

EL EMPLEO DE LAS PERSONAS VULNERABLES

2013

EL EMPLEO DE LAS PERSONAS VULNERABLES: UNA INVERSIÓN SOCIAL RENTABLE

EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA OPERATIVO PLURIRREGIONAL LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN



TALENTO

EMPLEO



INCLUSIÓN



COLABORACIÓN



UNIÓN EUROPEA
FONDO SOCIAL EUROPEO
El Fondo Social Europeo invierte en tu futuro



**EL EMPLEO
DE LAS PERSONAS**

**VULNERABLES:
UNA INVERSIÓN
SOCIAL RENTABLE**

**EVALUACIÓN DE
IMPACTO DEL
PROGRAMA OPERATIVO
PLURIRREGIONAL
LUCHA CONTRA LA
DISCRIMINACIÓN**

EL EMPLEO DE LAS PERSONAS VULNERABLES: UNA INVERSIÓN SOCIAL RENTABLE

EVALUACIÓN DE
IMPACTO DEL
PROGRAMA OPERATIVO
PLURIRREGIONAL
LUCHA CONTRA LA
DISCRIMINACIÓN

ISBN: 978-84-7899-301-7

Depósito Legal: M-19444-2013

El presente estudio ha sido realizado en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación 2007-2013 cofinanciado por el Fondo Social Europeo.

Incluye versión completa en formato accesible CD en español y resumen en inglés y en español.

Se puede descargar la versión completa del estudio en:

Caritas:

http://www.caritas.es/quehacemos_programas_info.aspx?id=66

Cruz Roja:

<http://www.cruzroja.es/empleo>

Fundación ONCE:

<http://www.fundaciononce.es/ES/Publicaciones/Paginas/Biblioteca.aspx>

Secretariado Gitano:

<http://www.gitanos.org/publicaciones/EstudioImpactoPOLCD.pdf>



Estudio de impacto de acciones gestionadas por Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano en el Programa Operativo Plurirregional Lucha Contra la Discriminación (años 2006 – 2011).

DIRECTOR:

Gregorio Rodríguez Cabrero: *Catedrático de Sociología del Departamento de Economía, Universidad de Alcalá.*

AUTORES:

Simón Sosvilla Rivero: *Catedrático de Economía, Departamento de Fundamentos del Análisis Económico II (Economía Cuantitativa I), Universidad Complutense de Madrid.*

Carlos García Serrano: *Profesor del Departamento de Economía, Universidad de Alcalá.*

María Ángeles Davia Rodríguez: *Profesora del Departamento de Economía Española e Internacional, Econometría e Historia e Instituciones Económicas, Universidad de Castilla - La Mancha.*

Vicente Marbán Gallego: *Profesor Contratado Doctor del Departamento de Economía, Universidad de Alcalá.*

EQUIPO ASESOR:

José Luis Pérez Larios, Ana Heras y Félix Miguel Sánchez: *Caritas Española.*

Toni Bruel, Maika Sánchez y Carles Silla: *Cruz Roja Española.*

Miguel Ángel Cabra de Luna, María Tussy, Eva Martín, Gloria Sánchez, Juana Juárez: *Fundación ONCE/FSC Inserta.*

Isidro Rodríguez José Sánchez, Arantza Fernández y Lorena Hernández: *Fundación Secretariado Gitano.*

COORDINADOR DE LOS TRABAJOS:

José Manuel Fresno

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	9
PRESENTACIÓN.....	10
NOTA PRELIMINAR.....	14
RESUMEN EJECUTIVO	18
PRESENTACIÓN.....	26
NOTA METODOLÓGICA	30
1. Naturaleza y desarrollo del programa operativo	34
1.1. El Programa Operativo: objetivos, cobertura y desarrollo desde el año 2000 al 2012.....	35
1.2. Antecedentes y resultados de la evaluación de los PO en la UE.....	38
2. Evaluación del PO desde las perspectivas económica, de inserción sociolaboral e institucional.....	42
2.1. El impacto económico del PO en la economía española	43
2.2 La medida de la efectividad de la inserción socio-laboral	48
2.3 El PO como factor de desarrollo institucional e innovación	59
3. El potencial futuro del POLCD en el marco de la Estrategia Europa 2020.....	68
3.1. El marco político-institucional del PO: La Estrategia 2020 y las políticas de inclusión activa.....	70
3.2. El marco financiero de los Fondos Estructurales para el período 2014-2020.....	78
3.3. El encaje del POLCD en las políticas europeas y nacionales de inclusión social y en el nuevo marco financiero Europeo	81
4. Conclusiones	86
Referencias bibliográficas.....	94

Nota Aclaratoria: El Programa Operativo Plurirregional Lucha contra la Discriminación, es uno de los veintidós programas del Fondo Social Europeo en España, en el período 2007 – 2013. El Programa está gestionado por diez entidades públicas y privadas. A los efectos de la presente publicación y con el objeto de facilitar la comprensión, siempre que nombremos “POLCD” o “PO”, nos estaremos refiriendo a las acciones gestionadas en dicho Programa, por las cuatro entidades promotoras del presente estudio.

ACRÓNIMOS

AAPP (Administraciones Públicas)

AALL (Administraciones Locales)

CCAA (Comunidades Autónomas)

CE (Comisión Europea)

ENE (Estrategia Nacional de Empleo)

EEE (Estrategia Europea de Empleo)

FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)

FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias)

FSE (Fondo Social Europeo)

INS (Informe Nacional Social)

MAC (Método Abierto de Coordinación)

MNR (Marco Nacional de Referencia)

MAC (Método Abierto de Coordinación)

ONG (Organizaciones No Gubernamentales)

PNAin (Programa Nacional de Acción de Inclusión Social)

PNR (Programa Nacional de Reformas)

PO (Programa Operativo)

POLCD (Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación)

PROGRESS (Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social)

RSE (Responsabilidad Social de la Empresa)

TSAS (Tercer Sector de Acción Social)

VAC (Valor Añadido Comunitario)

PRESENTACIÓN

Desde el año 2000, en el que se inició el **Programa Operativo Lucha Contra la Discriminación FSE**, las cuatro entidades sin ánimo de lucro, que gestionamos una parte del mismo, venimos colaborando convencidas de que el intercambio mutuo no solo contribuye a la mejora de la gestión, sino que repercute en beneficio de las personas destinatarias. Esta colaboración se ha hecho cada vez más fluida e intensa, de modo que se traduce en acciones formativas, organización de eventos, intercambio de herramientas y encuentros permanentes.

Después de trece años de funcionamiento del Programa, y con unos sistemas de gestión consolidados, hemos decidido dar un paso más sometiendo al mismo a una evaluación de impacto. En el año 2010, publicamos los resultados acumulados por las cuatro entidades en los siguientes términos: total de personas atendidas, 350.719; total de personas que recibieron orientación, 307.417; total de personas formadas, 122.626; total de empleos conseguidos, 136.298; y total de empresas creadas, 737.

En los últimos años, caracterizados por la escasez de medios económicos, nos hemos preocupado especialmente

por el uso adecuado de los recursos. Por esta razón, pretendíamos conocer si el PO, además de obtener resultados positivos, es una inversión rentable tanto desde la perspectiva económica como desde la perspectiva social. Asimismo, hemos encargado esta evaluación externa, con el objetivo de medir tanto los retornos económicos del programa, la contribución al empleo y a la empleabilidad de grupos de población que padecen discriminación, o que se encuentran en situación de extrema exclusión, la contribución al fortalecimiento institucional y la creación de tejido social, en forma de cooperación entre el sector no lucrativo, el mundo empresarial y las Administraciones Públicas, como condición imprescindible para conseguir el acceso al empleo de las personas que tienen especiales dificultades, por sus características personales o por su condición social.

Las entidades del **Tercer Sector Social** estamos firmemente convencidas, de que nuestra sociedad tiene que garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas y debe poner a su disposición, los recursos necesarios para su promoción individual. Además, este estudio nos demuestra que aquellos gastos sociales, orientados a apoyar a las personas en los momentos decisivos de su ciclo vital (especialmente los dirigidos a facilitarles una oportunidad de empleo), se convierten en la mejor inversión a corto plazo y en un ahorro de gasto futuro. Este programa por lo tanto, no solo resuelve necesidades de acceso al empleo, sino que los resultados del mismo devuelven a las arcas públicas el gasto efectuado, en términos de impuestos, además de dinamizar la economía, contribuyendo al consumo y generando actividad. Con ello se demuestra que las acciones del FSE son rentables y aportan valor añadido, especialmente cuando se centran en las personas más vulnerables.

Nunca como ahora la lucha contra la discriminación, la promoción de la igualdad de oportunidades, la compensación de las desventajas y el apoyo a las personas en situación de máxima vulnerabilidad y exclusión, han sido tan necesarias. Las personas que en mejores circunstancias ya tenían dificultades para acceder a un empleo, hoy en día, dadas las altas tasas de desempleo, ven ese objetivo como una meta inalcanzable. Por eso las cuatro entidades, tal y como demuestran los datos del estudio, hemos intensificado nuestros servicios debido a la crisis, atendiendo a más personas en el marco del PO e incrementado las acciones formativas. Estos esfuerzos han dado resultados, pues como el

estudio nos dice, no solamente estamos atendiendo y formando a más personas, sino que el ritmo de consecución de empleo sigue siendo alto, a pesar de las dificultades conocidas de sobra.

Estos resultados demuestran que el modo de trabajar que tienen nuestras entidades, con itinerarios individualizados, con acompañamiento social, con implantación sobre el terreno, reforzando las alianzas con empresas y administraciones, usando herramientas y métodos de trabajo adaptados y orientados a resultados, es especialmente idóneo para estos momentos de crisis.

Las cuatro entidades promotoras de este estudio, estamos convencidas de que el Tercer Sector es un agente productor de bienestar social, a la vez que es un socio imprescindible en las políticas de empleo y de inclusión social. Por eso, deseamos seguir dando respuestas innovadoras y adaptadas a las personas con más dificultades, en colaboración estrecha con las Administraciones y con el mundo empresarial, como condición imprescindible para alcanzar el resultado final de acompañarles y conducirles al acceso al empleo.

Queremos agradecer al **Gobierno**, la confianza que en su día puso en nuestras organizaciones para gestionar el Programa, y que hoy sigue manteniendo, así como a la **Unidad Administradora del FSE**, el apoyo que permanentemente nos presta. También a todas las Administraciones de distintos niveles, que siguen apoyando nuestro trabajo y que colaboran para aunar esfuerzos y conseguir partenaridos. Especialmente agradecemos la colaboración de las empresas: mientras nosotros les proveemos de los recursos humanos que necesitan, ellas colaboran a la vez que se sensibilizan por nuestras causas, ya que tienen la garantía de nuestro modo de trabajo riguroso y profesional. Agradecemos también el apoyo de otras muchas instituciones, que participan en las campañas y las distintas actuaciones del programa.

