



El FSE invierte en tu futuro

*Resumen ejecutivo del Informe
de Evaluación del Programa
Operativo FSE de la Comunidad
de Madrid 2014-2020.*

Período 2014-2016



14 de junio de 2017

El informe de evaluación se corresponde a la **primera evaluación** del PO FSE 2014-2020 de la Comunidad de Madrid, siguiendo el calendario establecido en el Plan de Evaluación Específico de dicho programa para el presente período de programación.

Este ejercicio evaluativo responde a lo dispuesto en el artículo 54-57, 111 y 114 del Reglamento N°1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo al Reglamento de disposiciones comunes, que señala que durante el período de programación, la Autoridad de Gestión debe garantizar que se realicen evaluaciones para estimar la eficacia, la eficiencia y el impacto del programa, como también con el objetivo de mejorar la calidad en la ejecución y el diseño de los programas, y determinar los efectos de los mismos en relación con las metas de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El alcance al que pretende dar respuesta este ejercicio evaluativo parte de la lógica de valorar si el Programa está funcionando en línea con lo previsto, si las actuaciones están llegando a los colectivos destinatarios y por último si los resultados están alineados con lo esperado.

Con respecto a la metodología, esta evaluación se corresponde con una **evaluación intermedia**, es decir, se lleva a cabo una vez se ha iniciado el Programa Operativo hasta el 31 de diciembre de 2016, por lo tanto la evaluación adoptará un enfoque formativo y comprensivo que permitirá enjuiciar el Programa teniendo en cuenta aspectos clave del contexto en el que se desarrolla, la estructura con la que cuenta, su concepción o diseño, los procesos generados, y los resultados alcanzados con respecto a los previstos en el momento de la presente evaluación.

La evaluación ha contemplado el **ámbito temporal** que ha sido establecido en la Ficha de evaluación correspondiente a la misma que han comprendido las actuaciones seleccionadas desde el 2014 hasta el 2016 (ambos inclusive).

Con respecto al **ámbito geográfico**, cabe especificar que corresponde a la totalidad de la comunidad autónoma madrileña, en cuyo territorio tiene incidencia el Programa Operativo de Fondo Social Europeo.

La metodología que caracteriza esta evaluación es una metodología que combina diferentes herramientas de información:

- 1- Fuentes documentales referidas al marco legal, regulatorio y programático.
- 2- Herramientas de recogida de información: entrevistas en profundidad (presencial y vía online).

Las principales **conclusiones** alcanzadas en este informe de evaluación son, en términos generales, las siguientes:

ESTRATEGIA DEL PROGRAMA Y LÓGICA DE INTERVENCIÓN

Complementariedad de la estrategia:

El Programa Operativo FSE de la Comunidad de Madrid plantea, en un contexto de crisis económica que ha afectado a todo el territorio en el tiempo que precede, la acción sobre tres grandes bloques de objetivos encaminados a dar respuesta a las necesidades y retos a los que se enfrenta la región: *el refuerzo en el tejido social, la inversión en capital humano y elevar los niveles de empleo y su calidad*. En este sentido, y tal como ha quedado definida la arquitectura de programación, se ha puesto de manifiesto

que existe una adecuada **complementariedad de la estrategia** del PO con la Estrategia Nacional que ha sido abordada por medio de los programas pluriregionales. La estrategia prevista en el PO de FSE de la Comunidad de Madrid, expone elevadas complementariedades con la política europea, poniendo de manifiesto, de nuevo, que se trata de un instrumento eficaz para contribuir a dar respuesta a los retos de la política europea.

Análisis de la Pertinencia:

El programa es fiel a la concentración temática, tal como indica el Reglamento (EU) nº 1304/2013. Dándose cumplimiento satisfactoriamente a los dos requisitos dictados en el artículo 4. Coherencia y concentración temática del presente reglamento.

