional y personal** de las mujeres participantes, son especialmente sostenibles en el tiempo. Por otro lado, **la generación de conocimiento y de productos para la visibilización de la lucha contra la violencia de género** son igualmente sostenibles una vez se han generado y difundido.

Por otro lado, la evolución del propio proyecto contribuye a la generación de resultados de una forma distinta a la planificada. En este sentido, debido a la crisis sanitaria causada por la COVID-19, que acentúa el aislamiento de las mujeres participantes, ha llevado a privilegiar las acciones a los profesionales de COMPASS en cuanto a una posible atención en remoto y las precauciones necesarias para trabajar con las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género en estas condiciones.

De este modo, ante una situación incompatible en muchos casos con la atención personalizada, confidencial y discreta que muchas de estas mujeres demandan para evitar el conocimiento de querer ser ayudadas por el agresor o su entorno, la entidad ha arbitrado un buzón específico de atención, ha contado con entidades expertas para tener unas pautas en la atención no presencial, y han desarrollado contenido específico de información en PorTalentos: <https://www.portalentos.es/Candidatos/Servicios/MujerONVG.aspx>

HERRAMIENTAS O PROCESOS CLAVE

En primer lugar, la intervención se realiza a través de una metodología específica basada en un ciclo de recuperación de desarrollo personal y profesional, focalizado siempre en la mejora de la empleabilidad de las mujeres participantes.

En segundo lugar, la Red de Profesionales COMPASS trabaja con una metodología de Gestión del Conocimiento compartida para permitir el aprendizaje continuo y que cuenten con información sobre nuevas experiencias, guías o pautas.

En tercer lugar, la visibilización de la lucha contra la violencia de género de la mujer con discapacidad es clave dentro del programa, por ello se cuenta con un Plan de Visibilidad.

Además, se ha abierto una nueva línea del proyecto para buscar “embajadoras”, ante la convicción de que el testimonio de una mujer es el mejor reclamo de Lucha y puede tener un efecto multiplicador para otras víctimas de violencia de género.

En último lugar, el impulso de colaboraciones con otras entidades públicas o privadas, tanto a través de un convenio formal, como de manera informal en la adhesión al objetivo común de Lucha contra la Violencia de Género.

CLAVES PARA LA TRANSFERIBILIDAD A OTROS CONTEXTOS

- ▶ Contar con una red de profesionales expertos en el colectivo meta.
- ▶ Implementar una metodología de intervención específica (modelo del Ciclo de Recuperación).
- ▶ Fomentar la participación de los actores clave en el logro de los objetivos esperados: empleadores, entidades expertas, entidades públicas, movimiento de la discapacidad, etc., lo cual es transferible a nivel territorial y se ha realizado en el marco del proyecto (extensión a todas las comunidades autónomas).
- ▶ Cuanto mayor sea la red de agentes que se unan a la Lucha contra la Violencia de Género (en este caso de mujeres con discapacidad, pero obviamente transferible a todas las mujeres, y a mujeres con más factores de exclusión) mayores serán los resultados y su eficacia, pues se impactará también en agentes externos y se eliminarán barreras culturales y estereotipos, y en la sociedad en general.

▶ **Contacto:** Ana Pilar Cruz Boluda

apcruz.inserta@fundaciononce.es; Tel: 914688552

▶ **Contacto:** María Tussy Flores

mtussy@fundaciononce.es; Tel: 915068889

PROGRAMA PARA LA EMANCIPACIÓN SOCIOLABORAL DE MENORES Y JÓVENES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE EXTREMADURA

JUNTA DE EXTREMADURA

Vicepresidencia Segunda y Consejería de
Sanidad y Servicios Sociales

Dirección General de Servicios Sociales, Infancia y Familias.

Junta de Extremadura

OBJETIVOS

El servicio tiene como principal finalidad **ofrecer un recurso residencial para la acogida de los menores, incorporando la atención de carácter sociolaboral a los menores /jóvenes, que se encuentren bajo la tutela o guarda, y presenten dificultades de cara a un proceso de emancipación debido a su situación sociofamiliar y/o personal.**

Los resultados que se esperan conseguir son:

- Prestación de un servicio de plazas en hogares o pisos semiautónomos de menores y jóvenes pertenecientes al sistema de protección de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Establecer recursos especialmente orientados al apoyo al menor al objeto de que éste adopte decisiones e inicie actuaciones que directamente reviertan en un incremento de su capacidad y posibilidades para desarrollar una vida adulta autónoma e independiente que le permita una buena inserción sociolaboral en el futuro.

CONTEXTO

Se ha detectado que los jóvenes del sistema de protección de Extremadura se encuentran con el hecho de tener que salir adelante como adultos emancipados sin tener la madurez, la experiencia, los recursos económicos ni la red social de apoyo necesaria para hacerlo con garantías. Se han detectado diferentes características que definen el momento vital que supone para estos jóvenes, cumplir la mayoría de edad. Es un momento de numerosos cambios de diferente naturaleza: los cambios físicos, los cambios emocionales, los procesos de construcción de la propia identidad, así como la redefinición de su rol social derivada del reconocimiento como adulto que emite el entorno. Por esta razón **aunque las personas cumplan la mayoría de edad se les da opción siempre que quieran de continuar en el recurso.**

MARCO TEMPORAL

La acción se ha llevado a cabo desde el año 2014 en el marco del FSE 2014-2020. Los pisos de inserción sociolaboral se gestionan a través de contratación pública. A lo largo del periodo se ha ido incrementando la oferta y actualmente **el programa cuenta con 6 pisos, que en conjunto ofrecen 38 plazas.** Estos pisos son llevados por entidades sociales, en las siguientes localidades y con las siguientes plazas:

Piso	Localidad	Número de Plazas	Entidad que lo gestiona
1	Badajoz	8	Cerujovi
2	Badajoz	6	Cerujovi
3	Cáceres	6	Atlex
4	Cáceres	6	Atlex
5	Mérida	6	Atlex
6	Badajoz	6	Atlex
Total		38	

Existe una perspectiva de incrementar la oferta este recurso y con ello evitar la institucionalización de los menores y/o jóvenes.

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

El servicio de plazas de hogares semiautónomos proporciona a los menores atendidos una atención integral y personalizada, tendente a cubrir sus necesidades, conseguir su bienestar y desarrollar el máximo potencial evolutivo individual en sus diferentes aspectos: afectivo, emocional, creativo, educativo, social, relacional y de participación en la sociedad.

No son una familia ni un sistema sustitutorio de ésta; sin embargo, su funcionamiento es similar a la forma de organización familiar tratándose de un sistema de convivencia integrado por educadores y menores. Entre todos se llevan a cabo las tareas que requiere la atención adecuada del hogar y se promueve la participación de los menores en las actividades de ocio, culturales, educativas del entorno y de formación para su incorporación sociolaboral.

La gestión del servicio se desarrolla por diferentes entidades a través de contratación pública. La guarda de los menores es ejercida por el titular que ostente la presidencia o dirección de la entidad gestora del recurso.

En la práctica, la atención a los residentes sigue un **proceso con varias fases:**

- 1) Fase de acogida. En el momento de la incorporación del menor o joven, éste recibirá información concreta relativa a las pautas de funcionamiento y al Reglamento de Régimen Interior del mismo.
- 2) Fase de Intervención socioeducativa.
- 3) Fase de preparación para la salida del recurso, con la elaboración de las separaciones que dicha salida implica.