Nuestro agradecimiento también va dirigido para el equipo de investigadores que ha realizado este estudio, de manera rigurosa y eficiente. Al Director, **Gregorio Rodríguez Cabrero**, gracias a su experiencia ha dirigido de modo tan acertado la investigación, coordinando un equipo procedente de tres Universidades, y a los profesores

Simón Sosvilla Rivero, Carlos García Serrano, María Ángeles Davia Rodríguez y Vicente Marbán Gallego, por su dedicación intensa.

Dejamos por fin constancia de nuestro deseo de seguir mejorando el programa en el futuro, aplicando las recomendaciones de este estudio, innovando permanentemente, intensificando la cooperación para conseguir mayores impactos, redoblando nuestros esfuerzos y en definitiva, orientándonos a la demanda de las personas a las que atendemos. Resumiendo con una frase, de uno de los usuarios entrevistados: *“yo espero que se nos siga apoyando, es muy importante para dar formación a la gente, sobre todo a la juventud, para que sigamos teniendo esperanza y se nos dé una oportunidad”*.

Rafael del Río Sendino

Presidente de Cáritas Española

Miguel Carballeda Piñeiro

Presidente de Fundación ONCE

Juan Manuel Suárez del Toro

Presidente de Cruz Roja Española

Pedro Puente Fernández

Presidente de Fundación Secretariado Gitano

NOTA PRELIMINAR



ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

El Programa Operativo de Lucha Contra la Discriminación se ha desarrollado en España desde el año 2000 hasta la actualidad, por entidades sociales altamente reconocidas en el campo de la lucha contra la exclusión social y la vulnerabilidad, como son **Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano**. Su objetivo es contribuir al desarrollo social y humano promoviendo la inclusión activa, la igualdad de oportunidades, la igualdad de género, la mejora de la educación y la formación de las personas más vulnerables de la sociedad.

Por encargo de estas entidades, un grupo de investigadores de tres universidades – **Universidad de Alcalá, Universidad de Castilla-La Mancha y Universidad Complutense de Madrid** – ha evaluado el impacto del programa entre 2006 y 2011, ambos inclusive, así como su viabilidad y sostenibilidad futura dentro del período de Programación del FSE 2014-2020.

La evaluación ha sido omnicompreensiva, es decir, se han considerado los impactos económicos (contribución al crecimiento económico en su más amplio sentido: producción, consumo, empleo y retornos fiscales), los impactos socio-laborales (contribución a la creación de empleo y a la empleabilidad vía formación ocupacional) y los impactos institucionales (contribución al fortalecimiento institucional y organizativo, así como a la creación de redes y sinergias con empresas, Administraciones Públicas y entidades sociales).

Con esta triple evaluación, que forma una unidad, las entidades sociales han pretendido cumplir varios objetivos que se refuerzan entre sí. Por un lado, se rinde cuentas de los recursos propios y ajenos, empleados en el POLCD ante el FSE, las Administraciones Públicas y la sociedad española en general, demostrando que son eficientes y efectivos. También, se avanza en metodologías de evaluación y se constatan el potencial y las limitaciones del propio programa. Se destaca tanto la operatividad del método del itinerario individual, como la técnica de intervención, a la vez que se comprueba la capacidad de intermediación en la búsqueda de empleo en un contexto de crisis económica. Y por último, se demuestra que las entidades han reforzado su red de colaboración en favor de un mercado de trabajo inclusivo, a la vez que crean sinergias en distintas direcciones.

Como se señala en el resumen ejecutivo, el POLCD ha mantenido su ritmo y tensión, a pesar del entorno recesivo de la economía española y de un mercado de trabajo con elevadas tasas de paro y precariedad. Por ello, el programa es una contribución activa e innovadora a la creación de una malla de seguridad en favor de los colectivos vulnerables.

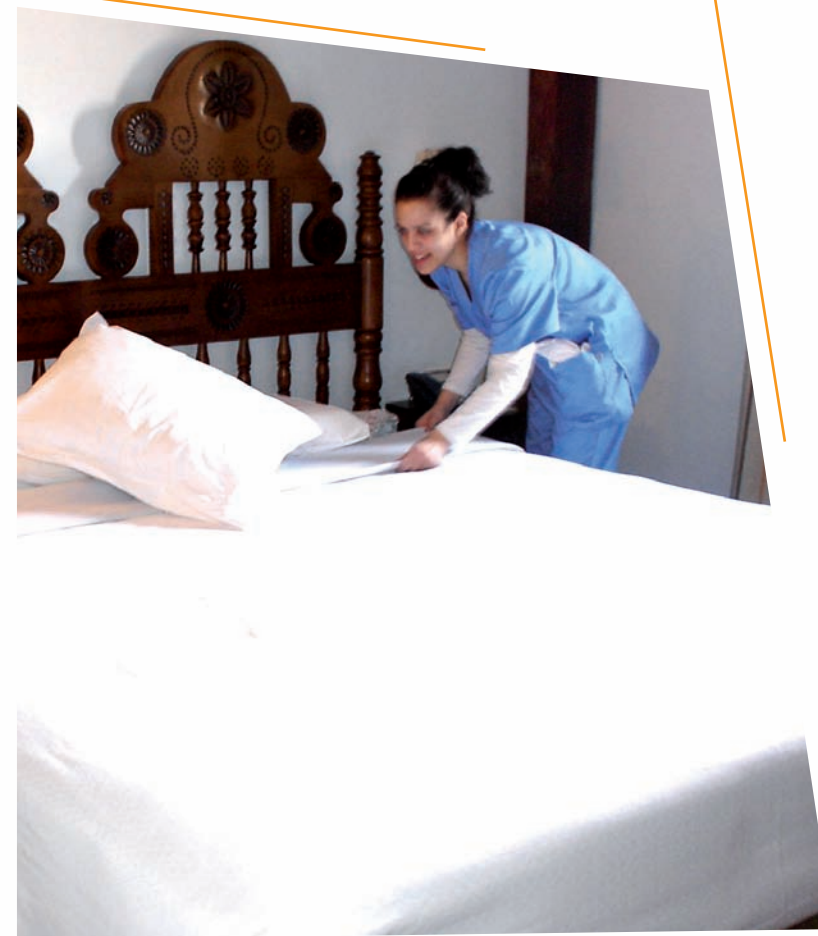
El POLCD tiene futuro. Es una conclusión que se deriva de la propia evaluación. Puede contribuir al desarrollo de los objetivos de la política de *Cohesión Social* para el próximo periodo 2014-2020 haciendo efectivas, la *Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020*, la *Estrategia para la inclusión social de la población gitana en España 2012-2020* y los diferentes planes de integración de las personas inmigrantes, y en situación de pobreza y exclusión social.

Un doble criterio ha guiado al grupo de investigadores que ha evaluado el POLCD. Por una parte, ha realizado la evaluación desde la lógica del llamado “valor añadido comunitario”, que va más allá de las evaluaciones de seguimiento y ejecución, para centrarse en sus impactos laborales, económicos e institucionales, y en la contribución del mismo a la construcción de una sociedad inclusiva, en la cual todas las personas tengan las mismas oportunidades, que hace posible la ciudadanía.

Por otra parte, la evaluación ha sido posible gracias al intenso apoyo y asesoramiento permanente de los directivos y responsables de las cuatro entidades que figuran en el Consejo Asesor; a la contribución generosa de los responsables autonómicos de empleo con sus opiniones y valoraciones; a los directivos de empresas colaboradoras, expertos y personas participantes en el programa, que nos han transmitido su experiencia durante la evaluación.

La labor de estímulo, apoyo técnico y sugerencias críticas de **José Manuel Fresno**, coordinador de la evaluación entre las entidades sociales y el equipo de investigación, ha sido decisiva para la realización de un trabajo, cuya relevancia y utilidad práctica juzgará el lector.

Gregorio Rodríguez Cabrero: *Catedrático de Sociología del Departamento de Economía, Universidad de Alcalá.*



RESUMEN EJECUTIVO



El **POLCD** es uno de los veintidós programas del **FSE** del período 2007-2013 en España. Está dirigido a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a luchar contra la discriminación en el acceso al empleo, a la educación, a la formación y, en general, a fomentar los bienes comunes que hacen posible el desarrollo social.

Este estudio presenta los resultados de la evaluación de impacto, de las actividades realizadas por las entidades sin ánimo de lucro, que son organismos intermedios del POLCD, durante el período 2006 y 2011. El objetivo final de este estudio es analizar la viabilidad y sostenibilidad del programa, durante el próximo período de programación de los *Fondos Estructurales de la UE 2014-2020*. La evaluación pone de manifiesto, que a pesar de la crisis económica, el programa no solo mantiene su ritmo de actividad, sino que además se ha adaptado a las nuevas condiciones sociales y económicas, reforzando sus actuaciones.

El objetivo fundamental del POLCD es conseguir el acceso al empleo de las personas más vulnerables: aquéllas que sufren discriminación o se encuentran en situación de exclusión social en España, como son las personas con discapacidad, los inmigrantes y la población gitana. El programa no solo ha demostrado ser exitoso, conduciendo a estas personas hacia el empleo, sino que además, es una contribución específica a la malla de seguridad de las personas más excluidas en el contexto de una profunda crisis económica, como es la actual, en la que el desempleo a finales de 2012, alcanzaba una tasa del 26,02%. A pesar de esta elevada tasa, el programa ha seguido obteniendo altos niveles de empleo con sus destinatarios: los grupos de población y personas más vulnerables de la sociedad española.

La evaluación se sitúa en la senda de la demanda del FSE para valorar los resultados e impactos del programa, el llamado “valor añadido comunitario” (VAC), además de la valoración de resultados de procesos y financiero, que sistemáticamente realiza la **Comisión Europea**. Es decir, a las evaluaciones de seguimiento y ejecución presupuestaria, este trabajo añade de forma inédita, la evaluación de impacto laboral, económico y de la capacidad institucional de las entidades sociales que gestionan el programa, centrándose en la rentabilidad social y económica del mismo.

Esta evaluación ha adoptado el criterio general del FSE, valorando el llamado impacto comunitario a partir del volumen, del alcance, de la innovación y de los impactos. El análisis de impacto se ha aplicado a tres dimensiones de la gestión del POLCD, por parte de las entidades privadas: la valoración de impacto económico (eficiencia económica), la valoración de impacto sociolaboral (efectividad del programa en cuanto a formación y empleo) y la valoración de impacto institucional (la capacidad institucional en la construcción de redes, sinergias y partenariado, que facilitan tanto el acceso al empleo de las personas vulnerables, como la creación de un entorno social e institucional, que haga visible la exclusión social y promueva las condiciones que posibiliten la igualdad de oportunidades).

