



UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo
El FSE invierte en tu futuro



Castilla-La Mancha

*Resumen ejecutivo de la
Evaluación del Programa
Operativo FSE de Castilla-La
Mancha 2014-2020*

RESUMEN EJECUTIVO

La [evaluación de los resultados del Programa Operativo FSE Castilla-La Mancha 2014-2020](#) de la en 2019 se ha realizado siguiendo los preceptos establecidos en el Reglamento (UE) N°1303/2013 (artículos 54 y 114) y constituye la segunda evaluación intermedia del Programa y cuyo resultado afecta al Marco de Rendimiento.

La evaluación se ha orientado a medir [los niveles de eficacia, eficiencia, pertinencia de las medidas y coherencia interna del programa, así como, en su caso, a la estimación de los efectos e impactos preliminares](#) que se han derivado de la ejecución del Programa Operativo, entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2018. En este sentido las tareas de evaluación se han centrado en [las operaciones /proyectos iniciados y/o seleccionados](#) con cargo al Programa en cada uno de los objetivos temáticos.

Este trabajo de evaluación se ha realizado en estrecha colaboración con el Organismo Intermedio del Programa y con los organismos gestores de las operaciones cofinanciadas, a los que se ha entrevistado de forma presencial.

A continuación, se resumen las conclusiones más relevantes de la evaluación, agrupadas por los ámbitos de análisis de la evaluación.

LÓGICA DE INTERVENCIÓN

Se observa que el Programa Operativo, y concretamente su estructura de programación, ha presentado cambios que están vinculados con una evolución positiva asociados a dos aspectos principalmente. Por un lado, se han producido dos ejercicios de reprogramación ajustados en una amplia mayoría a las mejoras identificadas en el primer ejercicio evaluativo de 2017, por otro lado, la versión actual cuenta con un mayor esfuerzo en concentrar temáticamente las actividades y maximizar los esfuerzos para lograr los objetivos previstos. No obstante, en este momento el Programa presenta nuevas posibilidades para concentrar temáticamente en mayor medida y operativizar al máximo su intervención

IMPLEMENTACIÓN

Uno de los principales elementos que se subrayan en el análisis de la implementación del Programa, hasta el momento, es que el esfuerzo programático y presupuestario (entorno al 55%) se orientan a medidas relacionadas con el fomento del empleo, cuya eficacia se produce a partir del [Servicios de Asesoramiento Laboral de Mujeres](#) y el [Plan Extraordinario de Empleo de Castilla-La Mancha](#) (eje 1), mientras que otro peso importante se concentra en los [ciclos de formación profesional](#) de grado medio y superior (aproximadamente un 33%. Eje 3). En otro orden de magnitud se observan los resultados vinculados al impulso que se ha producido en el eje 2, debido a la actividad de la Consejería de Bienestar Social.

En el proceso de implementación se observan otras **debilidades** que han condicionado la implementación del Programa, tales como:

- El hecho de que se hayan producido [problemas para absorber los costes](#) que previamente estaban programados puede estar mostrando [cierta debilidad institucional](#) de FSE, frente

a otras estructuras organizativas de la Junta de Comunidades de CLM de las que depende la asignación presupuestaria.

- Entre los hallazgos de esta evaluación intermedia continúa el déficit estructural de los recursos humanos e informáticos que presentan dos consecuencias muy importantes. Vinculado a la segunda de las cuestiones continúan identificándose **limitaciones para consolidar en tiempo y forma los recursos informáticos**. Por otro lado, supone una limitación importante en el conjunto de la gestión de FSE la **dificultad de retener el talento** en los diferentes organismos de la administración que, si bien puede estar producido por diferentes motivos como la idiosincrasia de la administración pública española, complejidad de la gestión de los fondos europeos u otros, está repercutiendo en la propia gestión diaria.
- Por último, se identifican **dificultades operativas para consolidar un buen diseño y aplicación de los principios horizontales**, en especial del principio de transversalidad de género, ya que en este no se alinea la implementación con un análisis previo de necesidades y una profundización sobre los posibles impactos que se puedan producir.