El apoyo se estructura a través de una serie de **actuaciones:**

- **Actividades de fomento de la independencia,** la emancipación, la autonomía y el desarrollo de actitudes y aptitudes que faciliten al menor o joven una vida independiente, una vez que se produzca la salida de este del Sistema de Protección.
- **Actividades ocupacionales, formativas** y de desarrollo de habilidades, competencias y aptitudes adecuadas para la incorporación al mercado laboral, facilitando la adquisición de conocimientos, hábitos y destrezas formativos y prelaborales. Esta actividades incluyen una labor de orientación, acompañamiento, búsqueda de recursos y seguimiento de cada menor o joven en su inserción sociolaboral.
- **Área asistencial,** para la satisfacción de las necesidades básicas de los menores residentes: alimentación, sueño, higiene, vivienda, aspecto personal, y autonomía en un entorno análogo al familiar donde conceptos como vinculación, privacidad, propiedad, seguridad física y psicológica, relaciones interpersonales, confianza y estabilidad deben ser potenciados y protegidos.
- **Apoyo y Seguimiento Educativo:** apoyo, potenciación y seguimiento del proceso de desarrollo educativo individualizado de menores en edad escolar y dotación del material necesario, así como a la detección y atención a necesidades específicas relacionadas con procesos de aprendizaje.

- **Apoyo psicosocial y terapéutico.** Seguimiento y apoyo de los tratamientos que se apliquen a los menores residentes como consecuencia de conflictos psicológicos y psiquiátricos, que impidan u obstaculicen el desarrollo de su personalidad, proceso madurativo o capacidad de socialización, en su caso.
- **Apoyo Familiar.** Aplicar las líneas de intervención técnica con la familia del menor, establecidas por la Dirección General de Políticas Sociales e Infancia y Familia en su plan individualizado de actuación, con el objeto de reintegrar al menor en la misma o disponer de información suficiente para una elección alternativa más adecuada de cara a su futuro.
- **Estilos de vida.** Se educa en la adquisición de hábitos y estilos de vida saludables, favoreciendo la participación en actividades deportivas y de actividad física.
- **Actividades culturales y de ocio y tiempo libre.** Actividades de implicación personal que potencien su participación, aprendizaje y valores como la solidaridad y el compromiso social. Incluye la participación en actividades de ocio organizadas y desarrolladas desde centros culturales, sociales, deportivos, etc. de la comunidad, como también un programa de actividades de voluntariado social.
- **Actividades de acompañamiento externo, apoyo o mediación social,** que complementen o refuercen la preparación para la salida del hogar, así como aquellas que favorezcan la adaptación y normalización de aquel residente que presente dificultades en su sociabilidad.

Por otra parte, la intervención se basa en los **siguientes principios:**

- Consideración de las áreas afectivas, comportamentales, familiares, vinculares, de necesidades, cognitivas, sociales y ecológicas como elementos claves en la explicación de la conducta interpersonal y de la configuración personal de cada sujeto.
- Consideración del carácter evolutivo del ser humano y de la función de los ciclos vitales.
- Incorporación fórmulas de carácter educativo.
- Evaluar de manera periódica la situación y evolución del menor.
- Consideración principios de acción transversal, como la perspectiva de género, a través de elementos como la educación en la igualdad y no discriminación.
- Diversificación en el aprendizaje, sobre todo para aquellos menores que presenten dificultades de adaptación, debidas a una discapacidad o patología incapacitante.

ACTORES IMPLICADOS

La práctica se realiza a través de la cooperación del **gobierno regional y entidades del tercer sector.**

El servicio de contrataciones de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (Dirección General de Servicios Sociales, Infancia y Familias. Servicio de Protección y Atención a la

Infancia) elabora la documentación para la licitación del recurso, que se formaliza a través de contratos con entidades sociales.

RESULTADOS CONSEGUIDOS E IMPACTO

A nivel cualitativo el proyecto ha logrado buenos resultados en las personas participantes.

SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS

Los resultados en las personas participantes tienen un impacto sostenible en cuanto a conductas y competencias adquiridas, que les servirán para su inclusión durante su vida adulta.

A nivel de programa, se sigue desarrollando la actividad con la perspectiva de incluirla en la próxima programación del FSE.2021-2027.

HERRAMIENTAS O PROCESOS CLAVE

- **Sistema de Evaluación y Registro sistemático de la información en Acogimiento Residencial**, compuesto de cuatro fases:
 1. Formación a todos los profesionales de los equipos educativos, técnicos y directivos de los Recursos residenciales (se realizó en 2018 y 2019).
 2. Diseño y publicación de una normativa (instrucción) (2019).
 3. Diseminación y explicación de la normativa publicada.
 4. Evaluación.
- **Guía de actuaciones profesionales en el Programa de Hogares Semiautónomos**. Esta guía recoge las actuaciones y procedimientos realizadas de manera actualizada, respondiendo a la necesidad de facilitar prestación del servicio a través de criterios comunes.

CLAVES PARA LA TRANSFERIBILIDAD A OTROS CONTEXTOS

- ▶ Es un recurso que puede ser adaptado a cualquier colectivo, que necesite este tipo de proyecto individual de inserción laboral.

Contacto Eulalia Garrido Lexént. Jefa de Sección de Proyectos y Programas.

Servicio de Adolescencia y Familias.

eulalia.garrido@salud-juntaex.es

924.00.88.31.

Milagros Tapia Fernández. Psicóloga.

Unidad de coordinación y supervisión de Programas de Acogimiento Residencial

Servicio de Protección y Atención a la Infancia.

milagros.tapia@salud-juntaex.es



Región de Murcia
Vicepresidencia y Consejería de Mujer,
Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social.

Dirección General de Servicios Sociales
y Relaciones con el Tercer Sector

Dirección General de Servicios Sociales y Relaciones con el Tercer Sector

Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social

Región de Murcia

OBJETIVOS

El resultado que se prevé conseguir es el **realojo de familias en situación de exclusión social y residencial** histórica a través de un proceso de acompañamiento social, el trabajo en red y la coordinación entre los sistemas de vivienda (FEDER) y servicios sociales (FSE) de las administraciones públicas y la iniciativa social.

Con ello se busca que el **realojo sea el más adecuado posible, se produzca en las mejores condiciones, al tiempo que se procura mejorar sus posibilidades de integración socio-laboral.**

CONTEXTO

Con anterioridad al desarrollo del proyecto se habían producido iniciativas parciales entre la Consejería responsable en materia de vivienda y organizaciones de iniciativa social para adquirir viviendas para alojar a personas en situación de exclusión social y residencial.

Fruto de estas experiencias se considera necesario dar respuestas coordinadas a la situación de las familias en situación de exclusión residencial a partir del trabajo en red y de la coordinación de recursos en materia de vivienda y de servicios sociales.

MARCO TEMPORAL

2014

- Primeras reuniones entre los responsables autonómicos de vivienda y servicios sociales para tratar de dar una respuesta coordinada.

- Incorporación de los proyectos coordinados por parte de FEDER (adquisición de viviendas) y FSE (Programas de Acompañamiento social a las familias).
- Identificación de familias en situación de exclusión social y residencial histórica por parte de entidades Locales y organizaciones de iniciativa social.