De la valoración de impacto realizada, es necesario destacar tanto sus *efectos*, como las medidas necesarias para reforzar su *potencial futuro*.



A) El resultado de la evaluación permite afirmar que: el programa es **rentable social y económicamente**; la inversión realizada por el FSE, las Administraciones Públicas Centrales y Territoriales, y las entidades privadas, ha merecido la pena en cuanto a los **retornos económicos y sociales** que genera. Esta afirmación está avalada por tres resultados de impacto:

- En primer lugar, el **POLCD** ha sido, en su modesto nivel, un **elemento dinamizador** de la economía española, contribuyendo al mantenimiento de la **actividad productiva, al empleo y al ahorro de recursos públicos**. Por lo tanto, el programa no es un gasto, sino una inversión rentable para la sociedad y el Estado. El modelo de estimación nos dice que durante los años 2006-2011, con un gasto medio anual de 40 millones de euros, se habrían producido los siguientes efectos: **a)** la producción real se habría incrementado en 340 millones de euros (56 millones anuales), por lo que cada euro invertido, aporta un valor económico de 1,38 euros; **b)** en el conjunto de la economía, el programa habría generado 19.673 empleos, de los cuales 5.167 serían directos, y 14.673 empleos serían inducidos en el conjunto de la economía; **c)** las AAPP recuperan anualmente 39 millones de euros en impuestos y cotizaciones sociales, produciendo un ahorro de 9 millones de euros, al sustituir prestaciones asistenciales por puestos de trabajo directos.
- Estos tres indicadores, entre otros, nos informan de que si no se hubiera aplicado el POLCD, estos valores añadidos no se habrían producido.
- En resumen el Programa Operativo tiene un doble impacto económico positivo sobre la economía española:
 - Por una parte, genera empleo y estimula la demanda, lo que contribuye a que haya mayor producción, empleo y consumo.
 - Por otra parte, ese aumento de capital y trabajo (que se consigue empleando a las personas y a través del consumo y las contribuciones impositivas de las mismas), reduce los gastos sociales que se tendrían que emplear si esas personas no estuviesen empleadas.

- En segundo lugar, el POLCD ha **aumentado su cobertura**, llegando a un **mayor número de lugares y de personas** a pesar de la crisis. Esto implica un esfuerzo de intervención notable, demostrando que ante las dificultades de inserción laboral, se ha **multiplicado el esfuerzo en formación ocupacional** y creación de capital humano. No obstante, cabe destacar que la consecución de empleos por parte del programa, no ha dejado de crecer a pesar de la crisis.
- De esta manera, **9.838 personas participantes** accedieron al empleo vía intermediación en **2007**, mientras que en **2010** lo hicieron **un total de 11.334 participantes** y en **2011**, la cifra aumentó hasta las **11.611 personas**. Las tasas de éxito se sitúan en torno al 45% de las personas, para las que se ha intermediado. Es decir, con una demanda de empleo decreciente, debido a la profunda crisis económica, el programa ha sido capaz de seguir facilitando el acceso al mercado laboral a las personas vulnerables y a los grupos más excluidos de la sociedad española. La perspectiva de género queda confirmada por el hecho de que el 56% de las personas que han logrado un empleo vía intermediación son mujeres. En cuanto a los jóvenes entre 16 y 24 años, más del 60% logran acceder al empleo con el apoyo del programa.
- Esta evaluación de impacto no contempla dos valores añadidos importantes: las personas que pueden haber encontrado un empleo por sí mismas, después de pasar por el programa; la capacitación y multiplicación de expectativas de empleo que el programa añade en sus destinatarios.
- Es necesario enfatizar que el programa es tanto un trampolín para el empleo de las personas vulnerables, como una vía para evitar la exclusión social al construir cursos de vida personal autónoma.
- Ciertamente el reto futuro reside en **mejorar la estabilidad de un empleo, caracterizado en gran medida por la temporalidad** (entre el 85% y el 90%), y especialmente, en frenar el crecimiento de la jornada parcial, ya que puede lastrar la salida de la pobreza, de trabajadores contratados en subsectores de baja cualificación.
- En tercer lugar, el análisis del impacto institucional nos ofrece resultados de mejora en el **fortalecimiento de la capacidad institucional** a tres niveles: **volumen,**

alcance e impacto. A nivel de **volumen**, el PO se ha traducido en el crecimiento y consolidación del número de convenios realizados, la extensión de auditorías internas y externas, la creación de redes de colaboración con empresas y la expansión de cursos de formación interna.

- En cuanto al **alcance**, hay que destacar la mayor capacidad de interrelación con las empresas e instituciones, creando relaciones estables y de largo plazo. También cabe resaltar la capacidad de **innovación en métodos de trabajo y la adaptación al entorno social, empresarial e institucional**. De esta manera, las buenas prácticas son el contenido básico para un estilo de innovación social, dirigido a crear de forma permanente las condiciones de accesibilidad social, avaladas con premios y reconocimientos nacionales e internacionales.
- En términos de **impacto**, las entidades han forjado progresivamente un trabajo conjunto tanto en formación y metodologías, como en acciones de difusión y sensibilización. En este sentido, han ampliado las redes de colaboración con las empresas y las Administraciones Públicas y han desarrollado la cooperación transnacional dirigida para tener un peso mayor en el próximo período de programación del FSE. Este impacto institucional, se traduce también en una mayor capacitación de la sociedad civil organizada, para dar respuestas creíbles, creativas, flexibles y adaptadas, bajo la forma de **partenariado con el sector público y la empresa privada**. Sin duda alguna, esto supone un fortalecimiento del tejido social, a la vez que las entidades contribuyen a la creación de capital social.

B) El POLCD tiene futuro. Se ha demostrado que es una **respuesta especialmente adecuada para las situaciones de crisis**, como la que estamos atravesando actualmente, a la vez que está estrechamente **ligada con los objetivos de la estrategia 2020**, y las **nuevas respuestas de las políticas sociales**. En este sentido, el programa no solo ha demostrado haber conseguido impactos destacados, en el acceso al empleo de las personas vulnerables y excluidas, también ha contribuido a remover los obstáculos sociales e institucionales, que discriminan en muchos casos a estas personas. Por lo tanto, el programa también puede contribuir al desarrollo de los objetivos de la política de *Cohesión Social* para el próximo periodo 2014-2020, haciendo efectivas la *Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020*, la *Estrategia para la Inclusión*

Social de la Población Gitana en España 2012-2020, así como los distintos planes para la integración de las personas inmigrantes, y para las personas en situación de pobreza y exclusión social.

Dicho futuro, tal como señalamos en este documento, pasa tanto por un **marco europeo y nacional** que lo hagan posible, como por **la continuidad de las mejoras internas**, hasta ahora realizadas por las propias entidades gestoras del PO. Los retos para hacer esto posible van en dos direcciones:

- ❖ Es necesario **reforzar y mejorar los condicionantes del POLCD en el nivel de FSE**. Esto implicaría simplificar la gestión, reforzar el enfoque del programa hacia los grupos vulnerables, adecuar la lógica del largo plazo en los resultados y apoyar más la cooperación transnacional, con el fin de dar visibilidad, relevancia y sostenibilidad, a la lucha contra la exclusión a nivel europeo.
- ❖ También es preciso **reforzar la presencia, la transversalidad y la relevancia del programa** en las políticas económicas y sociales de España. Si bien la lucha contra la exclusión y la promoción de las personas y grupos vulnerables, ha ganado visibilidad y peso institucional, su presencia e impacto es residual en la política económica, y desigual en las políticas sociales. En este sentido, como entorno de apoyo al POLCD, es necesario que las políticas de empleo, inserción y promoción social, de los grupos más alejados del mercado laboral, se refuercen al mismo tiempo que forman parte de la política económica.
- ❖ Del mismo modo, las entidades gestoras **afroitan nuevos retos** en el próximo período de programación: **profundizar** en el trabajo en red y la colaboración mutua; **consolidar** las relaciones con las empresas y la economía social; **ampliar** el contenido del itinerario personalizado, con una mayor imbricación de educación, formación ocupacional y empleo; **reforzar** la dimensión transnacional y **mejorar** la operatividad interna a todos los niveles.

Finalmente, es necesario enfatizar que el POLCD es un programa que forma parte de las nuevas **políticas comunitarias sobre inclusión social activa**, las cuales promueven la creación de programas y acciones, que garanticen a todas las personas una renta suficiente, la inserción laboral, la promoción socio-laboral y el acceso a servicios públicos de calidad. Además de

esto, el POLCD forma parte de las prioridades de los instrumentos financieros, a través de los cuales el FSE materializa la lucha contra la discriminación de todo tipo y las desigualdades sociales.

El programa, como la propia Comisión Europea ha destacado, se sitúa en la perspectiva de las inversiones sociales, es decir, aquéllas que se centran en la mejora del capital humano y el fomento de la cohesión social, invirtiendo en reforzar las capacidades y las competencias de las personas, para que puedan afrontar los riesgos de exclusión que afrontan en su vida cotidiana. De este modo, no solo se consigue el progreso individual, sino que se avanza hacia una sociedad más cohesionada y competitiva. De esta forma las inversiones sociales de hoy ayudan a prevenir que los Estados tengan que afrontar en el futuro, costes económicos y sociales mucho mayores.

Asimismo, el programa acomete retos sustantivos, como son la remoción de obstáculos a la promoción e inclusión socio-laboral, en el marco de sociedades accesibles y sostenibles a largo plazo.



PRESENTACIÓN



TRABAJO DIGNO

Los Fondos Estructurales de la Unión Europea tienen como objetivo la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales, así como promover y reforzar la cohesión social. Así el artículo 3º del Reglamento General de los Fondos Estructurales (1), señala que: “la Comunidad, al amparo del artículo 158 del Tratado, tendrá por objeto incrementar la cohesión económica y social de la **Unión Europea** ampliada, con vistas a impulsar el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Comunidad. Esta intervención se producirá con la ayuda de los **Fondos**, el **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** y otros instrumentos financieros existentes. Tendrá por objeto reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales”.

En este marco el Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación desarrollado en España desde 2000, hasta finales de 2013, (a partir de ahora denominado como **PO** o **POLCD**) (2) es un programa nacional, o plurirregional, dirigido a luchar contra la discriminación, promover la inclusión social activa de las personas vulnerables, y hacer que las políticas públicas integren la perspectiva de inclusión social e igualdad de oportunidades para todos los grupos en situación de exclusión. El POLCD, en general los PO, se basan sobre todo en la aplicación del artículo 10 del Tratado de Funcionamiento de la UE de lucha contra la discriminación racial, étnica, religiosa, de creencias, por razón de discapacidad, edad y orientación sexual. También en las previsiones de los artículos 8º (“eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres”) y 9º (“lucha contra la exclusión social y de género”).