Sin embargo, más allá de las dificultades mostradas, la implementación del programa destaca por arraigar una praxis en la gestión de fondos europeos en la administración. Entre **otras cuestiones favorables** y quizás más vinculadas al propio impacto del programa, se puede destacar:

- Existe un convencimiento común sobre el hecho de que sin la financiación que el PO FSE aporta a la región, **muchas de las políticas que se desarrollan en el marco de Castilla-La Mancha no podrían implementarse**.
- Se observa que el PO ha favorecido a las personas en dos cosas principalmente: este programa ha permitido ampliar el alcance de las metas, es decir, ha mejorado a que el programa tenga una **mayor cobertura**. Y por otro, no solo ha mejorado la cobertura, sino que ha **favorecido una diversificación** de las personas a las que el programa se dirigía, por ejemplo, a partir de administrar líneas y políticas a colectivos desfavorecidos.
- Parece que se ha producido **cierta apropiación por parte de las partes implicadas en la gestión del PO** y ésta ha mostrado diferentes niveles de compromiso. Se observa cómo se ha asumido la necesidad de una planificación, un replanteamiento continuo de los objetivos y los medios para llegar a ellos. Se ha trabajado para favorecer una recogida de información sistematizada articulando los mecanismos para ello (sistemas de gestión y control del programa (Módulo Fondos 2014/2020) y el sistema de indicadores de FSE de Castilla-La Mancha, conocido como SIFSE) y además **se ha potenciado con carácter interno y externo la cultura evaluativa**.

También, pese a la limitación de recursos humanos, se ha producido una **profesionalización de las unidades técnicas** con el objetivo de dotar humana y técnicamente aquellos servicios en los que ha sido necesario.

ANÁLISIS DE LA EFICACIA EN LOS PRODUCTOS (IIPP)

En el **eje 1**, únicamente dos tipos de actuaciones son las que muestran un grado de eficacia favorable y de forma alineada con los objetivos previstos:

- **Acciones de orientación y asesoramiento laboral dirigidas a mujeres** (OE 8.1.1). Esta actividad ya se desarrollaba cofinanciada y sin cofinanciar y el desarrollo ha dado lugar a una ampliación de centros objetivo.
- **Medidas para mejorar la empleabilidad** por medio de la adquisición de experiencia laboral (8.1.5). **Plan de empleo**. Además, han logrado una mayor proporción de participaciones en general.

Esto muestra que su ejecución en el marco del Programa ha favorecido la potenciación de dos líneas **estratégicas políticas importantes** que trabajan con grupos de **personas en situación de vulnerabilidad** y lograr así un grado de eficacia adecuado. Por otro lado, parece que impulsar actuaciones que **favorezcan la contratación estable** tenía sentido, sin embargo, solo se ha puesto en marcha dirigiéndola hacia personas con una situación de ocupadas **no mostrando el comportamiento esperado**.

Parece que las principales causas que están interviniendo en la correcta ejecución de este eje, y en general, del programa en su conjunto, es que se muestra un déficit de disposición presupuestaria existente en los organismos responsables que en cuyo caso, desde el órgano responsable se ha de realizar un impulso para favorecer la ejecución.

Por otro lado, hay actuaciones identificadas que no se han seleccionado (más allá de las que han sido recientemente programadas), lo que muestra cierta debilidad estructural por parte de los organismos para iniciar aquello que estaba previsto.

En el caso del **eje 2**, se ha producido un **retraso considerable** en la selección de operaciones de este eje, unido a la dificultad de anticipar los fondos necesarios a varios años, ha repercutido negativamente en alcanzar el grado de ejecución financiero previsto en este momento. Sin embargo, este reflejo no se observa en los indicadores de productividad. Los valores alcanzados hasta el momento muestran que parece que si no se produce una **mayor movilización de recursos financieros** internos **no se alcanzarán los objetivos previstos**.

La puesta en marcha de nuevas acciones, que incorporan **soluciones más innovadoras**, ha tenido **muy buena acogida** entre los colectivos destinatarios, y han supuesto una **mejora en la eficacia y la eficiencia de las medidas sociales** puestas en marcha anteriormente. En este sentido, esta situación se debe principalmente a la cofinanciación de FSE.