2015

- Acuerdo del programa marco: “Programa De Actuación Y Acompañamiento al Realojo de Familias en situación de Exclusión Social y Residencial Cronificada”⁹³, entre Responsables de Vivienda y Servicios Sociales de la administración Regional y los municipios de Murcia y Alcantarilla.

2016

- Convocatoria de subvención para realizar las tareas de acompañamiento social a esas familias “Orden de 22 de junio de 2016, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades por la que se convoca una subvención dirigida a entidades sin fin de lucro para el desarrollo de un programa de actuación y acompañamiento al realojo de familias en situación de exclusión social y residencia cronificada”. Proyecto plurianual de 4 años.
- Inicio de las tareas de acompañamiento (octubre).

2017

- Creación de mesas locales para la coordinación entre todos los agentes, en la que se elabora el proceso de baremación para la priorización de la atención a las familias.

2020

- 2ª convocatoria en septiembre para continuar el proceso de acompañamiento: Orden de 11 de septiembre de 2020 de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social, por la que se convoca una subvención dirigida a entidades sin fin de lucro para el desarrollo de un programa de actuación y acompañamiento al realojo de familias en situación de exclusión social y residencial cronificada⁹⁴. Está prevista su resolución en noviembre de 2020. Esta convocatoria permite la continuidad del programa hasta el 31 de julio de 2022.

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

Este programa responde a la situación de personas y familias en situación de exclusión social y residencial cronificada mediante el acceso combinado a una vivienda adecuada y estable y

⁹³

<https://murciasocial.carm.es/documents/20182/25562/Programa+marco+de+actuaci%C3%B3n+y+acompa%C3%B1amiento+al+realojo+de+familias+en+situaci%C3%B3n+de+exclusi%C3%B3n+social+y+residencial+cronificada/d68eabb3-6d68-4e2f-9780-3e0242676afa>

⁹⁴

[http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=68817&IDTIPO=100&RASTRO=c889\\$m61428,68366](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=68817&IDTIPO=100&RASTRO=c889$m61428,68366)

a un conjunto de actuaciones para provocar un cambio efectivo de la situación de exclusión social.

El marco conjunto de la financiación de este programa a través de los Programas Operativos FEDER y FSE de la Región de Murcia permite combinar la adquisición y puesta en uso de viviendas que sean adecuadas a las familias con el desarrollo de un programa de acompañamiento que se desarrolle antes, durante y después del realojo efectivo.

Las actuaciones de acompañamiento comprenden un trabajo social y educativo dirigido a la integración en un entorno adecuado de las personas realojadas, desarrollando actuaciones para mejorar sus dificultades personales, sociales y laborales, considerando el empleo como el medio más eficaz para una inclusión social autónoma de las personas y las familias.

Para ello es necesario que se establezcan protocolos de coordinación entre los diferentes sistemas públicos afectados (vivienda, salud, servicios sociales, empleo y educación) y con la iniciativa social, para que las personas con bajos o nulos niveles de empleabilidad puedan acceder al mundo laboral en las condiciones que su situación personal les permita y con los apoyos precisos.

El acompañamiento social sigue una metodología especificada en el “Programa marco de actuación y acompañamiento al realojo de familias en situación de exclusión social y residencial cronificada” ([acceso al documento del programa marco](#)). El acompañamiento comprende actuaciones con todos los miembros de la unidad familiar y en todas las áreas necesarias para promover la inclusión social.

Ambos apoyos (vivienda y acompañamiento), desarrollan una serie de actuaciones secuenciales, siguiendo un Programa de trabajo basado en el Programa marco:

- Identificación y selección de las familias con las que se va a intervenir.
- Diseño de proyectos individuales integrales de intervención con las familias y desarrollo de estos. Este programa de trabajo abarca las actuaciones a desarrollar con los grupos o familias antes, durante y después del realojo, con la previsión del fin de la intervención y, en su caso, derivación a recursos normalizados.
- Búsqueda y adquisición de la vivienda adecuada (en el apartado de Herramientas o Procesos clave se describe el proceso que se sigue para elegir las viviendas).
- Realojo efectivo de los grupos o familias y continuación de la intervención.
- Derribo de las infraviviendas o chabolas y adecuación del espacio.

Titularidad de la vivienda y relación de las familias con las viviendas en el largo plazo.

La Consejería con competencia en vivienda cede al Ayuntamiento la vivienda, que pasa a ser de su propiedad. A continuación, se firma con las familias un contrato de arrendamiento, en el que se estipula un pago mensual, que se reinvierte en el programa. Los tipos de ayuda dependen de las familias y de sus ingresos económicos.

Las condiciones en el largo plazo todavía no están definidas, si bien la lógica del programa sugiere que las familias estén en la vivienda mientras lo necesiten; si mejora su situación, lo ideal sería que hicieran uso de recursos normalizados. En el contrato de arrendamiento, se recoge como causa de resolución del contrato: “que su situación socioeconómica no justifique el disfrute de una vivienda municipal”.

En caso de que la vivienda quedara libre, se utilizaría para la misma finalidad (según se estipula en el acuerdo de cesión con la Consejería competente en vivienda).

ACTORES IMPLICADOS

El programa se ha implementado entre las siguientes organizaciones:

- Consejería de Fomento e Infraestructuras (Fondos FEDER).
- Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social (Fondos FSE).
- Entidades locales implicadas: Alcantarilla y Murcia.
- Entidad social (Habito) encargada de desarrollar el programa de Acompañamiento.

RESULTADOS CONSEGUIDOS E IMPACTO

Los principales resultados del proyecto han sido:

A fecha 23 de noviembre de 2020:

- Número de familias acompañamiento 38 (33 en Murcia y 5 Alcantarilla), 63 adultos y 78 menores.
- Número de familias que han salido del programa: 1 familia que tras estar en el programa accedió a otra vivienda municipal.
- Número de familias realojadas: 6
- Número de personas inscritas en el SEF (en edad y condiciones de trabajar): 49
- Nº de personas que han tenido algún contrato de trabajo: 7
- Nº de personas que están trabajando: 2
- Nº de personas con discapacidad y/o percibiendo pensiones: 12
- Nº de personas que han realizado cursos de formación: 32

A fecha 1 de octubre 2020:

- Nº de viviendas cedidas al ayuntamiento: 10
- Nº de viviendas adjudicadas y realizado el realojo: 5
- Nº de viviendas en proceso de cesión: 6
- Nº de viviendas en trámite de adquisición: 5

Además, se han realizado la Presentación del programa de acompañamiento en diferentes foros (Fundación Secretariado Gitano 2018, 2019), HABITO (2018) con el fin de visibilizar la situación de las familias en situación de exclusión social y residencial histórica.

La metodología de trabajo intensivo ha demostrado ser eficaz para mejorar los procesos de inclusión social y residencial. Por tanto, se propone la continuidad de esa forma de trabajar en el siguiente periodo de programación. Esto implica una sostenibilidad de las herramientas desarrolladas y metodología aprendida.

HERRAMIENTAS O PROCESOS CLAVE

Además de los resultados, el proyecto ha desarrollado una metodología y un conjunto de herramientas para responder a los principales restos de su puesta en práctica. Este elemento le otorga un gran valor de transferibilidad a otras regiones o entornos.