El desarrollo de este programa está en manos de operadores públicos y privados, sin fin de lucro, que gestionan diferentes acciones e intervenciones, muchas de ellas compartidas, cuya efectividad es valorada en cuanto a procesos y resultados, por el propio **FSE**, el **Gobierno de España**, las **Comunidades Autónomas** y las propias instituciones

1 Reglamento (CE) No 1083/2006 DEL CONSEJO de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1260/1999.

2 **EI POLCD** ha tenido hasta la actualidad dos fases: 2000-2006 y 2007-2013. A partir de 2014 se abre un nuevo periodo 2014-2020

públicas y operadores privados. ⁽³⁾ Evaluar el programa, sus procesos y principales resultados, se ha convertido no solo en una exigencia normativa, sino en un estilo de trabajo y en la necesidad de rendir cuentas de los resultados, así como demostrar la eficacia de los recursos invertidos.

En concreto, la gestión del programa por parte de los operadores sin ánimo de lucro, durante los últimos doce años— **Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano** - ha dado lugar a acciones conjuntas, a sinergias en sus acciones, a aprendizajes comunes, que se han trasladado a documentos, y a nuevas prácticas de intervención conjunta.

El documento que presentamos es una evaluación de impacto económico, sociolaboral e institucional, realizada de manera conjunta, por las cuatro entidades no lucractivas antes citadas, que se plantea tres objetivos:

- a Destacar** tanto la importancia estratégica y operativa del PO, en la lucha contra la discriminación dentro de la *Estrategia Europa 2020*, (lucha contra la pobreza y la exclusión, promocionando la inclusión activa de los colectivos más vulnerables), y de la *Estrategia Nacional de Empleo de España*. Así como la importancia social y científica, de conocer su impacto y efectos multiplicadores. La evaluación realizada forma parte de la tradición evaluadora del FSE y de su estilo de trabajo, que mide el alcance y efectividad de sus acciones. Sin embargo, la presente evaluación viene a cubrir una insuficiencia en la verificación de impacto final de los programas operativos que, en general, solo miden los resultados intermedios.
- b Evaluar** el impacto económico, socio-laboral e institucional del PO, durante el período 2006 a 2011, es decir, desde el final del primer período de programación del FSE (2000-2007), hasta el último momento, con información disponible durante el segundo período de programación (2007-2013). La evaluación de impacto realizada sigue en

3 **EI POLCD** en España lo gestionan cinco instituciones del Sector Público y cinco entidades sin fin de lucro.

gran medida, la guía no prescriptiva o indicativa del FSE, de evaluación de las intervenciones para combatir la discriminación, publicada en el marco de la programación del período 2007-2013. El énfasis de la evaluación estriba, no solo en sus resultados, sino también en la valoración de sus impactos finales como **resolución** de las necesidades sociales, de aquellas personas que participan en el programa (acceso al empleo y formación), como **contribución** al crecimiento, al consumo y al empleo, y también como impacto en el **desarrollo institucional y mejora de la gobernanza**.

- c Reforzar** el potencial de futuro del PO, teniendo en cuenta sus fortalezas y debilidades, así como el nuevo contexto de crisis estructural, su impacto en el empleo y las condiciones de vida de los grupos de población más vulnerables, de la sociedad española. La evaluación realizada, al demostrar la efectividad de los resultados, justifica la continuidad del programa sobre la base de mejoras institucionales y financieras. La crisis pone de manifiesto la necesidad, de que los grupos vulnerables estén presentes en el corazón de las políticas económicas, en los **PNR** y en las *Estrategia Nacionales de Empleo*, como una realidad incuestionable. Las entidades sociales gestoras del PO han demostrado que pueden seguir añadiendo valor social y económico al desarrollo del programa en el nuevo período 2014-2020 y, en concreto, que pueden contribuir a la inclusión laboral de las personas vulnerables.



NOTA METODOLÓGICA



La evaluación realizada ha combinado diferentes técnicas de análisis, como son el análisis cuantitativo (explotación de bases de datos y modelos de simulación de impacto económico), las prácticas cualitativas (entrevistas en profundidad), y el análisis documental de estudios ya realizados, desde la perspectiva del llamado *valor añadido comunitario*, que ha desarrollado el **FSE**, el cual consiste en la orientación de la evaluación hacia el logro de impactos finales del programa, es decir: cuánto empleo crea el programa y de qué naturaleza, cómo contribuye al crecimiento de la economía, cómo refuerza las organizaciones sociales y cómo se crea tejido social.

- a Revisión documental.** En este sentido el grupo de trabajo ha revisado en profundidad, como paso previo al diseño de la metodología de trabajo, los estudios y evaluaciones de resultados realizados por las propias entidades sociales, operadores del POLCD en España, y otros diferentes documentos de la **Unidad Administradora del FSE** de España. También se ha realizado un exhaustivo análisis de documentación, con los estudios realizados por encargo de la **Comisión Europea** referentes a la evaluación de impacto, parte de los cuales aparecen citados en el trabajo. Para la realización de la parte final del capítulo de síntesis – futuro del programa – se ha analizado en profundidad, la documentación referida a las políticas de inclusión de la Comisión Europea, en el marco de la *Estrategia 2020*, la nueva programación del FSE 2014-2020 y las políticas españolas sobre inclusión social y laboral, incluidas en las *Estrategias* de inclusión de colectivos vulnerables.
- b La evaluación del impacto económico** del POLCD, se ha basado en el modelo de simulación económica, **Hermín-España**, aplicado por la Comisión Europea y el propio FSE, en evaluaciones “ex-ante” del impacto de medidas de política económica. El modelo Hermín ha sido aplicado para comparar las características estructurales de las economías periféricas europeas, así como para la evaluación de los efectos macroeconómicos, de los *Fondos Estructurales* y de *Cohesión Europeos*, del *Mercado Único Europeo*, del envejecimiento de la población, de la ampliación de la Unión Europea y de la *Ley de Dependencia*.
- c** Se trata de un modelo de 178 ecuaciones distribuidas en tres bloques principales: oferta, consumo y distribución de la renta, que se aplica al gasto realizado entre 2006 y 2011, ambos inclusive, por parte de las entidades del POLCD. Mediante el modelo, se ha simulado la producción agregada, el empleo directo e indirecto, el consumo generado y los ingresos

fiscales y cotizaciones, que dejarían de generarse si el programa no existiera. De este modo, la evaluación “ex-post” ha permitido constatar la eficiencia económica del programa, a la vez que su capacidad de generación de empleo.

- d** La **evaluación de impacto en el empleo**, eje central de la evaluación, analiza la eficacia del POLCD en cuanto a inserción laboral. Para ello, el análisis se ha apoyado en las bases de microdatos, aportados por las cuatro entidades para el período 2007-2011, es decir, la información individual referida a los participantes en el POLCD, después de eliminar las referencias de identidad. Esta base de datos ha permitido construir ficheros de microdatos, que registran las características de los participantes y de las acciones que han recibido en el citado periodo, así como los empleos que han conseguido y las características de estos últimos.
- e** Como las bases de datos de cada entidad son diferentes, ha sido necesario un esfuerzo de homogeneización con el fin de ofrecer el mismo tipo de información.
- f** Con ello se han producido, en primer lugar, cuatro informes individuales, uno por entidad, con carácter exhaustivo y que aparecen en las webs de cada organización. Por otra parte, se ha realizado un estudio de síntesis, o agregado del conjunto de las cuatro entidades, en el que ha sido preciso renunciar a algunas características de los usuarios, ya que no todas las entidades disponen de las mismas variables, y a veces la información se introduce o clasifica de manera distinta en variables iguales o similares.
- g** En el informe agregado se consideran las distintas características sociodemográficas de las personas participantes, como es el género, la edad, el nivel de estudios, el país de nacimiento y la discapacidad, en relación con las distintas fases del itinerario individual de inclusión socio-laboral: orientación, formación e intermediación laboral. Se ha valorado el impacto de cada fase, en relación con los participantes: perfiles e incidencia de las acciones, así como el empleo logrado vía intermediación y sus características contractuales.
- h** La **evaluación institucional** tiene como objetivo valorar la cobertura y eficiencia del POLCD, a través de los convenios de colaboración con empresas, Administraciones y organizaciones del Tercer Sector, y la creación de redes de apoyo y colaboración. También se valoran las acciones conjuntas de las entidades sociales e individuales, en relación con las herramientas de información y gestión, así como la visibilidad de las

acciones y las labores de sensibilización. Finalmente, se recogen las buenas prácticas generadas a lo largo del tiempo, en materia de inclusión activa.

- i** Para ello, la metodología de trabajo se ha apoyado en las siguientes técnicas: **a)** Recogida de información en las propias entidades, basada en una guía o cuestionario diseñado por el equipo de investigación, completado con memorias, documentos internos, análisis de las webs de las entidades y análisis de campañas de sensibilización. **b)** Con el fin de valorar las mejores prácticas en inserción laboral y formación, se han realizado entrevistas semiestructuradas en dos servicios de empleo de Comunidades Autónomas (**Navarra y Andalucía**), a los responsables de la **Unidad del FSE** de la Comisión Europea y de la **UAFSE** en Madrid, a los **Ayuntamientos de Burgos y Avilés**, y a los grupos empresariales **Repsol y Siro**. **c)** Del mismo modo, se han realizado entrevistas semiestructuradas a una muestra significativa de personas participantes en el programa en Madrid, Barcelona y Sevilla, de las cuatro entidades sociales gestoras del programa. **d)** Finalmente, se han contrastado, mediante entrevista, los resultados de los tres análisis previos con los directivos de las cuatro entidades, a la vez que se ha recogido información sobre el devenir del programa en el período de programación 2014-2020 del FSE.
- j** La combinación del análisis institucional con las prácticas cualitativas, en este caso a través de entrevistas, permite realizar una valoración que destaca la relevancia del POLCD o PO, como un programa europeo de lucha contra la discriminación, el cual combina varios elementos: el enfoque integrador de la inclusión social, la participación activa de variados agentes sociales e institucionales, la coordinación de instituciones, políticas y acciones, junto con el aprendizaje mutuo.
- k** Finalmente, se ha elaborado un **informe de síntesis**, el cual revela la importancia de la evaluación de impacto del POLCD y la justificación del enfoque. También se sintetizan los principales impactos económicos, de empleo e institucionales del programa, y sobre todo, se hace una valoración del futuro del programa, así como de su necesaria continuidad, considerando de manera conjunta, tanto los resultados de la evaluación, como los objetivos del FSE, para el período 2014-2020 en el marco de la *Estrategia Europa 2020*.

