

# SEGUNDA EVALUACIÓN

## PROGRAMA OPERATIVO DE ASISTENCIA TÉCNICA 2014-2020

### RESUMEN EJECUTIVO

Junio de 2019



**UNIÓN EUROPEA**  
Fondo Social Europeo

## SITUACIÓN DE CONTEXTO

El objeto de esta evaluación es el Programa Operativo de Asistencia Técnica 2014-2020 (en adelante POAT), instrumento de apoyo para optimizar los recursos asignados y mejorar la eficacia de la gestión del Fondo Social Europeo en España.

El POAT orienta sus esfuerzos a lograr una buena gestión y control de calidad de los fondos, a realizar evaluaciones que midan la eficacia, eficiencia e impacto de las actuaciones y estudios de calidad que permitan mejorar y, en su caso, reorientar las mismas, y a asegurar la adecuada difusión e impacto de las actuaciones cofinanciadas. Es el único de los 23 Programas Operativos de la programación española del FSE para el período 2014-2020 que no integra medidas destinadas a aplicar políticas de empleo, educación, formación o inclusión social.

Se establece como **objetivo general** del POAT garantizar las condiciones para que las distintas formas de intervención del Fondo Social Europeo funcionen adecuadamente durante todo el ciclo de su gestión -preparación, ejecución, seguimiento y evaluación- de su certificación y pagos y de su control y auditoría.

Se definen 3 objetivos específicos y sus correspondientes resultados que se esperan alcanzar con el desarrollo del Programa:

- OE1.- Alcanzar una gestión y un control de calidad que permita la consecución de los objetivos del FSE en España, asegurando un adecuado apoyo y seguimiento a los distintos PO FSE 2014-2020.
- OE2.- Realizar estudios y evaluaciones de calidad para medir la eficacia, eficiencia e impacto de los PO FSE, así como para mejorar las actuaciones cofinanciadas.
- OE3.- Garantizar la adecuada difusión e impacto de las actuaciones del FSE a través del desarrollo de medidas de información y comunicación, la creación de redes e intercambio de buenas prácticas y la transferencia de resultados.

Para alcanzar estos objetivos el POAT plantea la realización de actuaciones dentro del Eje 8. Asistencia Técnica del FSE en todas las regiones del territorio español, agrupadas en función de su grado de desarrollo (regiones más desarrolladas, regiones en transición y región menos desarrollada).

La población destinataria final de las actuaciones del POAT la conforman la propia Autoridad de Gestión, la Autoridad de Certificación del POAT, la Autoridad de Auditoría del POAT y los Organismos intermedios (OOII) de los Programas Operativos Plurirregionales y Regionales.

## ENFOQUE METODOLÓGICO

La Segunda Evaluación del Programa Operativo FSE de Asistencia Técnica 2014-2020 (en adelante POAT), responde a la necesidad de la Subdirección General de Programación y Evaluación del Fondo Social Europeo (SGPYEFSE), del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de disponer de información y elementos objetivos y críticos para la toma de decisiones encaminada a la mejora del Programa y, en su caso, para la reorientación de las actuaciones cofinanciadas.

La evaluación se ha centrado en la valoración de la implementación, la eficacia, la eficiencia, el impacto y el valor añadido europeo del Programa, y su cobertura está determinada por los siguientes ámbitos de análisis:

- El **ámbito programático**: Programa Operativo de Asistencia Técnica 2014-2020.
- El **ámbito temporal**: Desde el inicio del Programa hasta el 31 de diciembre de 2018.

- El **ámbito territorial**: Estatal, incluyendo las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas agrupadas según su nivel de desarrollo.
- El **ámbito poblacional**: Agentes participantes en las distintas formas de intervención del Fondo Social Europeo en España.

Se ha desarrollado una evaluación de carácter intermedio, con un enfoque metodológico que combina la **Teoría del Cambio** con la integración transversal **de la igualdad de género, igualdad de trato y no discriminación, y con un enfoque mixto y participativo**.