Como ya se subrayaba en la implementación del principio de transversalidad de género, se observa que la **línea dirigida a personas con discapacidad y personas en riesgo de exclusión** se produce una mayor participación de mujeres que de hombres, sin embargo, el grado de eficacia es muy superior en estos comparativamente. Estos valores muestran que **el diseño de estas actuaciones no ha atendido a una integración holística de la perspectiva de género** e incluso apoyando el mantenimiento de estereotipos de género. Por último, el programa **CREA** parece que presenta una mayor posibilidad de absorción de fondos en un futuro.

Los objetivos del **eje 3** han sido reconfigurados recientemente en el marco de la reprogramación de 2018 identificando nuevas líneas que aún no se han puesto en marcha. **La lucha contra el**

abandono escolar ha sido una **apuesta regional** para reducir los elevados valores que presenta la región en este tema y que ha tenido una **traslación directa al PO**.

Este eje también presenta una **implementación atomizada** con pequeñas intervenciones que globalmente presentan un grado de éxito muy pequeño y que además para lo que sirven es para financiar políticas estructurales ya desarrolladas para las que además presentan limitaciones presupuestarias de adelanto de financiación (por ejemplo, política de apoyo al plurilingüismo).

MARCO DE RENDIMIENTO

La consecución de los hitos previstos del marco de rendimiento **no presenta desviaciones** con respecto a los valores previstos. Las estimaciones realizadas se han alineado con los valores que se preveían alcanzar principalmente porque, en términos generales, la **fijación de objetivos** respondió a una **estimación conservadora**.

EFICIENCIA

El análisis de la eficiencia revela que la **puesta en marcha de las acciones no ha supuesto un cambio de paradigma en la gestión de los costes**, ya que, tal y como se apreció en la evaluación pasada, en el proceso de programación, cada Autoridad competente determinó un coste unitario para cada una de las actuaciones, al objeto de calcular los valores objetivos en los indicadores de productividad seleccionados. Estos valores y la forma de cálculo vienen recogidos en la Metodología ad hoc de cálculo de los valores objetivo del programa. **Se produce un cumplimiento alineado con las previsiones realizadas en la materia**.

EFICACIA EN LOS RESULTADOS (IR)-AVANCE EN EL LOGRO DE LOS RESULTADOS DEL PO

En el caso del **Eje 1**, se concluye que el PO está siendo **un instrumento de inversión para apoyar la inserción laboral y la activación en el mercado de trabajo, particularmente en dos colectivos**, que a su vez han sido reconocidos en el PO como prioritarios, son las **mujeres y las personas desempleadas**. Sin embargo, si bien existe una mayor participación de mujeres que de hombres el grado de los avances en este ámbito son mejores en los hombres que en las mujeres. Son ellos los que muestran un mejor comportamiento en el mercado laboral que ellas.

El FSE a través del **Eje 2**, pese a que no se disponen de los datos definitivos vinculados a los logros de todas las actuaciones que habría que considerar, los avances realizados hasta ahora han permitido desarrollar **nuevos métodos de trabajo con las personas en situación vulnerable o riesgo de exclusión**, y que, además, posiblemente no se podría haber puesto en marcha algunas de las intervenciones desarrolladas hasta el momento en este marco. Si bien los valores en materia de inserción no son significativos, los efectos se muestran en otras esferas como la mejora de las condiciones de vida y acceso a servicios básicos para las personas, o la prevención del abandono escolar entre las comunidades más marginadas.

En el **Eje 3**, parece que las mujeres se forman en menor medida en los **en ciclos de formación profesional de grado medio y grado superior, asociado a la RIS3**, sin embargo, luego logran promocionar al siguiente curso u obtener el título en mayor proporción que los hombres.

La inserción laboral o la mejora en el empleo, no parece que esté siendo un indicador relevante en este eje, ya que los datos son poco significativos, sin embargo, aunque cuantitativamente los valores no destaquen, este eje está suponiendo un impulso al empleo profesionalizado y sobre todo ligado a los sectores emergentes de la I+D+i.

Finalmente, en términos globales, si bien es cierto que el Programa muestra un elevado grado de atomización, en la práctica se observa que los principales **esfuerzos financieros están concentrados en aquellas medidas que contribuyen de manera directa a los resultados** que han sido señalados en cada uno de los ejes.