I. NATURALEZA Y DESARROLLO DEL PROGRAMA OPERATIVO

DERECHO AL TRABAJO



I.1. EL PROGRAMA OPERATIVO: OBJETIVOS, COBERTURA Y DESARROLLO DESDE EL AÑO 2000 AL 2012

El **PO** es una acción estratégica del **FSE**, dirigida a financiar y apoyar la lucha contra la discriminación social y laboral, de los grupos vulnerables y excluidos en España, a nivel nacional (estrategia nacional), fomentando la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres, con especial atención a la integración socio-laboral de las personas jóvenes.

Sus objetivos son amplios, ya que combina programas y acciones, dirigidas a grupos con **necesidades concretas** (target), con una **intervención transversal** (mainstreaming), la cual contempla el conjunto de los problemas de la exclusión social, por parte de las diferentes políticas nacionales, autonómicas y locales, entre ellos la igualdad de género y la lucha contra todo tipo de discriminación. Igualmente, se combina la acción **desde arriba** (nivel nacional) con la acción **desde abajo** (ámbito de las políticas locales). La perspectiva de la intervención es de largo plazo: hacer **sostenibles** los cambios provocados por las intervenciones sociales e institucionales. El estilo de trabajo reside en la **colaboración** y la creación de **sinergias** con empresas, Administraciones Públicas y organizaciones de la sociedad civil en general. Finalmente, el PO no solo lucha contra los efectos de la exclusión socio-laboral, sino que crea las condiciones sociales, económicas e institucionales para **prevenir** la exclusión, haciendo de emblema **el principio de igualdad de oportunidades**.

Como ya señalaban las entidades sin ánimo de lucro, gestoras del programa en 2010, en el documento *“10 años trabajando con la UE por una Sociedad Inclusiva”*, la importancia del PO queda destacada tanto por su dimensión nacional (la lucha contra la desigualdad como un compromiso central), como por su enfoque (inclusión socio-laboral), así como por el hecho de que por vez primera, un grupo de ONG son gestoras intermedias del PO.

Si nos situamos en el segundo período de programación 2007-2013, el PO de España ha sido especialmente ambicioso, ya que además de consolidar el método de trabajo de los “itinerarios individualizados” (desarrollo de programas personalizados de orientación, formación e inserción laboral), los cuales constituyen el *corpus* central de la intervención, las entidades gestoras sin ánimo de lucro han hecho frente al reto de la crisis económica, multiplicando su esfuerzo en formación e intermediación, a la vez que han reforzado las sinergias con las Administraciones Públicas y las empresas. También han hecho visibles el programa, incrementando las acciones de sensibilización y han profundizado en sus actividades de colaboración, complementariedad y aprendizaje mutuo, con el objetivo de que el trabajo de las organizaciones sea un todo en el estilo y en los efectos.

Durante los dos períodos del POLCD, las entidades sociales gestoras del mismo, han desarrollado un estilo propio de trabajo y han aportado un valor social y económico, que hemos evaluado nuevamente con la mirada puesta en los impactos finales:

a El estilo de trabajo e intervención es una característica singular de las cuatro entidades operadoras, ya que no se trata de lograr solamente resultados, sino también de cómo se logran. Dicho estilo, en proceso de renovación permanente, se caracteriza por los siguientes rasgos:

- En primer lugar, se trata de lograr el **bienestar de personas** concretas en las dimensiones del empleo, la protección social y la mejora de los vínculos sociales. En este sentido, se trata de avanzar más allá del crecimiento económico, buscando la promoción social de las personas vulnerables y su desarrollo social.
- Las personas son protagonistas de su propio proceso de inserción. Ellas marcan el ritmo y son acompañadas por los profesionales y los voluntarios, a lo largo de **los itinerarios diseñados** a la medida de sus capacidades personales, y del tipo de entorno social y familiar.
- El desarrollo del PO ha hecho crecer el **común denominador de las entidades no lucrativas**, ya que siendo un programa nacional, la respuesta institucional también tiene que ser local. Esto ha exigido que las acciones de búsqueda de socios, acceso a empresas y la relación con las Administraciones, se hayan tenido

que multiplicar en el ámbito estatal, para avanzar en el objetivo estratégico en la lucha contra las desigualdades sociales y territoriales.

b El valor añadido del PO. De la información disponible, recogida en el citado documento “10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva”, se deduce que los resultados del programa entre 2000 y 2010 no han podido ser más elocuentes: **350.179 personas participantes, 122.628 personas formadas, 136.298 empleo conseguidos, 737 empresas creadas y 1.400 entidades que han recibido apoyo**. Estos resultados se traducen en el bienestar de las personas, en los métodos de trabajo, en el trabajo conjunto y en la visibilidad de las acciones.

Las entidades operadoras, basándose en este valor añadido de resultados, dan un paso más y se preguntan por los **impactos de dichos resultados**, en términos de **inclusión social, de crecimiento económico y desarrollo institucional**. Como consecuencia de dicha pregunta, nos planteamos si tales impactos son sostenibles a medio plazo.

Para ello, y previamente a la valoración de dicho impacto, tratamos de destacar a continuación, de manera sintética, algunas de las experiencias y reflexiones del FSE, en materia de evaluación de impacto social de los PO.



1.2. ANTECEDENTES Y RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS PO EN LA UE

El **FSE (2010)** hizo pública una guía de evaluación indicativa, la cual no es obligatoria, con ocasión de la puesta en marcha de los PO 2007-2013, destacando algunos de los problemas de la evaluación del programa, y de los métodos que se pueden utilizar (ESF, 2007).

En dicho documento, se señalan algunos de los objetivos de la evaluación: los beneficiarios, los *stakeholders*, la transversalidad de género y de lucha contra la discriminación. Sobre todo cabe destacar, el denominado “**valor añadido comunitario**” (**VAC**), que ha sido adoptado en mayor o menor medida, por los diferentes trabajos de evaluación, es decir, los objetivos de **volumen, alcance, innovación e impactos** de diferente tipo, tanto en las políticas, como en el desarrollo institucional, en los empleadores y en los participantes en el programa. Aunque no existe un acuerdo consensuado sobre el contenido del VAC, la práctica de la evaluación ha asumido en general la guía indicativa del FSE, que nosotros adoptamos como marco orientativo general ⁽⁴⁾.

La mayoría de las evaluaciones realizadas hasta ahora, son de implementación (el 82%) o de efectividad de los resultados (en qué medida se han logrado los objetivos previstos). Solo un pequeño porcentaje (18%) son evaluaciones de impacto (**Metis-Eureval, 2011**), cuyos criterios sustantivos de evaluación deben ser los de: acceso al empleo, el refuerzo de la inclusión social, la mejora del capital humano, la creación de redes y el refuerzo de la capacidad institucional (la denominada *building capacity*). En este sentido (**Ramboll, Euro-**

4 Los efectos de “volumen” se refiere a los efectos que añade el **PO** a la acción ya existente, o incremento de la dimensión; el “alcance” o *scope*, se refiere a qué grupos sociales alcanza el programa, que de otra manera no serían objeto de las políticas sociales; “innovación y aprendizaje” es el apoyo deliberado a innovaciones y transferencia de ideas, que pueden aplicarse en contextos diferentes; efectos de “proceso” son los impactos positivos para las administraciones y operadores como consecuencia de la intervención.

val, Seor y Matax, 2010) se observa que dada la ausencia de información para hacer valoraciones de impacto, las evaluaciones suelen centrarse en los resultados aparentes, y en la evaluación de la gobernanza (sobre todo los nexos de los PO con los PNR). Este último aspecto lo abordaremos en la parte final de este informe.

Toda evaluación, según el FSE, debe contemplar al menos cuatro niveles. En nuestro caso hemos adoptado: el impacto sobre los grupos sociales de referencia (*target*), los campos de intervención (empleo, educación y formación ocupacional, e inclusión social), las diferentes categorías de *stakeholders* y, finalmente, la intervención en estructuras y sistemas (capacidad institucional, mejora del conocimiento, partenariado y creación de redes). A estos niveles les hemos añadido por nuestra parte, el impacto económico en un sentido amplio, es decir, en qué medida el PO es un factor de crecimiento económico y de empleo, de consolidación de los sistemas de protección social, y del Estado de Bienestar en particular.

En esta misma dirección otros estudios (**IE Business School, 2011**; **CSES, 2011**) contemplan la evaluación de las acciones del FSE, (en este caso la inclusión de personas inmigrantes y minorías étnicas) considerando los criterios de relevancia, eficiencia, efectividad, sostenibilidad, impacto institucional y VAC, observando también la dificultad de medir los impactos finales, de las acciones que desarrolla el PO.

Aunque la evaluación de impacto que hemos realizado tiene tres niveles, cada uno de ellos tiene su propia especificidad. Asimismo, la evaluación de impacto económico estima el retorno económico del gasto del programa; la evaluación institucional valora la eficacia de la intervención de los operadores, su contribución a la construcción de redes de colaboración ampliada y una gobernanza transparente; finalmente, la evaluación socio-laboral, núcleo central de la evaluación de impacto, nos da razón del empleo creado, de la formación de capital humano vía formación y, en general, de las mejoras en empleabilidad e inclusión social. En este último caso, medimos directamente la utilidad social, e incluso parcialmente, la sostenibilidad del objetivo de acceso al empleo, mediante el empleo creado y la calidad del mismo.

Dicho de otro modo, mediante la evaluación de impacto económico, medimos la **eficiencia** del PO. La **efectividad y sostenibilidad** del programa se miden a través de la evaluación de impacto socio-laboral. Y la **oportunidad y relevancia** del PO, la medimos y valoramos mediante el conocimiento de la mejora de la capacidad institucional, de los operadores privados, la extensión del enfoque de transversalidad (igualdad de género y no discriminación), el cambio de mentalidad en las personas participantes (proactividad y autonomía), en las empresas (contratar personas vulnerables es rentable), en las Administraciones Públicas (operar con entidades privadas es una vía de lograr eficacia en las políticas activas) y en la sensibilización del entorno social y familiar, así como de la sociedad civil, en favor de una sociedad inclusiva.



En definitiva, aquí analizamos no tanto la actividad del PO (inputs y outputs) sino su impacto (resultados finales), es decir, si el PO contribuye a la creación de riqueza, si logra avances efectivos en inclusión socio-laboral, y si produce mejoras institucionales que hagan avanzar la gobernanza del programa. Todo esto permite reforzar las estrategias nacionales de empleo e inclusión social.