Análisis de la coherencia interna:

Puede afirmarse que la alineación del PO con los requisitos reglamentarios europeos están estrechamente vinculados. Denotando una **coherencia interna** entre las relaciones de interdependencia o refuerzo mutuo de los Objetivos Específicos del Programa, y robusteciendo la estrategia a través de una mayor eficiencia y eficacia de los efectos e impactos de los objetivos específicos seleccionados.

Análisis de la coherencia externa:

En la evaluación Ex ante, se realizó una valoración de la **coherencia externa** con el resto de instrumentos relevantes a nivel regional, nacional y comunitario. Mostrando las sinergias con otros programas y políticas, entre los que destacan el *Programa de Investigación e Innovación de la Unión Europea 2014-2020 (H2020)*, *Programa de competitividad de la PYMES (COSME)*, *la Agenda Social o la Iniciativa de Empleo Juvenil*.

Principio de partenariado en la definición de la estrategia

En el PO FSE de la Comunidad de Madrid se recoge el alto grado de participación de los agentes involucrados en la preparación del programa operativo, el papel a desarrollar en la ejecución, el seguimiento y la evaluación del mismo. Desde las primeras fases se ha tenido en consideración el principio de asociación y gobernanza multinivel establecido en el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, incorporado en el desarrollo de la programación desde sus inicios.

Este proceso participativo, a grandes rasgos, ha constado de cuatro fases diferenciadas: Definición de los socios que formarían parte del partenariado para la elaboración del PO; Definición de las líneas de acción; Selección de los indicadores y Consulta pública mediante difusión en la web.

Lógica de intervención:

Respecto a la lógica de la intervención se destaca que existe una adecuada alineación entre la lógica de intervención de cada uno de los ejes con la estrategia prevista y los resultados o cambios esperados. En este sentido se concluye que, en términos generales, existe una vinculación positiva de los retos y necesidades con la estrategia definida.

En el ejercicio evaluativo, se han revisado y comparado los datos actuales de los principales indicadores socio-económicos de contexto, que fueron de especial relevancia para la definición de la estrategia del Programa Operativo, que si bien fueron valorados en un contexto de crisis, siguen estando vigentes dotando de robustez a la estrategia.

En cuanto a los **beneficiarios**, en cada uno de los ejes temáticos que están integrados en el PO, identifica una tipología de destinatarios específica para los que considera que la estrategia va dirigida, existiendo una plena alineación entre los objetivos de las actuaciones y la población a la que se pretende llegar.

EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO

EFICACIA INDICADORES DE RESULTADO

En el momento de realización de la evaluación, el alcance de la ejecución del PO se encuentra en una fase temprana, unido a diferentes factores que han ocasionado que se retrase la puesta en marcha de las operaciones y que han afectado de forma general a la mayoría de los gestores. Este primer ejercicio evaluativo se ha desarrollado como una primera aproximación a la evolución del PO, pero sí se pueden hacer unas primeras consideraciones por eje:

Eje 1

En términos generales el grado de eficacia de los indicadores de resultado vinculados a este eje son bajos, por lo que es de especial atención el seguimiento de la evolución a lo largo del ejercicio 2017.

Eje 2

Para los ejes 2 el grado de eficacia de los indicadores de resultado está más equilibrado y alineado con la estrategia. Aun así, al igual que para el eje 1, es necesario prestar atención a la evolución del programa durante los años siguientes con el objetivo de que no se produzcan incumplimientos respecto a lo planteado.

Eje 3

El eje 3 es el que presenta los grados más homogéneos en cuanto eficacia, estando alineados con la estrategia en las Prioridades de Inversión en las que han desarrollado sus operaciones

Considerando lo anterior como una aproximación al funcionamiento cuantitativo del programa, en términos generales la evolución de las diferentes actuaciones se están dirigiendo al cumplimiento de los objetivos previstos bajo una perspectiva más cualitativa. No obstante, como se ha señalado en los apartados anteriores, los valores de eficacia de los indicadores de resultado se han de considerar de forma provisional, ya que la comparativa se ha hecho entre el gasto comprometido a 31 de diciembre de 2016, sin que todas las operaciones estuviesen a la misma fecha ya finalizadas, lo que provoca algunas disfunciones en los datos obtenidos.