IMPACTO

El programa Operativo ha sido un **instrumento dinamizador del territorio** donde se ha aplicado bajo diferentes puntos de vista. Ha permitido promocionar modelos de gestión que en la práctica son más operativos y por lo tanto modernizar e innovan en la gestión de esta política. Por otro lado, con carácter interno, ha condicionado los modelos de trabajo y la capacitación del personal que los lidera.

No es menos importante subrayar los efectos que se producen entre la población destinataria, ya que debido al Programa se pueden atender a un mayor número de personas y dar cobertura a colectivos que sin la incidencia de FSE posiblemente no serían tratados en los mismos términos a los que el programa lo hace.

CONTRIBUCIÓN A LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN 2020

El Programa Operativo muestra un **claro alineamiento con los objetivos de la Estrategia de la Unión 2020**, si bien el cómputo global del programa supone una parte muy reducida con respecto a las políticas públicas articuladas en la región en favor de estos ámbitos, el diseño y la implementación del programa supone una **herramienta muy útil para favorecer la aproximación**. Se destaca principalmente que la contribución a la Estrategia presenta **mejores resultados en los ámbitos de empleo y educación**, en cuyos casos la implementación de las diferentes líneas ha estado fuertemente vinculada a los progresos del PO.

En cuanto al **Pilar Europeo de Derechos Sociales**, la contribución del PO está más claramente **vinculada con la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo**. Así, el conjunto de las actuaciones muestra alineamientos con otros ejes de este Pilar, pero de manera liviana y con una contribución directa limitada.

ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS HORIZONTALES

En cuanto a la **Gobernanza Multinivel**, en general **el Programa ha procurado favorecer y consolidar una participación de los diferentes socios** articulando diferentes mecanismos que permitan tener en consideración diferentes opiniones, participaciones y consultas en la materia. Destaca como el liderazgo en esta cuestión ha partido del Organismo Intermedio y su interés depositado en dar respuesta a este principio.

En materia de **Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres**, el PO prevé una serie de **actuaciones directas** dirigidas a mejorar las condiciones de las mujeres en una situación de vulnerabilidad y para ello articula los recursos necesarios. Este hecho constituye un **instrumento eficaz** para contribuir a este principio. Por otro lado, se considera prioritario **un acceso igualitario entre hombres y mujeres** al resto de actuaciones, sin embargo, **el Programa adolece de un plan concreto para hacerlo** más allá de un relato justificativo.

Por otro lado, es importante destacar cómo **el FSE ha sido una influencia clara y positiva para planificar a futuro y sistematizar un sistema de recogida de información** que permita identificar los hitos y logros **desagregados por sexo**. Es posible que sin la incidencia de FSE no existiera información de esta naturaleza. Sin embargo, se observa que el principal **hándicap** en materia de

planificación es [profundizar sobre las verdaderas diferencias existentes entre hombres y mujeres](#) que permita alinear la planificación en consecuencia. Los datos muestran que, más allá de respetar un equilibrio proporcional de participaciones, éstas no están sujetas a una evaluación de impacto de género que permitan planificar y ejecutar bajo la perspectiva de género. Esta situación es común a todos los ejes del Programa.

Las causas de esta situación se deben a que no se disponen de los recursos suficientes capacitados para velar por una correcta implementación de este principio. Así mismo, en estos años de implementación del Programa [no se ha conseguido realmente una movilización real del organismo de igualdad competente](#) para apoyar los retos existentes en la materia.

En cuanto a la [No discriminación](#), en el Eje 1 y en el Eje 2 del PO se observa que se desarrollan actuaciones que tienen una [contribución directa con la no discriminación](#), principalmente en el [Eje 2](#). Los esfuerzos se producen en la promoción de actuaciones cuyo objetivo es la creación de empleo atendiendo a diferentes factores de inclusión, es decir, a través del desarrollo de medidas de mejora sociolaborales orientadas a colectivos desfavorecidos. En definitiva, parece que el programa vela por que se implementen medidas concretas orientadas a mitigar las posibles desigualdades que existan entre las personas destinatarias de las ayudas de FSE.

En el caso del [Desarrollo Sostenible](#), este programa no tiene una orientación dirigida a desplegar acciones concretas que contribuyan a favorecerlo, no obstante, se muestra cierta sensibilidad entre las partes implicadas en la gestión del programa por respetar el mismo. En la misma línea se puede concluir la incidencia en materia de cambio climático.