2. EVALUACIÓN DEL PO DESDE LAS PERSPECTIVAS ECONÓMICA, DE INSERCIÓN SOCIO-LABORAL E INSTITUCIONAL



2.1. EL IMPACTO ECONÓMICO DEL PO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

LA EVALUACIÓN DEL CRECIMIENTO, CONSUMO, EMPLEO Y SUS EFECTOS FISCALES

La evaluación del impacto económico mide el efecto “**volumen**” del **PO**, a partir de los esfuerzos presupuestarios del programa, la creación de instrumentos financieros y el incremento de instrumentos políticos y operativos. En nuestro caso, nos centramos en la valoración de impacto macroeconómico del PO, que tiene un precedente en el “*Cuarto Informe sobre la cohesión económica y social*” (CE, 2007). En dicho informe, a través de la herramienta de análisis *Hermín*, se estima que la política de cohesión económica y social crearía alrededor de dos millones de puestos de trabajo hacia el año 2015, de los cuales 433.000 serían creados bajo la financiación del **FSE** (Sosvilla-Rivero, Bajo Rubio, O. y Díaz Roldán, 2006).

Se ha aplicado la misma herramienta econométrica (el programa de análisis *Hermín-España*), a los gastos del PO durante el período 2006-2011⁽⁵⁾, es decir, se ha tenido en cuenta el gasto determinado en las funciones desarrolladas y su dimensión de gasto económico: personal, funcionamiento e inversión. En concreto, se ha evaluado el impacto económico dentro del conjunto de la economía española, de un gasto total de 244 millones de euros, supondría una media de 40,7 millones de euros anuales.

El PO se nutre de varias **fuentes de financiación**, cuyo peso estimado sería: el **64%** procede de **Fondos Europeos**, el **9%** es aportado por las **Administraciones Públicas** y el **27%** es aportación de las entidades sociales que gestionan el **POLCD**. Por lo tanto, se trata de un esfuerzo financiero público y privado muy relevante tanto por el

5 Ver Segunda parte de la presente publicación: “*Impacto económico*” **Simón Javier Sosvilla Rivero**.

volumen de recursos movilizados, como por las sinergias que se crean entre los actores e instituciones participantes en el programa.

En la valoración, para no distorsionar el impacto económico, se ha tenido en cuenta el perfil dominante de los usuarios del PO. En general son personas con bajo nivel educativo, y con escasa experiencia laboral previa.

La valoración de impacto económico se ha realizado estimando el efecto del PO, en el crecimiento económico (**PIB**), en el mercado de trabajo (efectos directos e indirectos), en el desempleo, en el consumo, en la imposición directa e indirecta, en las cotizaciones sociales, en el déficit y en la deuda pública.

LOS RESULTADOS: EL PROGRAMA ES RENTABLE

Las acciones e inversiones realizadas con cargo al **POLCD** tienen un doble efecto sobre la economía española. Por una parte, las cantidades programadas suponen un estímulo para la economía, ya que son un mayor gasto que se transmite directamente en la demanda, y por tanto, en la producción, en el empleo, en el consumo y en las finanzas públicas. Por otra parte, las actuaciones realizadas en capital físico (edificios, maquinarias y herramientas) y en capital humano (incremento de la cualificación y la empleabilidad de las personas atendidas), generan efectos de oferta, que actúan a través de las mejoras en productividad de los factores privados (capital y trabajo), que a su vez se traducen en reducciones de los costes e incrementos en la competitividad, estimulando significativamente la producción agregada de la economía española.

El modelo econométrico genera simulaciones que permiten examinar el comportamiento de una economía española contrafactual, del mismo modo en el que se hubiese observado en el caso de “no haberse llevado a cabo el POLCD”. El comportamiento de esta economía sin POLCD, se compara con la economía española, que ha sido observada en la realidad y en la que sí ha recibido las actuaciones del POLCD, de

modo que sus diferencias indican el efecto del POLCD sobre las variables macroeconómicas más importantes.

El gasto total del PO en los seis años fue de 244.112.000 euros, por lo que el gasto medio anual es de 40.685.333 euros. En el Cuadro I se recoge el resumen de los principales resultados de la evaluación macroeconómica del POLCD:

CUADRO I
RESUMEN DE LOS EFECTOS DEL POLCD SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

	Mean variations 2006-2010	Accumulated variations 2006-2010
Producción agregada (millones de euros)	56	340
Consumo (millones de euros)	34	207
Empleo directo (contratos anuales equivalentes a tiempo completo)	861	5167
Empleo indirecto (contratos anuales equivalentes a tiempo completo)	2418	14506
Empleo total (contratos anuales equivalentes a tiempo completo)	3279	19673
Tasa de paro (porcentaje)	-0,016	-0.087
Déficit público (millones de euros)	-23	-140
Ingresos públicos (millones de euros)	39	232
Gastos públicos (millones de euros)	15	92
Impuestos indirectos (millones de euros)	10	61
Impuestos indirectos (millones de euros)	10	62
Cotizaciones sociales (millones de euros)	11	60
Prestaciones no contributivas (millones de euros)	-9	-56

Fuente: Evaluación de impacto económico. Parte dos del estudio

Las simulaciones realizadas nos indican que durante el período 2006 a 2011 (ambos inclusive), el impacto económico del POLCD se habría traducido en:

- Un impulso promedio a la producción agregada de la economía española, de 56 millones de euros, lo que supone que habría generado un incremento de la producción española en 1,38 euros por cada euro invertido.

- Un incremento de 34 millones de euros del consumo medio de las familias españolas, lo que implica un multiplicador de 0,77 céntimos por cada euro invertido.
- La creación de una media anual de 3.279 empleos, equivalentes a tiempo completo, de los cuales 861 serían directos (trabajadores del propio programa y beneficiarios empleados por las propias entidades), y 2.418 serían empleos indirectos en el resto de sectores productivos. Es decir, se habrían mantenido o generado, un total acumulado de 19.673 contratos anuales a tiempo completo, de los cuales 5.167 serían directos y 14.673 serían indirectos.
- El PO habría contribuido a una reducción media de la tasa de paro de 0,016 puntos porcentuales.
- El déficit público se habría reducido en 23 millones de euros, fruto de una subida media de 39 millones de euros en los ingresos públicos, y de 15 millones en los gastos públicos.
- Habría aumentado en 10 millones de euros la recaudación media por impuestos directos (impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etcétera).
- Habría generado una elevación de 10 millones de euros en la recaudación media por impuestos indirectos (impuestos sobre la producción y las importaciones).
- La recaudación media por cotizaciones sociales se habría incrementado en 11 millones de euros.
- Se habría originado un ahorro medio de 9 millones de euros, al sustituir prestaciones no contributivas por puestos de trabajo directos.

Como **indicador de síntesis**, cabe destacar que por **cada euro invertido** en el POLCD, se **recuperarían 91 céntimos** a través de retornos fiscales de diversa naturaleza, de los cuales 59 céntimos corresponderían a la cuantía procedente de la **Unión Europea**, 8 céntimos compensarían a la contribución de las Administraciones Públicas españolas, y 25 céntimos pertenecerían a las aportaciones realizadas por las entidades participantes, lo que a su vez implicaría una tasa de retorno del gasto nacional (medida hecha por la ratio de ingresos públicos totales, sobre la financiación nacional) de 2,55 euros por cada euro nacional invertido (público y privado).

De los resultados se deduce que **las acciones** desarrolladas bajo el POLCD por las instituciones Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano, no sólo habrían contribuido a la inserción laboral de determinados colectivos en situación o riesgo de exclusión, sino que habrían constituido **un elemento dinamizador** de la economía española en su conjunto, **manteniendo la actividad productiva y contribuyendo al mantenimiento del empleo**.



2.2

LA MEDIDA DE LA EFECTIVIDAD DE LA INSERCIÓN SOCIO-LABORAL

El **PO** tiene su núcleo esencial en la inserción socio-laboral, más concretamente, en el acceso al empleo y a la formación ocupacional, a través de itinerarios personalizados en los que se contemplan posibles actividades de orientación, formación, intermediación laboral y seguimiento “ex –post”.

La medida de impacto positivo, viene dada por la capacidad del programa para acercar a las personas participantes, al mercado laboral e integrarlas en trabajos dignos, haciendo del programa un medio, y no un fin, para las personas vulnerables. El análisis de dicho impacto nos lleva a preguntar tanto por las características de las personas que participan, como por la eficacia del programa, y sobre todo, por el éxito en el acceso al empleo vía intermediación y sus características (6).

LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTICIPANTES A TRAVÉS DE LAS ACCIONES DE LOS ITINERARIOS

El **POLCD** está dirigido a la inclusión activa de personas con discapacidad, inmigrantes, gitanos y otras personas en situación de alta vulnerabilidad.

Del análisis de impacto de los años 2007 a 2011, ambos inclusive, constatamos que a pesar de la crisis estructural, con efectos negativos tan profundos en el mercado de trabajo español, el número de personas que han participado en el PO ha crecido de forma sostenida en el

6 Ver Tercera parte de la presente publicación: “Impacto en la inserción laboral” M^a Ángeles Davia y Carlos García Serrano.

tiempo, a la vez que se ha mantenido la incidencia, en todas las medidas del itinerario individualizado de inclusión sociolaboral: orientación individual, formación e intermediación. En lo que se refiere a esta última, la intermediación, la evaluación realizada constata que el resultado del tránsito a la ocupación ha sido muy positivo: la tasa de éxito en el tránsito al empleo pasó del 45,7% en 2007 al 48,5% en 2011, en un entorno de caída de la oferta de vacantes en las empresas, con un relativo descenso en los años de inicio de la crisis económica (2009-2010).

Estos niveles tan sostenidos de incidencia, con un **volumen creciente de participantes**, demuestra **el extraordinario esfuerzo realizado por las entidades sociales gestoras**, para sostener sus acciones y las redes de apoyo, llegando incluso a incrementarlas, como es el caso de la formación ocupacional. Dada la enorme dificultad de la economía española para crear empleo, hay que destacar la elevada capacidad para sostener los niveles de intermediación, y facilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas vulnerables sin empleo.

Si analizamos la incidencia del programa en función de diferentes características socio-demográficas, observamos que:

- a Aunque la **mujer** tiene un peso y relevancia muy elevada en el PO, durante el período analizado ha perdido un cierto protagonismo en todos los ámbitos del itinerario laboral. Si bien lo recupera con las medidas de intermediación o de acceso al mercado de trabajo, al final del periodo. El éxito en la transición al empleo, debido a la intermediación laboral que alcanzaba una tasa del 45,7% en 2007, llega a elevarse al 48,5% en 2011, con una caída en los años 2009 y 2010. La mujer trabajadora vulnerable, como la mujer trabajadora española en general, está soportando el impacto de la crisis con un comportamiento muy similar al de los hombres, lo cual no ha sucedido en las crisis precedentes, que afectaban de manera más negativa a las mujeres.
- b Existe una mayor presencia de las personas **inmigrantes** en medidas de formación, lo cual se explica porque necesitan más herramientas para adaptarse al mercado de trabajo español, a la vez que una ligera menor presencia en la intermediación.
- c Aunque es un programa con un claro predominio de **población joven**, se ha producido de forma suave, pero continuada, una disminución en el peso relativo de este colec-

tivo en todas las medidas, menos en formación. De hecho, conforme cae la presencia de jóvenes en intermediación y orientación, se refuerza la de formación ocupacional.