Las principales herramientas desarrolladas por el programa son:

Protocolo PARES de adecuación, adquisición y adjudicación de viviendas (sin publicar): este recoge de manera operativa los pasos concretos a desarrollar en cada una de las fases de intervención: Diagnóstico de necesidad habitacional, Búsqueda de vivienda, Adquisición, escrituración y puesta en uso de la vivienda, Propuesta y refrendo de la familia para el realojo y Adjudicación.

Este protocolo incluye la **Definición del proceso de búsqueda de viviendas adecuadas a las familias**. A través de la Mesa Local de trabajo se elabora un documento “Diagnóstico de necesidad habitacional” en el que se recogen, por cada familia valorada a través del Baremo para el acceso al programa, el número de personas (adultos y menores), las zonas de preferencia de la vivienda por parte de la familia, la tipología de vivienda, si tiene necesidades de accesibilidad, nº de habitaciones, así como las observaciones que se consideran oportunas. Este diagnóstico se realiza por la entidad según las preferencias de las familias.

Por otra parte, en el Programa marco se recoge que: “La búsqueda y adquisición de la vivienda o alojamiento se realizará de manera que sea la adecuada a las necesidades de cada familia, según el proyecto individual diseñado al caso, y en el entorno más apropiado, teniendo en cuenta: recursos educativos reglados y no reglados, recursos de salud, empleo, medios de transporte, instalaciones deportivas, servicios culturales y recreativos, comercios, clubes y asociaciones, bibliotecas, acceso a internet, servicios sociales... así como proximidad a sus redes familiares y sociales de apoyo.

Los ayuntamientos correspondientes, con la colaboración la entidad encargada del desarrollo del proyecto y las familias afectadas, propondrán la ubicación más idónea de la vivienda para cada familia a la Comisión.”

Existe una subcomisión de vivienda, en la que participan dos arquitectos técnicos (Ayuntamiento y Dirección General de Vivienda), una técnica de Servicios Sociales del Ayuntamiento y la coordinadora del programa) que realizan la búsqueda de viviendas, según los criterios expuestos, y realizan el informe con los aspectos técnicos y sociales observados.

Programa marco de actuación y acompañamiento al realojo de familias en situación de exclusión social y residencial cronificada ([acceso al documento del programa marco](#)). Se describe anteriormente en el apartado sobre “Descripción de la Iniciativa”.

Además, el proyecto ha realizado **actividades de difusión** tanto en formato presencial como en línea:

- Información web proyecto: Programa de Acompañamiento al Realojo de familias en situación de Exclusión Social y residencial cronificada. <https://programapares.org/>
- Exposición en 2019, “La casa que quiero” donde se exponen fotografías de las condiciones de vida y la situación de las familias al tiempo que se expresa como quieren vivir. Esta exposición se complementó con el encuentro entre personas que participan en el acompañamiento con responsables políticos de servicios sociales y vivienda.
- Jornada de Balance del Programa PARES. 25 de noviembre de 2020.

CLAVES PARA LA TRANSFERIBILIDAD A OTROS CONTEXTOS

- ▶ Coordinación interinstitucional entre responsables locales y regionales en materia de vivienda y servicios sociales y la iniciativa social que desarrolla el acompañamiento. Esa coordinación se ha plasmado en la complementariedad de fondos FEDER y FSE, tarea importante de los gestores de Fondos Europeos. El programa marco fue aprobado por una comisión de seguimiento y coordinación en la que estaban representados todos los agentes. Esta coordinación se ha materializado a través de las siguientes estructuras:
 - Comisión de seguimiento y coordinación.
 - Mesas locales de trabajo.
 - Subcomisión para la búsqueda de viviendas.
- ▶ A lo largo del año 2019 y 2020 se ha conseguido impulsar de forma decidida la adquisición de viviendas adecuadas a las necesidades de las familias. Tras dos intentos infructuosos de adquisición de viviendas a través de contratos públicos, en estos momentos se está desarrollando un proceso de adquisición directa que ofrece resultados. En la misma participan de profesionales de las entidades que participan en la Mesa Local del programa.
- ▶ La participación activa de las concejalías responsables de vivienda y servicios sociales en todo el proceso (desde la identificación de las familias, la baremación para priorizar los procesos de acompañamiento, la propuesta de adquisición de viviendas adecuadas y el proceso de acompañamiento), hace que aquellas familias que forman parte del programa se encuentren apoyadas por el Ayuntamiento desde sus diferentes responsabilidades.
- ▶ Otro elemento de éxito ha sido el acuerdo de cesión de la titularidad de las viviendas adquiridas a la Entidad Local.
- ▶ Programa de acompañamiento antes-durante-después del realojo de las familias. En coordinación con los servicios sociales municipales y los recursos comunitarios.
- ▶ Identificar y comprar viviendas adecuadas a las necesidades de las familias.

Contacto: Antonio Ripoll Spiteri

antonio.ripoll@carm.es

968 37 53 58

FACILITANDO EN TRABAJO EN RED PÚBLICO-PRIVADO: La herramienta de Itinerarios de Inclusión Sociolaboral en Zonas Desfavorecidas de Andalucía (IZD)



Junta de Andalucía

Consejería de Igualdad,
Políticas Sociales y Conciliación

Consejería de igualdad, políticas sociales y conciliación

Junta de Andalucía

OBJETIVOS

El proyecto Itinerarios de Zonas Desfavorecidas (IZD) tiene como principal objetivo ser la **vía digital para garantizar el éxito en la gestión por los Servicios Sociales Comunitarios en las Zonas Desfavorecidas en el marco de la estrategia ERACIS**. No se concibe actualmente una actuación pública sin una herramienta informática que le ofrezca su materialización, según establece la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Máxime cuando esta herramienta va a coordinar a profesionales de varias administraciones (autonómica y local).

Desde un punto de vista funcional la herramienta IZD tiene los siguientes objetivos:

- Comprender todo el proceso de elaboración y gestión de los itinerarios de inclusión social y laboral de personas residentes en Zonas Desfavorecidas de Andalucía.
- Recoger las actuaciones realizadas con las personas participantes desde las diferentes disciplinas, servicios y entidades implicadas en los itinerarios.
- Permitir mantener actualizadas y sistematizadas todas esas actuaciones.
- Facilitar la consulta y seguimiento de los itinerarios.
- Integrar el trabajo de las diferentes personas profesionales de los servicios sociales: servicios sociales comunitarios, tercer sector, sectores públicos afines y la propia consejería.
- Proporcionar un acceso único a los sistemas de información para los Servicios Sociales Comunitarios.

El proyecto surge como respuesta a la necesidad de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía de **regular el cumplimiento del objetivo general de la “Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas”** (ERACIS), cofinanciada por Fondo Social Europeo en marco del objetivo específico 9.1.1.

ERACIS tiene por objeto la actuación sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo de que se produzcan, así como actuar sobre el contexto general del municipio, intentando promover la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión. Para ello, ERACIS se basa en una estrategia de colaboración interdepartamental a nivel autonómico que permita hacer confluir actuaciones que favorezcan la inclusión de las personas, con especial dedicación a mejorar la inserción laboral; así como la mejora de los barrios, propiciando dinámicas de desarrollo que los hagan más seguros, resilientes, sostenibles e integradores. Esta estrategia de colaboración interdepartamental ha de hacerse extensiva al resto de estructuras de gobernanza a nivel provincial y local articulando los mecanismos que lo hagan posible.