EFICACIA INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

Se han tenido en cuenta los indicadores de realización comunes y específicos. De la misma manera que ocurre con los indicadores de resultado, se han registrado una serie de factores que han condicionado de forma generalizada a los gestores, y que es necesario no perder de perspectiva a la hora de interpretar las conclusiones de los apartados de evolución del programa:

- ☐ El inicio del periodo 2014-2020 ha coincidido temporalmente con el cierre del periodo de programación anterior (2007-2013) lo que ha supuesto que parte de las operaciones programadas se pospusieran a favor de dedicación de los esfuerzos al cierre del periodo anterior.
- ☐ Retraso de la aprobación del PO, condicionando también otras acciones directamente relacionadas, como es la aprobación de los criterios de selección de operaciones o las opciones de costes simplificados
- ☐ La complejidad a la hora de realizar los controles de primer nivel y el alcance de las verificaciones.
- ☐ Tardía la publicación de la Orden ESS 1924/2016 de 13 de diciembre de gastos subvencionables para FSE.

- ▣ La adaptación en el sistema de recogida de indicadores, y la no disposición de la herramienta de transferencia de información.
- ▣ A pesar de que en todos los periodos de programación se señala la necesidad de reducir las cargas administrativas, la realidad es que éstas se ven incrementadas por nuevos requerimientos reglamentarios, que exige continuas adaptaciones por parte de los Organismos Intermedios, con equipos de personas limitados.
- ▣ Muchos de los organismos intermedios que gestionan el Programa, han manifestado que este período de programación se caracteriza por una mayor complejidad en el método para la recopilación de indicadores.

EJE 1

Si se realiza una desagregación por Prioridad de Inversión, para la PI 8.1 y 8.3 el grado de eficacia para el indicador de desempleados de larga duración es bajo. Se observan dificultades que pueden condicionar su rendimiento y la alineación con sus previsiones.

Para la PI 8.4 el grado de eficacia de los indicadores de productividad es alto tanto para las personas participantes que reciben actuaciones destinadas a la mejora de su situación en el ámbito laboral y/o personal, como para las entidades Públicas o privadas asesoradas para implantar medidas o planes de igualdad. En relación con ésta prioridad de inversión, cabe indicar que la referencia del indicador previsto está por debajo de la participación realizada, y que cabría una revisión del indicador de productividad específico previsto en el horizonte 2023 más ajustada a la realidad de las operaciones que se desarrollan y van a desarrollarse en esta Prioridad de Inversión.

EJE 2

En la PI 9.1 es necesario hacer un ejercicio interpretativo descendiendo la escala hacia los colectivos a los que se dirigen las actuaciones realizadas. En cuanto a los participantes con discapacidad el grado de eficacia mostrado para el indicador es alto, estando por encima del valor previsto para 2016 y alineado con lo previsto para 2023. En cuanto a las personas en riesgos de exclusión social, la ejecución está por debajo de las previsiones. Existiendo un elevado riesgo de no cumplir en lo referido a la exclusión social.

En la PI 9.3 presentan mayores contrastes. Las acciones dirigidas a las personas con discapacidad y a las personas en situación de riesgo o exclusión social (igualdad de género) cuentan con un grado de eficacia alto mientras que las acciones dirigidas a los migrantes, participantes de origen extranjero y comunidades marginadas, y a las personas en situación de exclusión social (igualdad de trato) el grado de eficacia es bajo.

En la PI 9.5, la puesta en marcha de programas dirigidos al fomento de la integración laboral de personas en riesgo de exclusión social mediante itinerarios en colaboración con empresas de inserción y entidades sin ánimo de lucro, ponen de manifiesto el alto grado de cumplimiento con los objetivos planteados para 2016.

Aunque los valores resultantes en algún caso no se ajustan a lo previsto, esta desviación es debida, es su mayoría, a una serie de circunstancias que ha sido común en el eje 2. Por un lado, el nivel de ejecución financiero es muy bajo respecto a lo previsto. De otra parte, los gestores han comentado la dificultad para la obtención de la información eminentemente de carácter sensible que alimenta el indicador. Siendo de especial relevancia un seguimiento de las actuaciones que se vayan desarrollando a corto plazo.