- d Finalmente, hay que destacar la **presencia creciente de personas sin estudios** en todos los ámbitos de actuación, ya sea orientación, formación o intermediación. Conforme ha aumentado el número de participantes con este perfil, también lo ha hecho de forma paralela su presencia, en todo tipo de intervenciones del itinerario individualizado, de promoción e inclusión laboral.

RESULTADOS EN INSERCIÓN LABORAL: EL VOLUMEN DE EMPLEOS LOGRADOS

Todas las medidas que desarrollan las entidades sociales gestoras, con las personas participantes en el **POLCD**, están destinadas a mejorar su empleabilidad en un sentido amplio, entendida como la potencialidad que tienen de acceder y mantener un puesto de trabajo en el futuro. Aquí destacamos el **impacto inmediato: cuántos empleos se logran a través de la intermediación de las entidades gestoras**.

Sin embargo, no podemos olvidar dos aspectos que nos darían la dimensión real del impacto, de poder medirse: en primer lugar, no se valoran las posibilidades de que los participantes en diversas acciones del programa, logren empleos por su cuenta, sin apoyo directo de las entidades; en segundo lugar, no se mide cómo el programa aumenta la probabilidad de lograr empleos, los cambios de actitud y la intensidad de la búsqueda, a los que el programa contribuye mediante la orientación y motivación hacia el empleo.

Como se puede ver en el **Cuadro 2**, se han procesado entre 9.838 (en 2007) y 11.611 (2011) empleos correspondientes a acciones de intermediación, llevadas a cabo en el mismo año, lo cual representa un aumento medio interanual del 4,2%. Es interesante destacar que en 2011, cuando se agudiza la depresión económica en España, las entidades fueron capaces de registrar un número creciente de puestos de trabajo, a través de la actividad de intermediación, aunque a menor ritmo: 4,9%. Como resultado de esta evolución, al final del periodo el número de empleos logrados en intermediación superaba en un 18% los niveles iniciales.

CUADRO 2
EMPLEOS CONSEGUIDOS A PARTIR DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

	2007	2008	2009	2010	2011
Total	9.838	9.841	10.277	11.334	11.611
Evolución (%)		0,1	8,8	20,5	4,9
Evolución (índice)		100	104,5	115,2	118,0
Evolución (t. acumulativa)					4,2

Fuente: Evaluación de la inserción laboral. Parte tres del estudio.

Pero el valor añadido en el empleo, no se mide solo por el nivel conseguido en cuanto a volumen de empleos o contratos logrados, sino también por los esfuerzos realizados, es decir, por cuántas acciones de intermediación son necesarias para conseguir un empleo, o la combinación de acciones de esta última, con otras de orientación y formación. El resultado es que la tasa de éxito en el tránsito al empleo para acciones de intermediación, pasó del 45,7% en 2007 al 30,4% en 2009, para después remontar hasta un 48,5% en 2011. Este último resultado, tan llamativo, es fruto de la evolución de las acciones de intermediación (que disminuyen al final del periodo, al recibir menos ofertas de vacantes en las empresas, debido a la crisis económica) y el número de empleos conseguidos (que se mantiene creciente a lo largo de todo el periodo, incluso en épocas especialmente difíciles).

En el **Cuadro 3**, que recoge el resultado del tránsito a la ocupación como consecuencia de las acciones de intermediación, nos muestra no solo el éxito relativo de dichas acciones, sino también su impacto según las características sociodemográficas. De esta manera, se constata la elevada tasa de éxito en el caso de los jóvenes (16-24 años), que tanto en 2007 como en 2011, alcanza un porcentaje superior al 68%, con una cierta caída en los años 2009 y 2010. Cabe destacar también la diferencia de éxito entre españoles y extranjeros, siendo las tasas de logro de acceso al empleo, casi el doble en los primeros, en comparación con los segundos; más del 50% de los participantes que no tienen estudios, o solo estudios obligatorios, acceden al empleo vía intermediación por encima de la media, y de los que tienen estudios secundarios y superiores. Finalmente, las personas con discapacidad logran tasas de ocupación por encima de la media, con la excepción del año 2011.

El balance de todo esto en términos de acceso al empleo, se puede calificar como **muy positivo**, porque lo esperado en el contexto de crisis, habría sido una caída del acceso a los empleos, tanto en las medidas de intermediación, como en el total de medidas de inclusión socio-laboral.

CUADRO 3
TRÁNSITOS A LA OCUPACIÓN RESULTADO DE ACCIONES DE INTERMEDIACIÓN

	2007	2008	2009	2010	2011
Total	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
Sexo					
Varones	48,1	40,8	30,3	38,6	57,2
Mujeres	44,2	44,3	30,5	34,0	43,6
Total	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
Edad					
16-24	68,7	64,9	53,9	58,3	68,4
25-39	44,4	42,8	30,0	37,5	51,5
40-54	36,2	35,5	25,4	29,9	43,1
55 y más	31,4	32,8	27,6	27,9	30,9
Total	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
Nacionalidad					
Extranjero	37,1	37,6	34,1	29,5	35,6
Español	52,3	47,1	28,5	40,3	61,0
Total	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
Nivel educativo					
Desconocidos	42,9	40,1	35,3	26,3	32,6
Sin estudios	51,9	47,4	38,8	44,5	53,5
Obligatorios	52,8	48,8	30,9	40,7	58,9
Secundaria	34,5	35,2	23,2	30,7	41,2
Universidad	33,8	31,5	23,0	28,2	35,5
Total	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5
Discapacidad					
No	58,6	53,2	48,4	41,9	45,2
Sí	27,8	28,6	17,6	29,4	55,0
Total	45,7	42,9	30,4	35,9	48,5

Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

COMPOSICIÓN DEL EMPLEO Y SUS CARACTERÍSTICAS

a) Quiénes acceden a un empleo

Más de la mitad de los empleos registrados son ocupados por mujeres, casi el 60%. También se observa un cierto envejecimiento del perfil de personas, que logra un empleo a través de la intermediación. El peso relativo de los menores de 25 años, pasa del 21,2% en 2007 al 14% en 2011. A cambio, aumenta el de las personas de 40 a 54 años, pasa de 28,3% en 2007 a 33,1% en 2011, y el de las personas de 25 a 39 años se mantiene constante alrededor del 46%. La proporción de extranjeros en el empleo de intermediación es bastante más baja que en las medidas de formación e intermediación, debido al menor grado de éxito que registran en las transiciones al empleo. En conjunto, de cada cien personas empleadas algo más de un tercio son extranjeros. También destaca el peso relativo de las personas con discapacidad, que no ha dejado de crecer desde 2007 (25,5%) hasta 2011 (38,4%). Por último, más de la tercera parte de los empleos son logrados por personas con estudios obligatorios, mientras que el segundo grupo más numeroso es el de las personas sin estudios (ver cuadro 4).

b) Características de los puestos de trabajo

Los empleos que se logran, a través de las acciones de intermediación de las entidades, suelen ser de **naturaleza temporal**. La proporción de contratos temporales en la población analizada ronda entre el 85% y el 90% al final del periodo: uno de cada cinco contratos dura menos de un mes, y cuatro de cada diez dura entre uno y seis meses. **A pesar de esto, aumenta ligeramente la proporción de contratos de duración superior a un año, que se sitúa en el 20%.**

A lo largo del periodo analizado **ha caído considerablemente la proporción de empleos a tiempo completo, a favor de los contratos de jornada parcial** (esta última ha pasado de ser del 52,2% en 2007, al 67,8% en 2011 en relación a los tipos de jornada). Sin duda, este es el cambio más drástico en el perfil de los empleos que se advierte en la población analizada, el cual se explica por una parte debido al impacto de la crisis, y por otra, se debe a la creciente importancia de este tipo de contrato.

CUADRO 4

EPISODIOS DE EMPLEO RESULTADO DE INTERMEDIACIÓN: COMPOSICIÓN DE LAS PERSONAS QUE LOS CONSIGUEN POR CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

	2007	2008	2009	2010	2011
Sexo					
Varones	40,8	39,1	42,1	44,9	42,6
Mujeres	59,2	60,9	57,9	55,1	57,4
Total	100	100	100	100	100
Edad					
16-24	21,2	19,2	15,3	15,8	14,0
25-39	46,6	45,6	47,4	46,3	46,1
40-54	28,3	30,7	32,4	33,1	35,3
55 y más	3,3	4,0	4,6	4,5	4,5
Total	100	100	100	100	100
Nacionalidad					
Extranjero	35,2	38,7	38,4	33,5	36,2
Español	64,8	61,3	61,6	66,5	63,8
Total	100	100	100	100	100
Nivel de estudios					
Desconocidos	13,7	14,5	15,1	12,5	8,0
Sin estudios	26,5	25,0	23,8	24,8	27,7
Obligatorios	37,6	37,3	36,7	38,1	38,8
Secundaria	16,2	17,2	18,3	18,8	19,8
Universidad	6,0	6,0	6,1	5,8	5,6
Total	100	100	100	100	100
Discapacidad					
No	74,5	72,0	66,3	60,9	61,6
Sí	25,5	28,0	33,7	39,1	38,4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Bases de micro-datos proporcionadas por las entidades.

El perfil por ocupaciones nos ofrece el siguiente resultado: la categoría de baja cualificación es la más frecuente en los empleos, representando aproximadamente el 40% de los contratos. Le siguen las ocupaciones que requieren una cualificación media, en torno al 28% durante el periodo, aunque su peso relativo se reduce al 25,8% en 2011. Mientras que los trabajadores en comercio y restauración suponen el 21% de los empleos. Con el paso del tiempo aumenta ligeramente el peso relativo de las ocupaciones, que requieren menor grado de cualificación.

El **70% de los puestos de trabajo se concentran en el sector servicios**, el cual abarca diversas actividades: desde el comercio y la hostelería, hasta el servicio doméstico. Hay una gran diversidad en el tipo de empleador: el 10% de los éstos, son personas individuales; **25% son sociedades anónimas (una categoría que ha crecido recientemente en términos relativos hasta el 31,2% en 2011)**; en torno al **40% de los empleadores en 2011 son cooperativas, sociedades limitadas y otras entidades de economía social**; y el 22% restante, son otro tipo de empleadores (los cuales eran casi el 30% en 2007).