En la evaluación se ha **integrado la igualdad de género, igualdad de trato y de no discriminación de forma transversal** como marco conceptual, metodología de interpretación y criterio de análisis. Además, se sigue un **enfoque mixto**, basado en la triangulación de métodos y datos de carácter cuantitativo y cualitativo, **y participativo** a través de la involucración de agentes clave en el POAT. La estrategia participativa se ha llevado a cabo mediante la aplicación de una combinación de técnicas e instrumentos de investigación social cuantitativas y cualitativas:

- 10 entrevistas personales: 3 entrevistas a entidades beneficiarias e integrantes del Comité de Seguimiento del Programa y 7 entrevistas a organismos intermedios regionales.
- 33 cuestionarios estructurados respondidos por entidades beneficiarias del POAT y destinatarias de actuaciones (organismos intermedios regionales y plurirregionales).
- 2 grupos focales, con entidades miembros del comité de seguimiento del POAT y entidades destinatarias de actuaciones (organismos intermedios regionales y plurirregionales).
- Investigación documental, basada en fuentes secundarias.

## PRINCIPALES RESULTADOS

### EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN

La evaluación de la implementación, además del análisis de la ejecución física y financiera de las actuaciones desarrolladas, y de la inclusión de los principios horizontales de igualdad de género, de igualdad de trato y de no discriminación, incluye una fase previa de evaluación del diseño y el funcionamiento interno del POAT.

#### Formulación, racionalidad y coherencia

- El proceso de formulación del POAT ha seguido un orden lógico de planificación, contándose para ello con los medios adecuados y partiendo de un diagnóstico basado en la integración de las prioridades de financiación y retos identificados por la Unión Europea para España y las lecciones aprendidas del marco anterior. Se cumplieron los trámites que establece la normativa para facilitar la participación de otros agentes públicos y privados, utilizando para ello una adecuada combinación de vías de información y comunicación.
- El proceso de consulta desarrollado ha demostrado ser un mecanismo eficaz, aunque con potencial de mejora, para facilitar la identificación de aportaciones de otras entidades interesadas en el Programa.
- El diseño y la articulación de los objetivos del POAT responden a la problemática detectada, partiendo de necesidades y retos identificados, y existiendo consistencia entre los logros a alcanzar y la situación de partida. Existe relación directa entre el objetivo general y las necesidades, y el Programa se dota de los medios necesarios para alcanzar los fines.
- La principal debilidad del POAT en términos de formulación y diseño está relacionada con el sistema de indicadores. Su selección y definición, junto con la estimación de los valores previstos, ha provocado problemas posteriores en la gestión, el seguimiento y la evaluación del POAT, afectando especialmente a la medición de resultados, impacto y eficiencia. Si bien se han realizado esfuerzos para mejorarlo, aún existe margen de mejora.

## Ejecución

- El grado de avance en la ejecución física del POAT puede considerarse adecuado. Atendiendo al número de operaciones seleccionadas, la ejecución se ha concentrado en operaciones vinculadas a la consecución de los objetivos específicos 2 y el 1, en consonancia también con la importancia de estos objetivos en la programación. En términos financieros, si bien el nivel de compromiso presupuestario es alto, el grado de certificación sigue un ritmo menor, estando pendientes de certificar más de un 87% de los gastos ya comprometidos.
- La ejecución del Programa se ha concentrado, en términos financieros, en actuaciones vinculadas con el objetivo específico 1, lo que es coherente con el mayor peso que este objetivo tiene en la programación.
- Se ha detectado cierto riesgo de incumplimiento en la certificación, asociado a la previsión de dificultades para cubrir la asignación financiera total del Programa.
- La ejecución, tanto física como financiera, está muy concentrada en dos entidades, habiendo sido reducida hasta la fecha la participación de otras entidades en la ejecución del Programa.
- La ejecución física y financiera a medio camino de implementación del POAT 2014-2020 confirma el menor peso otorgado a las cuestiones con una orientación más estratégica y de reflexión, frente a la relevancia otorgada a actuaciones de carácter instrumental y relacionadas con la gestión diaria de las entidades gestoras de FSE.