EJE 3

En el eje 3, las prioridades de inversión 10.2 y 10.4 muestran un grado de eficacia alto respecto a lo previsto en el PO, con actuaciones dirigidas a personas con enseñanza superior o terciaria (CINE 5 a 8) e inactivas. Así mismo, la propia evolución que presentan las actuaciones en el marco de estas prioridades permite concluir que a priori no se identifican elementos de riesgo de incumplimiento de los hitos.

EFICACIA MARCO DE RENDIMIENTO

Los valores obtenidos, muestran que los indicadores de ejecución del Marco de Rendimiento en el Eje 1 son bajos y no están alineados con sus previsiones. En este sentido es sumamente importante prestar atención a la evolución de aquellas actuaciones que contribuyan a este indicador y realizar nuevamente una valoración en el corto plazo para valorar su adecuación a sus objetivos.

En el eje 2 los valores también son bajos, presentando un alto riesgo de incumplimiento, con un grado de ejecución bajo.

Para el eje 3, el grado de eficacia es alto, estando por encima de las previsiones para el año 2016, y alineado con los objetivos para el hito de 2018.

En cuanto al indicador financiero, es necesario comentar que el valor utilizado ha sido el gasto comprometido hasta 31 de diciembre de 2016, siendo el grado de eficacia de indicador financiero de los ejes 1 y 3 alto y el del eje 2 bajo. Estos valores indican en términos generales una adecuada planificación en esta materia, no obstante, el alcance de ejecución financiera final estará condicionado a la necesidad de que los gastos comprometidos se materialicen en gastos liquidados, ejecutados y verificados.

EFICIENCIA

Si bien se han realizado las tablas de cálculo de la eficiencia del programa, éstas, en una fase temprana de ejecución, no son un referente preciso para la medición de la eficiencia, si bien se presentan como una estimación en el momento actual, es necesario para poder extraer conclusiones el que se haya procedido a certificar gasto, controles y verificaciones de las operaciones.

Como conclusión general, tanto los valores de eficacia, como los valores de eficiencia obtenidos en relación a los indicadores de productividad se han de considerar de manera provisional, al no ser homogénea la comparativa por basarse ésta en el gasto comprometido (y, por tanto, no ejecutado en su totalidad), con los datos de indicadores de proyectos finalizados, distorsionando en algunos casos el “coste unitario” de las acciones. Todo ello hace que no quede reflejada en su totalidad la eficacia y eficiencia potencial, en tanto y cuanto el gasto comprometido no se materialice totalmente en gasto efectivamente ejecutado, y se recojan los indicadores correspondientes derivados de los mismos.

PRINCIPIOS HORIZONTALES

Partenariado y gobernanza multinivel

En relación al principio de partenariado y gobernanza multinivel, tal como quedó de manifiesto en el PO, durante el proceso de programación participaron los agentes implicados en los diferentes campos de actuación del PO, constituyendo la experiencia aportada por dichos agentes sociales una buena práctica en su totalidad. Poniendo en valor las particularidades y necesidades de los distintos sectores sociales con los retos que la región debe enfrentar.

Igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación

La integración de la perspectiva de género y la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres ha sido un principio por el que se ha velado durante la programación, selección e implementación de las operaciones del PO FSE 2014-2020 de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, en el marco del PO de la Comunidad de Madrid, se han realizado, y se están realizando, operaciones específicamente dedicadas a la temática de este principio por lo que puede concluirse que la estrategia planteada está perfectamente alineada con la inclusión del principio de igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación.

Desarrollo sostenible

La tipología de las acciones del PO de la Comunidad de Madrid en el marco del FSE no desarrolla actuaciones directamente ligadas al desarrollo sostenible, ya que la mayoría están orientadas hacia las personas. El principio de desarrollo sostenible, tal como ha quedado de manifiesto en el análisis realizado, se trata como un tema transversal, si bien las operaciones que se ejecutan en su marco deben procurar minimizar los riesgos de impacto ambiental, priorizando aquellas que favorezcan el desarrollo sostenible. En cuanto a los resultados, es pronto realizar una valoración del alcance de la repercusión del principio.