La ERACIS se aplica mediante Planes Locales en las zonas calificadas como desfavorecidas, que se han elaborado siguiendo los principios, objetivos, medidas, procedimientos y criterios definidos en la Estrategia Regional y con la participación activa de agentes públicos y privados que trabajan o viven en las zonas. Estos planes cuentan con el refuerzo de personal en los Servicios Sociales Comunitarios que realizarán tanto labores de tutorización y mediación con las personas en su proceso de inclusión sociolaboral, como en la propia dinamización del Plan Local desde un enfoque comunitario, promoviendo la implantación, desarrollo y ejecución de las Estrategias Locales de Intervención contenidas en cada Plan Local.

Por lo tanto, una parte importante de la Estrategia en las distintas Zonas Desfavorecidas pivota alrededor de los Servicios Sociales Comunitarios, que deben promover un trabajo en red con los dispositivos de orientación y formación para el empleo, los centros educativos y los centros de salud, los dispositivos de vivienda, incorporando en este proceso a entidades del tercer sector.

En este contexto de participación de múltiples agentes para proporcionar atención a las personas surge la necesidad de una herramienta informática que facilite la coordinación entre los mismos.

MARCO TEMPORAL

- La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión y la Exclusión Social (ERACIS) fue aprobada por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 28 de agosto de 2018.
- Formación a personal de las entidades locales. Julio de 2020 – noviembre 2020.
- Puesta en explotación de la herramienta de Itinerarios de Zonas Desfavorecidas en el mes de agosto de 2020.

- Formación a las entidades del tercer sector, más de 1.000 profesionales van a recibir formación entre noviembre de 2020 y enero de 2021. En este proceso estos profesionales tendrán acceso a la herramienta.
- Futuro a medio plazo: conectar la herramienta con la historia social única (HSUeA) y con el repositorio de CoheSSiona⁹⁵, lo que permitirá facilitar el trabajo de los profesionales al no tener que duplicar la grabación de datos, y poder participar, sumando a la historia social de la persona el trabajo realizado en zonas desfavorecidas en clave de itinerarios de inclusión sociolaboral. Junto a esto se pretende ir incorporando otras carteras de servicios a la herramienta, sobre todo en lo que se refiera a los recursos de empleo y formación.
- Perspectiva de integración con las bases de datos de otros sistemas de la administración.

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

La herramienta informática permite llevar a cabo la gestión de forma telemática de la ERACIS, con las siguientes características.

- **Facilita y simplifica los procesos de intervención** de los servicios sociales comunitarios, eliminando burocracia y duplicidades. Permite que el personal que opera con el sistema pueda compartir y consultar la trayectoria de las personas usuarias con las garantías de seguridad, confidencialidad y protección de los datos personales
- **Recoge de manera sistematizada y actualizada las actuaciones** realizadas con las personas participantes. Con ello integra el trabajo realizado entre las diferentes personas profesionales de los Servicios Sociales: Servicios Sociales Comunitarios, entidades privadas proveedoras y Tercer Sector, sectores públicos afines y la propia Consejería.
- **Permite realizar un seguimiento y evaluación del Plan de Inclusión Sociolaboral** de la ciudadanía, mediante objetivos e indicadores predefinidos. Esto permitirá una evaluación ex-post de las políticas públicas. La herramienta permite consultar la trazabilidad y carácter integral de los itinerarios por diversas personas profesionales de distintos sistemas.
- **Contempla un multi-catálogo**, ya que incluye los diferentes catálogos de servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía: SPSSA y ERACIS Entidades privadas.
- **Proporciona un acceso único** para las personas profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios, tanto para la herramienta de Itinerarios (IZD) como la de Renta Mínima de Inserción en Andalucía (SIRMI) y su relación con el Ingreso Mínimo Vital estatal (IMV).

⁹⁵ CoheSSiona es el Sistema de Información centralizado por el que se implementa la Historia Social Única Electrónica en Andalucía. Registra digitalmente la información contenida en otros sistemas de información, permitiendo su interoperabilidad, y contiene los datos, servicios, prestaciones, valoraciones e intervenciones de diversa índole (a lo largo de un proceso o intervención social) de una persona.

- Incluye la figura de la persona profesional de referencia de IZD, que garantiza el carácter integral de los itinerarios y su continuidad.
- Incluye una definición correcta y exacta de la estructura de centros de los Servicios Sociales Comunitarios, lo cual servirá de base al futuro repositorio de centros de CoheSSiona en la Historia Social Única de Andalucía, lo que permitirá una explotación automática y actualizada del mapa de servicios sociales, así como de otras tipologías de datos para la toma de decisiones basadas en datos y en evidencias.
- Diseñado fundamentalmente desde la óptica de la persona usuaria (profesionales de los servicios sociales comunitarios) y como claro facilitador en la gestión e intervención con la ciudadanía. No son necesarios conocimientos informáticos avanzados para su uso y permite la visualización de gran parte de la información en pantalla, sin necesidad de apertura de otras pestañas. Además, existe una retroalimentación por parte de personas usuarias finales (personal que trabaja en las entidades locales que ha recibido formación) para la mejora de la herramienta.
- Habilita "alertas" en la propia herramienta hace que ésta funcione paralelamente como agenda-planificadora para los y las profesionales.

ACTORES IMPLICADOS

La colaboración con otros departamentos u organizaciones es la esencia de la herramienta en sí.

- La herramienta es impulsada por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía.
- Los profesionales de servicios sociales de las entidades locales usan la herramienta para su trabajo.
- La herramienta integra los catálogos de servicios y las actuaciones de las entidades privadas sin ánimo de lucro que participan en ERACIS.
- La herramienta también recoge de manera sistematizada y actualizada las intervenciones derivadas a otros sectores públicos y privados, como salud, vivienda, educación, empleo justicia y entidades del tercer sector.

RESULTADOS CONSEGUIDOS

- Se ha formado a **850 trabajadores de 44 entidades locales**, de las 48 beneficiarias de la ERACIS.
- De estas 44 entidades locales, 22 ya han cargado los itinerarios en la herramienta y ya están trabajando con ella.
- Con ello ya se han registrado aproximadamente **6.200 itinerarios** en la herramienta. El resto de los ayuntamientos entrarán en acción a lo largo de noviembre de 2020. Por tanto, los resultados se encuentran en pleno proceso de expansión.
- Más de 1.000 profesionales de entidades del tercer sector van a recibir formación entre noviembre de 2020 y enero de 2021.
- **La experiencia de personas usuarias ha sido positiva**, superando las expectativas, ya que el uso de la herramienta permite optimizar la gestión de los Servicios Sociales

Comunitarios, siendo muy intuitiva y de fácil uso, poniendo en valor el uso de la tecnología como elemento habilitador.

- La herramienta tiene **otros impactos** positivos:
 - Mejora de la productividad y reducción de los plazos. El sistema es más ágil y se favorece la respuesta temprana al pasar del soporte físico al digital.
 - Reducción de la huella ambiental al eliminar el uso de papel.
 - Adaptación al contexto de la pandemia del Covid-19.

SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS

La sostenibilidad de la práctica es elevada. Una vez creada la herramienta puede utilizarse de manera continuada en el futuro, por tanto, se puede considerar como sostenible en sí misma, independientemente de que experimente mejoras y transformaciones en el futuro. De manera similar, el aprendizaje y la experiencia acumulada por parte de las personas profesionales también son un resultado sostenible que puede perdurar en el tiempo.

Además, existe voluntad política para escalar el uso de la herramienta a toda Andalucía, en especial para las personas beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción que realicen un plan de inclusión sociolaboral. Para ello existe ya un documento borrador realizado conjuntamente por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, además de un plan para conectar la herramienta con la historia social única (HSUeA) y con el repositorio de CoheSSiona.

Por otra parte, existen factores que posiblemente refuercen el uso de la herramienta en el futuro, como la adaptación de los métodos de trabajo de las organizaciones y los efectos de red al participar más entidades, lo que aumentará el valor de la herramienta e incentivará su uso. La herramienta tiene el potencial de estructurar la coordinación entre diferentes entidades, lo cual favorece su sostenibilidad a medio y largo plazo.

HERRAMIENTAS O PROCESOS CLAVE

- Para optimizar la gestión de estas personas profesionales y el acceso al sistema, las personas usuarias de la herramienta cuentan con el apoyo del **Centro de Atención a Personas Usuarías a Servicios Sociales Comunitarios (CAU)**, primer CAU creado en la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación para el apoyo técnico a los Servicios Sociales Comunitarios y al Tercer Sector.
- Este CAU ha formado a profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios de las entidades locales usando el **servicio de tele formación a la carta, es decir, formación por videoconferencia bajo demanda del usuario**.
- En breve, desde el CAU, se le dará tele formación y asistencia técnica a los profesionales del Tercer Sector que utilizarán esta herramienta.

- ▶ Asumir que se trata de un proyecto que requiere de tiempo de maduración entre diferentes administraciones, por ello deben marcarse objetivos como mínimo a medio plazo.
- ▶ Prestar atención y escuchar las necesidades existentes en el ámbito local.
- ▶ Diseñar las herramientas para que sean útiles para el trabajo de los profesionales en los contextos locales.
- ▶ Diseñar la herramienta con la suficiente facilidad de uso y complementar su implantación con una formación adecuada para los profesionales que la usen.

▶ **Contacto:** Montserrat Rosa Caro

montserrat.rosa@juntadeandalucia.es

955 04 88 40 - 955 04 82 37

16.3. Indicadores

16.3.1. Lista de indicadores

Indicadores comunes de ejecución

CÓDIGO	TÍTULO DEL INDICADOR
CO01	Desempleados, incluidos de larga duración
CO02	Desempleados de larga duración
CO03	Personas inactivas
CO04	Personas inactivas no integradas en los sistemas de educación o formación pública o privada
CO05	Personas con empleo incluidos los trabajadores por cuenta propia
CO06	Personas menores de 25 años de edad
CO07	Personas mayores de 54 años de edad
CO08	Personas mayores de 54 años de edad, desempleados e inactivos, incluidos los de larga duración y los no integrados en los sistemas de
CO09	Personas con estudios de enseñanza primaria (CINE 1) o secundaria (CINE 2)
CO10	Personas con estudios de segundo ciclo de secundaria (CINE 3) o enseñanza postsecundaria (CINE 4)
CO11	Personas con enseñanza superior o terciaria (CINE 5 a 8)
CO12	Participantes que viven en hogares sin empleo
CO13	Participantes que viven en hogares sin trabajo con hijos a cargo
CO14	Participantes que viven en hogares monoparentales con hijos a cargo
CO15	Inmigrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluidas comunidades marginadas, como la población romaní) *
CO16	Participantes con discapacidad

CÓDIGO	TÍTULO DEL INDICADOR
CO17	Otras personas desfavorecidas
CO18	Personas sin hogar o afectadas por la exclusión en cuanto a vivienda
CO19	Personas de zonas rurales (2)
CO20	Número de proyectos total o parcialmente ejecutados por agentes sociales o por organizaciones no gubernamentales
CO21	Número de proyectos dedicados a la participación y la progresión sostenible de las mujeres en el ámbito del empleo
CO22	Número de proyectos destinados a las administraciones públicas o a los servicios públicos a nivel nacional, regional o local
CO23	Número de microempresas y PYMES subvencionadas (incluidas las cooperativas y las empresas de

Indicadores comunes de resultado

CÓDIGO	TÍTULO DEL INDICADOR
CR01	Participantes inactivos que buscan trabajo tras su participación
CR02	Participantes que se han integrado en los sistemas de educación o formación tras su participación
CR03	Participantes que obtienen una cualificación tras su participación
CR04	Participantes que tienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación
CR05	Participantes desfavorecidos 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
CR06	Participantes que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, en el plazo de seis meses después de su participación
CR07	Participantes que hayan mejorado su situación en el mercado de trabajo en el plazo de los seis meses siguientes a su participación
CR08	Participantes mayores de 54 años de edad que obtienen un empleo incluido por cuenta propia en el plazo de seis meses siguientes a su participación
CR09	Participantes desfavorecidos que obtienen un empleo, incluso por cuenta propia, en el plazo de seis meses siguientes a su participación

16.3.2. Tablas de indicadores

Cumplimiento de objetivos

Tabla 51. Grado de eficiencia de las personas participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01) en proyectos del OT9 por sexo y prioridad de inversión

Prioridad de Inversión	Cumplimiento objetivos 2023	
	Hombres	Mujeres
9i-Inclusión activa	71,0%	76,0%
9ii-Integración socioeconómica de comunidades marginadas	42,4%	43,7%
9iv-Acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad	32,9%	44,6%
9v-Fomento del emprendimiento social	105,1%	100,3%

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

Tabla 52. Grado de eficiencia de las personas participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01) en proyectos del OT9 por sexo y programa operativo

Programa Operativo	Grado de eficiencia	
	Hombres	Mujeres
Andalucía	4,7%	13,0%
Castilla y León	43,3%	32,4%
Cataluña	38,4%	40,7%
Madrid	36,8%	41,9%
Murcia	45,4%	39,2%
La Rioja	61,0%	45,8%
País Vasco	57,5%	56,0%
Inclusión social y economía social	77,8%	79,6%
Extremadura	72,8%	103,4%
Aragón	81,7%	100,9%
Galicia	84,6%	108,1%
Illes Balears	103,2%	146,3%
Castilla La-Mancha	120,5%	185,1%

Fuentes: Base de datos online FSE1420 e Informe Anual de Ejecución 2019 de cada Programa Operativo