## Igualdad de género, de trato y de no discriminación

- El enfoque de género se aplica en el diseño del POAT 2014-2020, como así lo corrobora el dictamen favorable emitido por el Instituto de la Mujer.
- Se ha avanzado en el desarrollo del *mainstreaming* de género en las intervenciones de la administración pública, sobre todo de carácter social, y con algunas las evaluaciones temáticas realizadas.
- Se observa la aplicación de los principios de igualdad de género, de trato y no discriminación en la ejecución de las operaciones financiadas por POAT (empleo de lenguaje no sexista en toda la documentación, inclusión de cláusulas sociales en procesos de contratación con cargo al Programa, desagregación por sexo de indicadores, la participación equilibrada de hombres y mujeres en la ejecución).

## EVALUACIÓN DE LA EFICACIA

La valoración de la eficacia se orienta hacia la medición del logro de los objetivos establecidos por el POAT 2014-2020 en relación con lo previsto, de manera que se determina el grado en que se han alcanzado los objetivos en el periodo temporal de referencia, con independencia de los costes que su ejecución haya implicado.

- A 31 de diciembre de 2018 las operaciones están contribuyendo al logro del objetivo general y, en mayor medida, al logro del objetivo específico 1, en particular. El mayor coeficiente de logro se alcanza en las operaciones vinculadas a la consecución del objetivo específico 1, lo que es coherente y está alineado con el avance en la ejecución física y financiera del Programa. Destaca el grado de avance conseguido en materia de acciones de capacitación dirigidas a operadores del FSE.
- La evaluación de la eficacia del POAT por ejes prioritarios se ha visto condicionada por la información incompleta que proporciona el sistema de indicadores.

- La capacitación, los contratos externos y la gestión propia son las principales herramientas a través de las que se considera que se están alcanzando los resultados vinculados al objetivo específico 1.
- Las entidades destinatarias estiman que la eficacia de las evaluaciones financiadas por el POAT ha sido baja. También las acciones de comunicación muestran un reducido grado de eficacia, debido tanto a su bajo ritmo de ejecución como a su bajo nivel de coordinación e integración con las estrategias de comunicación individuales de cada programa operativo.
- Las operaciones del POAT han cubierto las necesidades de asistencia de la mayoría de sus entidades destinatarias finales, de acuerdo con las opiniones recogidas en el trabajo de campo realizado.
- Las acciones de capacitación y la aplicación informática FSE14-20 son las de mayor aplicación tanto para organismos intermedios plurirregionales como regionales.
- Las entidades destinatarias están, en términos globales, en mejor situación con respecto a la gestión, certificación, programación, evaluación, información y comunicación, gracias a las actuaciones financiadas por POAT. En general, el grado de satisfacción con las actuaciones es alto.
- Los organismos intermedios regionales consideran que la intervención del POAT les ha permitido fundamentalmente mejorar sus capacidades técnicas de gestión. Por su parte, los organismos intermedios plurirregionales señalan que las actuaciones del POAT les han permitido mejorar su coordinación efectiva con el resto de agentes participantes en la gestión de FSE y les ha facilitado disponer de mejores herramientas, instrucciones y metodologías para gestionar FSE.

#### **Igualdad de género, igualdad de trato y de no discriminación**

- La evaluación de la aplicación del enfoque de género en la orientación de las actuaciones y su contribución al fomento de la igualdad de oportunidades queda limitada por no disponer de indicadores ni de acciones concretas en esa línea.
- No obstante lo anterior, puede considerarse que se han establecido los mecanismos oportunos para conseguir esta orientación en las actuaciones que financia el Programa, mediante la inclusión de criterios de selección de operaciones vinculados a los principios horizontales.

#### **EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA**

La valoración de la eficiencia se orienta a la medición del logro de los objetivos establecidos por el POAT en relación con el coste, tanto monetario como de otra naturaleza, en que se ha incurrido para conseguirlos.