Por otro lado, se han emitido un conjunto de **recomendaciones** a colación de las conclusiones alcanzadas:

RECOMENDACIÓN 1.

Es importante, de cara a próximas evaluaciones, la revisión y actualización de la situación socio-económica y contextual de la región para valorar de manera continua la idoneidad de la estrategia prevista en el PO FSE 2014-2020 de la Comunidad de Madrid.

RECOMENDACIÓN 2.

Continuar en la senda actual en cuanto a la recopilación de indicadores, fomentando la recogida mediante sistemas de seguimiento como herramienta fundamental para identificar las posibles incongruencias en la recogida por parte de los Organismos Intermedios Gestores, la identificación en fases tempranas de las desviaciones que puedan producirse en términos de ejecución física, financiera y de resultados.

Es importante también realizar una revisión sobre las previsiones de los indicadores que han sido identificados a lo largo del ejercicio evaluativo y el alcance en el contexto actual de los resultados previstos.

RECOMENDACIÓN 3.

En relación con la recomendación anterior, en el periodo 2014-2020 se prioriza sobre la utilización de los sistemas informáticos como herramienta de simplificación y de homogenización para el seguimiento de los Programas Operativos, en este sentido, se recomienda seguir en la línea de uso de los mismos por parte de los gestores, ya que el buen uso de las herramientas facilita la gestión y la operatividad en el seguimiento de las actuaciones previstas.

RECOMENDACIÓN 4.

En términos de eficacia se considera conveniente prestar una especial atención a la evolución de las diferentes actuaciones previstas en el programa y valorar su progresión, ante el riesgo de una desviación de las previsiones efectuadas con respecto a la realidad de su ejecución. Concretamente en aquellas operaciones que afectan al eje 1 y al eje 2 y con un grado de ejecución muy bajo respecto a lo planteado, manifestándose fuertes desviaciones.

En ese sentido, se recomienda la realización de un análisis del “estado de la cuestión” para cada una de las actuaciones previstas, considerando los datos actuales, y las perspectivas hacia la consecución de los hitos.

En las actuaciones con índices de participación y contribución a los indicadores de productividad y resultados claramente desviados de los objetivos, aun realizándose esta evaluación en una fase temprana de ejecución del PO, es recomendable que los Organismos Intermedios Gestores planifiquen actuaciones que estén dirigidas a cumplir con los objetivos del PO, así como un seguimiento más personalizado de los avances realizados a favor de un alineamiento con la estrategia.

Por otro lado, es necesario revisar también aquellos indicadores de productividad y resultado, que si bien son coherentes con la estrategia de intervención y actúan sobre necesidades de la región, no son representativos en el contexto que representan, ya que en esta fase inicial del programa, ya han superado las previsiones para 2023.

RECOMENDACIÓN 5

Se recomienda seguir identificando y desarrollando actuaciones específicas en relación a los principios horizontales de igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación, con el objetivo de seguir dando cobertura a los mismos.

En cuanto al desarrollo sostenible, una buena práctica puede ser la motivación de los gestores hacia el desarrollo de actuaciones en el marco de este principio. También la identificación en aquellas operaciones en las que el principio se trata de forma transversal, como puede ser el módulo de algún curso de formación, concienciación sobre el medioambiente, o la importancia de la conservación del medio natural y las acciones de reciclaje y buenas prácticas ambientales

RECOMENDACIÓN 6

En relación con la anterior, se recomienda que se identifique, en la medida de lo posible, la relación de los contenidos de ciertas operaciones con la contribución que puedan aportar a la innovación social y a la mitigación y adaptación del cambio climático, por medio, por ejemplo, de publicaciones científicas, desarrollo de metodologías innovadoras, o contenidos temáticos específicos.