Índice de gráficos y tablas

Índice de gráficos

Gráfico 1. Distribución de la financiación del FSE 2014-2020 por objetivos operativos (euros y porcentaje sobre el total), asignación mostrada en el Acuerdo de Asociación	13
Gráfico 2. Fondos asignados para la financiación del Objetivo Temático 9 en el periodo 2014-2020.....	14
Gráfico 3. Número de personas ocupadas por sexo (datos en miles), España, 2013-2019.....	18
Gráfico 4. Tasa de desempleo por sexo, España, 2013-2019.	18
Gráfico 5. Tasa de desempleo por comunidad autónoma, España, 2013 y 2019.....	19
Gráfico 6. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) por sexo, España, 2013-2019.	19
Gráfico 7. Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) y sus componentes, España, 2013-2019.....	20
Gráfico 8. Distribución del presupuesto destinado al OT9 entre ayuda de la Unión y cofinanciación nacional.....	33
Gráfico 9. Distribución de los presupuestos destinados al OT9 por tipo de programa operativo	34
Gráfico 10. Distribución de los presupuestos destinados al OT9 por programa operativo ...	34
Gráfico 11. Porcentaje del presupuesto total de cada programa operativo destinado al OT9 de Inclusión Social (sobre el presupuesto total de cada PO).	35
Gráfico 12. Porcentaje de PO que programan acciones en cada prioridad de inversión.....	37
Gráfico 13. Distribución de los PO en la Unión Europea por categoría, multi o mono fondo.	40
Gráfico 14. Media de la puntuación sobre si se ha consultado a las partes interesadas que intervienen en la inclusión social en la fase de diseño de las acciones del OT9	43
Gráfico 15. ¿En qué medida se han implementado acciones con una perspectiva territorial?	50
Gráfico 16. Valoración media de las mejoras que se deberían producir en el siguiente período de programación.....	52
Gráfico 17. Principal mecanismo por el que se financian los proyectos (solo beneficiarios).	56
Gráfico 18. Grado de adecuación de los procesos y herramientas de coordinación, cooperación y gestión con los diferentes actores implicados.....	57
Gráfico 19. Selección de las acciones financiadas o implementadas (izquierda) y eficacia de las acciones (derecha).....	58
Gráfico 20. Valoración del grado de adecuación de diversos aspectos relacionados con la gestión han sido adecuados según el tipo de organismo.....	60
Gráfico 21. Factores que afectan negativamente a la desviación de la ejecución económica	62
Gráfico 22. Duración media de los proyectos	64
Gráfico 23. Respecto al sistema de indicadores, ¿podrías señalar hasta qué punto estás de acuerdo con las siguientes afirmaciones?.....	67
Gráfico 24. Factores que afectan negativamente a la desviación de la ejecución económica	71
Gráfico 25. Gasto ejecutado hasta 31 de diciembre de 2019 en el Eje 2 por tipo de región, en euros y respecto a hitos de 2018 y la meta de 2023.	74
Gráfico 26. Gasto ejecutado en el Eje 2 por programa operativo respecto a las metas de 2023 y gasto total ejecutado.	75

Gráfico 27. Porcentaje de operaciones con ejecución financiera sobre el total de operaciones aprobadas por programa operativo.....	79
Gráfico 28. Distribución del número de operaciones y de la cuantía total de las operaciones del FSE por ejes prioritarios.....	80
Gráfico 29. Distribución de la cuantía de las operaciones del FSE por eje y programa operativo.....	81
Gráfico 30. Distribución de la cuantía total de las operaciones del OT9 entre los programas operativos.....	82
Gráfico 31. Cuantía media por operación por programa operativo (Objetivo Temático 9). ..	82
Gráfico 32. Distribución del número de operaciones y de la cuantía total de las operaciones del Objetivo Temático 9 por prioridad de inversión.....	83
Gráfico 33. Cuantía media por operación y Prioridad de Inversión	83
Gráfico 34. Factores que afectan negativamente a la desviación de la ejecución económica	85
Gráfico 35. Acciones financiadas o implementadas por rol de la organización.....	87
Gráfico 36. Distribución de la cuantía de las operaciones del Objetivo Temático 9 por tipo de intervención.....	88
Gráfico 37. Cuantía media por operación por tipo de intervención	89
Gráfico 38. Grado de implementación distintos enfoques de la intervención (Nada- Mucho)	90
Gráfico 39. Grado de implementación de enfoques de intervención: target versus transversal	91
Gráfico 40. Medida en la que se han implementado los siguientes enfoques o estrategias (Nada-Mucho): Grado de coordinación con otros ámbitos según el rol o departamento. ...	92
Gráfico 41. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por tipo de región, acumulado 2019.....	93
Gráfico 42. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por prioridad de inversión, 2019.	94
Gráfico 43. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por programa operativo, 2019.	94
Gráfico 44. Ratio entre el gasto total ejecutado y el número de participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por programa operativo, 2019.....	95
Gráfico 45. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por sexo, 2019.	96
Gráfico 46. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por edad, 2019.....	97
Gráfico 47. Distribución de las personas participantes por rango de edad y prioridad de inversión, 2019.....	98
Gráfico 48. Distribución de las personas participantes en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por nivel de estudios (izquierda) y tasa de riesgo de pobreza y exclusión (AROPE) por nivel educativo (derecha).	99
Gráfico 49. Distribución de las participaciones en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por nivel de estudios y prioridad de inversión.....	100
Gráfico 50. Distribución de las participaciones en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por situación laboral.	101

Gráfico 51. Número de personas desempleadas (CO01) participantes en proyectos del OT9 por tipo de región	102
Gráfico 52. Evolución del número de personas desempleadas (CO01) participantes en proyectos del OT9 por tipo de región.....	103
Gráfico 53. Valoración media de los perfiles a los que se ha alcanzado con las acciones....	106
Gráfico 54. Grado de cumplimiento de las metas de 2023 definidas en el marco de rendimiento del indicador “número de participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01)” en proyectos del OT9 financiados por el FSE en 2019 por prioridad de inversión.....	110
Gráfico 55. Grado de cumplimiento de las metas de 2023 definidas en el marco de rendimiento del indicador “número de participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01)” en proyectos del OT9 financiados por el FSE en 2019 por PO	111
Gráfico 56. Distribución de los indicadores comunes de resultado (CO01 a CO04) por sexo, 2019	114
Gráfico 57. Valoración media de los resultados conseguidos por las personas participantes	118
Gráfico 58. Valoración media de la eficacia de las acciones.....	119
Gráfico 59. Grado de satisfacción de las personas beneficiarias en las actuaciones del FSE percibido por las organizaciones encuestadas (1 a 5).....	120
Gráfico 60. Valoración media del grado de eficiencia (relación coste/resultados) de las acciones	122
Gráfico 61. Principales factores que favorecen la eficiencia de las acciones	123
Gráfico 62. Principales factores que reducen la eficiencia de las acciones.....	125
Gráfico 63. Sostenibilidad en el tiempo de los resultados de las acciones del OT9	126
Gráfico 64. Grado en el que consideras que el FSE ha contribuido a mejorar la situación de inclusión social de los siguientes perfiles de personas vulnerables.....	128
Gráfico 65. ¿En qué medida consideras que la existencia del FSE ha contribuido a conseguir los siguientes resultados?	130
Gráfico 66. ¿En qué medida consideras que la existencia del FSE ha contribuido a conseguir los siguientes resultados?	133
Gráfico 67. Resultados y efectos a los que ha contribuido el FSE sobre las entidades de economía social que han sido beneficiarias finales de acciones.	134
Gráfico 68. ¿En qué medida consideras que la existencia del FSE ha contribuido a fomentar un mercado laboral más inclusivo?.....	135
Gráfico 69. Valoración media de la contribución de la existencia del FSE en los siguientes resultados.....	153
Gráfico 70. Valoración media de la contribución de la existencia del FSE en los siguientes resultados.....	156
Gráfico 71. Medidas llevadas a cabo para fomentar la participación y mejorar los resultados en mujeres y/o en igualdad de género.....	160
Gráfico 72. Acciones financiadas o implementadas según rol de la organización.....	161
Gráfico 72. Porcentaje de organizaciones que han implementado medidas de apoyo a la conciliación (izquierda) o acciones de sensibilización sobre igualdad de género (derecha):	161
Gráfico 74. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por sexo, 2019.....	162