- No se ha podido realizar una valoración completa de la eficiencia de las operaciones, ya que no se dispone de la información necesaria para ello. No es posible por tanto determinar qué operaciones han sido más rentables y eficientes.
- Se han consumido los recursos asignados en una gran mayoría de las 23 operaciones terminadas a 31 de diciembre de 2018. Todas, exceptuando dos operaciones sin certificar y cuatro por debajo de lo programado, alcanzan el 100% de gasto certificado frente al coste unitario programado.

#### **EVALUACIÓN DEL IMPACTO**

La evaluación del impacto supone analizar el logro de los objetivos del programa mediante las intervenciones realizadas, a través de la cuantificación y cualificación de los resultados logrados, tanto esperados como no, que deberían estar alineados con las necesidades detectadas en el ámbito de actuación.

- El grado de avance promedio en los indicadores de resultados con respecto a los valores esperados supera en todos los casos el 25%. El avance ha sido mayor en el indicador que informa sobre la contribución del Programa a la consecución del objetivo 2, frente al registrado en los dos indicadores que informan sobre el objetivo 1. No se ha podido valorar el impacto atendiendo al progreso registrado en los indicadores de resultados para el objetivo específico 3, pues no cuenta con indicadores asociados.
- El impacto de las verificaciones y de la formación ha experimentado un notable avance en la anualidad 2018 con respecto a las anteriores. Por su parte, en los primeros años de ejecución del Programa las evaluaciones alcanzan en más de un 50% el objetivo establecido.
- La evaluación del impacto del POAT por ejes prioritarios se ha visto condicionada por la información incompleta que proporciona el sistema de indicadores.
- El impacto de la ayuda en las entidades destinatarias, a través de las operaciones POAT, ha sido positivo para la mayoría de los Organismos Intermedios. La ejecución de las operaciones ha tenido un impacto positivo sobre el funcionamiento del FSE en España, destacando el aumento del intercambio de experiencias (nacional), la mayor identificación y aplicación de buenas prácticas, el aumento del número de informes positivos de auditorías y la reducción de la tasa de errores financieros.
- En cuanto a los impactos estructurales del POAT, destaca la mayor toma de conciencia de las Comunidades Autónomas acerca de la importancia de potenciar la colaboración entre los servicios sociales y los de empleo en la mejora de la empleabilidad de las personas más alejadas del mercado de trabajo.
- Como efectos no esperados del Programa, destacan los provocados por los problemas y fallos en la implantación de la herramienta informática FSE 14-20.
- La sostenibilidad en el tiempo de los efectos derivados de la implementación del POAT es de grado medio, amenazada por condicionantes externos, como pueden ser fundamentalmente los cambios de criterios a nivel comunitario.

## EVALUACIÓN DEL VALOR AÑADIDO EUROPEO

Con la evaluación del valor añadido europeo se pretende valorar la aportación adicional, tanto en enfoque como en financiación, generada por las acciones implantadas gracias a los Fondos Europeos dentro del POAT, analizando los efectos provocados en las organizaciones participantes.

- Se observan cambios en las entidades destinatarias que no se habrían producido de no haberse recibido la ayuda financiera.
- Los organismos intermedios de los Programas Operativos Regionales y Plurirregionales consideran que ha habido mejoras en la gestión del FSE en España (fundamentalmente gracias a la percepción de mejoras en la asistencia que les presta la UAFSE), y son conscientes de que esto ha sido consecuencia del apoyo comunitario y de la financiación europea. No obstante, y dado que no reciben de forma directa ningún fondo del POAT ni son organismos intermedios del Programa, estos organismos tienen en ocasiones dificultades a la hora de percibir si los cambios producidos en sus respectivas entidades son una consecuencia de la ayuda comunitaria sin la cual no se habrían desarrollado las operaciones del POAT.
- Las entidades destinatarias de las actuaciones del programa trabajan con FSE desde hace mucho tiempo, por lo que ya tienen una percepción muy formada de la Unión Europea, que no ha experimentado cambios destacables como consecuencia de la implementación del POAT.
- No se han apreciado diferencias significativas en la percepción del valor añadido europeo del Programa por sexo.