Gráfico 75. Distribución de las participaciones de personas en las acciones del Objetivo Temático 9 por sexo y prioridad de inversión, 2019.....	163
Gráfico 76. Indicadores de resultado por sexo (CR01 a CR04).	165
Gráfico 77. En qué medida se considera que las acciones desarrolladas en el marco del OT9 han contribuido a lograr la igualdad entre hombres y mujeres	167
Gráfico 78. Medidas implementadas para abordar el principio de no discriminación	170
Gráfico 79. Distribución del coste total subvencionable por ejes	175
Gráfico 80. ¿En qué medida consideras que la existencia del FSE ha contribuido a fomentar la innovación social? (izquierda); Valoración media de la afirmación “Gracias al FSE se pueden hacer programas de innovación social que de otro modo no se harían” (derecha).....	176
Gráfico 81. Valoración de la adecuación de la difusión de las actividades del OT9	178
Gráfico 82. Acciones que habrían contribuido a una mejor difusión de las actividades del OT9	179
Gráfico 83. Participantes de Acceder que han accedido a un empleo por sector de actividad, 2000-2020	197
Gráfico 84. Participantes de Acceder que han accedido a un empleo por tamaño de la empresa (en número de trabajadores), 2000-2020	197

Índice de tablas

Tabla 1. Prioridades de Inversión y Objetivos Específicos del Objetivo Temático 9 en España.	11
Tabla 2. Cuestionarios completados por rol de la organización en el marco del FSE.....	28
Tabla 3. Cuestionarios completados por tipo de región	29
Tabla 4. Relación de prioridades de inversión y objetivos operativos del OT 9 programados por programa operativo.	39
Tabla 5 .Media de la puntuación sobre si se han tenido en cuenta los siguientes aspectos en la fase de diseño de las acciones del OT9	47
Tabla 6. Acciones financiadas o implementadas por rol de la organización	49
Tabla 7. Valoración de la mejora de la coordinación entre servicios (empleo, servicios sociales, sanidad, educación, tercer sector, etc.) como medida para alcanzar a los colectivos que menos acceden a las actuaciones del FSE (escala de 1 a 5).	59
Tabla 8. Medida en la que se han implementado los siguientes enfoques o estrategias (Nada-Mucho).....	59
Tabla 9. Gasto total ejecutado y coste total subvencionable por categoría de región.....	76
Tabla 10. Gasto total ejecutado y coste total subvencionable por eje prioritario.	76
Tabla 11. Gasto total ejecutado y coste total subvencionable por campo de intervención. ..	77
Tabla 12. Número de operaciones aprobadas y con ejecución financiera por tipo de región.	78
Tabla 13. Número de participantes en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por situación laboral	101
Tabla 14. Número de participantes en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 por grupo objetivo	104

Tabla 15. Número de participantes en proyectos del OT9 acumulados hasta 2019 y tasas de cobertura por grupo objetivo.....	105
Tabla 16. Valoración media de las medidas para alcanzar a los colectivos que menos acceden a las actuaciones del FSE	107
Tabla 17. Participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01) en proyectos del OT9 financiados por el FSE y cumplimiento del objetivo 2023, por eje prioritario.....	109
Tabla 18. Grado de cumplimiento de las metas de 2023 definidas en el marco de rendimiento del indicador “número de participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01)” en proyectos del OT9 financiados por el FSE en 2019 por sexo y eje.....	110
Tabla 19. Indicadores comunes de resultado (CR01 a CR04), 2019.....	113
Tabla 20. Indicadores comunes de resultado (CR06 a CR09), distribución por sexo, 2019 ..	114
Tabla 21. Número de participantes desempleados y con empleo tras su participación en proyectos del OT9 y grado de eficacia por tipo de región.....	115
Tabla 22. Grado de eficacia sobre las personas desempleadas por sexo y tipo de región....	116
Tabla 23. Número de personas en situación o riesgo de exclusión social y participantes que han conseguido algún logro con los proyectos del OT9 y grado de eficacia por tipo de región	116
Tabla 24. Indicadores específicos de ejecución relacionados con la economía social, 2019.	134
Tabla 25. Indicadores específicos de resultado relacionados con la economía social, 2019.	135
Tabla 26. Perfiles de las personas participantes en el programa Entredades	139
Tabla 27. Perfiles de las personas participantes en el programa Entredades por sexo	140
Tabla 28. Situaciones de desventaja de las personas participantes en el programa Entredades por sexo	142
Tabla 29. Resultados obtenidos en términos de empleabilidad por las personas participantes en el programa Entredades	143
Tabla 30. Porcentaje de personas participantes que mejoran su empleabilidad por perfiles	144
Tabla 31. Porcentaje de personas participantes que mejoran su empleabilidad por situación de desventaja	145
Tabla 32. Porcentaje de personas participantes que obtienen un empleo y/o cualificación por situación de desventaja y sexo	146
Tabla 33. Porcentaje de personas participantes que mejoran su empleabilidad por intensidad de las actuaciones	147
Tabla 34. Variables independientes utilizadas en la regresión logística.....	148
Tabla 35. Resultado de regresión logística para la variable obtiene un empleo y/o cualificación	150
Tabla 36. Indicadores específicos de ejecución relacionados con la igualdad de género.....	163
Tabla 37. Grado de eficacia sobre las personas desempleadas por sexo y tipo de región ...	165
Tabla 38. Indicadores específicos de resultado relacionados con la igualdad de género. ..	166
Tabla 39. Indicadores específicos de ejecución relacionados con la igualdad de trato.	170
Tabla 40. Indicadores específicos de participación relacionados con la discapacidad, 2019.	171
Tabla 41. Valoración media de las siguientes afirmaciones relacionadas con la innovación social.	177
Tabla 42. Valoración media de las medidas para alcanzar a los colectivos que menos acceden a las actuaciones del FSE	179

Tabla 43. Participantes del programa Acceder por edad, POISES, 2016-2019.....	200
Tabla 44. Participantes que han obtenido una mejora en su cualificación o un empleo tras su participación en Acceder, POISES, 2016-2019.	200
Tabla 45. Número de participaciones registradas, 2016-2019, por sexo.	210
Tabla 46. Número de participaciones registradas, 2016-2019, por edad.....	211
Tabla 47. Número de participaciones registradas, 2016-2019, por nivel educativo.	211
Tabla 48. Participaciones de entidades locales, 2016-2019.	212
Tabla 49. Participantes que han obtenido resultados tras su participación 2016-2019.....	213
Tabla 50. Relación entre el número de participantes que obtienen un empleo y el de desempleados, 2016-2019	213
Tabla 51. Grado de eficiencia de las personas participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01) en proyectos del OT9 por sexo y prioridad de inversión.....	265
Tabla 52. Grado de eficiencia de las personas participantes en situación o riesgo de exclusión social (EO01) en proyectos del OT9 por sexo y programa operativo.....	265