Esta diversidad de empleadores representa una estrategia más segura que la concentración en un solo tipo de empleador, cuya actividad puede verse resentida en un momento dado. Vincular más los empleos de intermediación a las empresas, y en menor medida a las entidades que generan empleo “protegido”, tiene ventajas a la hora de dotar a los participantes de experiencia en puestos de trabajo, que tienen una correspondencia clara en el mercado laboral, además de poner en contacto a los participantes con las empresas, que constituyen al fin y al cabo, la mayor parte de los empleadores en el mercado de trabajo no protegido.

También es muy diverso el tamaño que tienen los empleadores. Los hay muy pequeños, con menos de 10 empleados (suponen aproximadamente el 16%), los pequeños tienen desde 11 a 50 trabajadores (vienen a representar el 25% de los puestos), los medianos son a partir de 50 hasta 250 empleados (representan una proporción creciente y suponen casi el 25% de los puestos) y los grandes con más de 250 trabajadores. Estos últimos también tienen una presencia importante en el empleo de intermediación. Casi la tercera parte de los puestos que logran los participantes a través de la intermediación, pertenecen a empleadores (empresas y entidades o administraciones) con un tamaño superior a los 250 empleados.

LA PERMANENCIA DE LAS PERSONAS PARTICIPANTES EN EL POLCD

Permanecer un tiempo largo en el programa no significa estar cronificado, ya que muchas personas participantes pueden necesitar un tiempo adicional más largo, por necesidades de formación o de refuerzo del itinerario, por ejemplo los jóvenes, personas sin estudios o inmigrantes extranjeros.

En todo caso, la información disponible nos indica que no llega a un tercio el número de personas que continúan en el programa al año siguiente de entrar. Solo el 15% de las personas que abandonan el programa, vuelve o se reincorpora al mismo. Mientras que el 72% de las personas participantes no están más de un año en el programa.

Estos indicadores nos informan del bajo nivel de permanencia en el programa, o si se prefiere, de la alta efectividad del programa. En efecto, si tenemos en cuenta las características de las personas que acceden al programa (bajos niveles de formación, personas con discapacidad, personas que sufren discriminación y rechazo social, o con varias dificultades personales y/o sociales) el resultado, como hemos visto, es que el **PO**, gestionado por las entidades no lucrativas, consigue altos niveles de éxito en la consecución de empleos, y en todo caso, de empleabilidad y mejora de capacidades profesionales, de promoción personal y laboral. Todo esto redundará en una mayor autonomía e independencia de las personas vulnerables, o en situación de exclusión social.

EL PO COMO PROGRAMA DE ELEVADA EFECTIVIDAD EN INSERCIÓN SOCIO-LABORAL

El análisis precedente nos permite afirmar que el impacto del **PO** tiene una relativa alta efectividad en cuanto a inclusión socio-laboral. En efecto, el análisis de impacto de cinco años del programa, enmarcado en una crisis estructural, nos lleva a concluir que el programa es rentable desde el punto de vista de la inclusión laboral, en la medida en que:

a) ha aumentado **el número de personas que participan**, debido al esfuerzo cada

vez más intenso por parte de las entidades, y al incremento de la vulnerabilidad; **b)** sobre todo, se ha incrementado **el volumen de empleos logrados vía intermediación**, a pesar de la grave situación del mercado laboral español.

El impacto del **PO** ha incidido de manera positiva en las dimensiones de cobertura, formación y crecimiento del empleo:

- a Mayor cobertura.** Ha aumentado en el programa el peso relativo de los varones, de las personas menos cualificadas (sin estudios o con estudios obligatorios) y de los mayores (40 años o más), como consecuencia de la crisis, que ha concentrado la destrucción de empleo en determinados colectivos y puestos de trabajo, especialmente entre los varones, los trabajadores con menos estudios y en empleos que requieren menos cualificación.
- b Creciente importancia de la formación y de la intermediación.** En segundo lugar, la incidencia de las medidas de formación y de intermediación ha sido creciente en el tiempo, en el primer caso, y persistente hasta 2010, en el segundo caso. La formación tiene más incidencia entre los más jóvenes, que son a su vez el grupo con menor número de casos de la intermediación, la cual se concentra más en la población de personas mayores de 40 años. La formación es una forma de actuación más frecuente en colectivos extranjeros que en los nacionales, pero los españoles consiguen tasas más elevadas de participación en las medidas de intermediación. Las personas sin ningún tipo de estudios registran la menor participación, tanto en acciones formativas como en intermediación.
- c Crecimiento del empleo.** A pesar de la gravedad de la crisis económica, el número de empleos que son fruto de la intermediación de las entidades no ha dejado de aumentar a lo largo de todo el periodo. La transición hacia el empleo está formada por una proporción mayoritaria de mujeres, de adultos en edades centrales (25-39 años) y de personas sin estudios o con estudios obligatorios; sin embargo, han perdido peso los menores de 25 años. Empleos que en su mayor parte son temporales, concentrándose en ocupaciones no cualificadas, en comercio y restauración, y en ocupaciones de cualificación media, que se distribuyen de forma bastante diversa entre empresas de distintos tamaños y naturaleza jurídica. La crisis ha supuesto una caída del peso relativo de los empleos a tiempo completo, y un ligero aumento de los empleos de un año o más de duración.

El impacto positivo del programa, en cuanto a logros de empleo, demanda a las entidades gestoras del PO un **incremento del esfuerzo en apoyo de las personas con menores niveles de estudios**, ya que toman parte en menor medida en las acciones de formación y de intermediación. También requiere un esfuerzo adicional para **mantener y reforzar la combinación de acciones**, pues aumenta la empleabilidad cuando actúa la acción de intermediación. Finalmente, se precisa otro esfuerzo en **ampliar la realización de prácticas en los cursos de formación**, puesto que en no pocos casos, se ha demostrado que están relacionados con una tasa de transición hacia el empleo más elevada entre los participantes.



2.3. EL PO COMO FACTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL E INNOVACIÓN

La evaluación institucional valora la eficacia de la acción operativa de las entidades sociales que gestionan el **PO**, su contribución a la construcción de redes de colaboración ampliada y una gobernanza transparente, así como la sensibilización social. Es decir, la valoración de impacto reside tanto en las mejoras de la eficacia institucional, como en la relevancia que supone su contribución al conocimiento, a la innovación y a la construcción de una capacidad institucional que asegure un gobierno cooperativo y transparente.

La calidad institucional es en la actualidad tanto un *input* necesario, que asegura la eficiencia y efectividad de una organización, como un resultado que multiplica su valor social y económico. En el caso del PO, la calidad institucional se mide por indicadores como la eficiencia organizativa, la creación de redes y partenariado, la mejora de métodos de trabajo, las buenas prácticas y la innovación social (7).

La calidad institucional no es un fin en sí misma, sino que es un medio para contribuir a la creación de tejido social y a la creación de capital relacional en el seno de la sociedad civil española. La fortaleza institucional de las entidades está dirigida en última instancia, a crear una sociedad civil accesible y cohesiva. De ahí que deba leerse la evaluación institucional como un indicador global de fortalecimiento de la sociedad civil organizada, e indirectamente, de la sociedad civil en general.

7 Ver Parte cuarta del presente estudio: "Evaluación del impacto institucional del POLCD" **Vicente Marbán Gallego y Gregorio Rodríguez Cabrero**

LA EFICIENCIA ORGANIZATIVA, MÉTODOS DE TRABAJO E INNOVACIÓN. BUENAS PRÁCTICAS.

En términos de “volumen” institucional, el **PO** ha crecido durante los años 2006-2011. Así, se han multiplicado los convenios con entidades y organizaciones, hasta el punto de que a finales de 2011 las entidades tenían en vigor 1.400 convenios con vida activa. Estos convenios se extienden a las empresas mercantiles que demandan empleo (71%), a las Administraciones Públicas (20%) y entidades del **TSAS** (9%), todo lo cual ha creado una trama de partenariado tan amplia como relevante, que es fuente de sinergias institucionales y económicas.

El PO ha contribuido también, en términos de “volumen”, a que las entidades gestoras hayan avanzado en cuanto a calidad en la gestión, control y seguimiento de las diferentes acciones del programa. El valor añadido que esto supone se mide por diferentes indicadores. Basta con mencionar dos ellos: **a)** entre 2006 y 2011 las cuatro entidades se han sometido a 46 auditorías, 40 procesos de verificación y control, y 10 certificaciones de calidad; **b)** el volumen de recursos que se devuelve al **FSE** por gestión ineficaz, es de sólo 0,07% del gasto realizado, mientras que los recursos gestionados que no superan el control de las diferentes auditorías no llega al 2%. Para ello las entidades han multiplicado la cantidad y calidad de los recursos profesionales, de forma que casi el 60% de los recursos humanos de gestión del PO, se destinan a la gestión, al seguimiento económico y al control financiero.

En lo referente a las buenas prácticas y su difusión (**Cáritas, Cruz Roja Española, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano, 2006**) cabe señalar no solo el crecimiento en volumen (hasta 30), junto a los reconocimientos y premios (37), sino su relevancia por ser objeto en algunos casos de *peer review* a nivel de la **UE**, y por el contenido de las mismas (destacando las buenas prácticas en formación, lucha contra la discriminación y RSE).

Las buenas prácticas son expresión y resultado del estilo de trabajo de los operadores, que trabajan innovando, creando nuevas formas de intervención y vías propias, para crear redes y sinergias en las mismas, al servicio de la inclusión socio-laboral.

EL ALCANCE DE LA GOBERNANZA DEL PO: REDES Y PARTENARIADO

La gobernanza plantea no solo un reto de volumen, que antes hemos señalado, sino especialmente de alcance y de mejoras en la capacidad institucional.

Así, la gobernanza interna se ha fortalecido mediante la creación de un común denominador institucional, a partir de la formación conjunta de técnicos, campañas de sensibilización, organización de debates y difusión de las ventajas sociales y económicas del PO, tal como refleja el citado documento de “*10 años trabajando con la UE por una sociedad inclusiva*”. Las acciones conjuntas se han multiplicado a nivel nacional e internacional, avanzando en la visibilidad institucional conjunta de las entidades sociales gestoras. Las campañas específicas de cada entidad han sido asumidas como propias por todos los operadores, como por ejemplo, la campaña pro igualdad de género “**Te corresponde, nos corresponde**” o la campaña “**Empléate a fondo**”.

El alcance de la gobernanza llega al conjunto de la sociedad mediante una gobernanza difusa, que se crea a través de la sensibilización de la sociedad civil, para hacer visibles los grupos vulnerables y sus problemas, favoreciendo así una sociedad más inclusiva.

Existe un amplio acuerdo entre los propios operadores y organizaciones que participan en el **POLCD** (empresas, Administración Pública Central, Autónoma y Local, y la Comisión Europea) en el cual, el PO no solo genera crecimiento y empleo, sino que también contribuye al desarrollo social, es decir, a la creación de una sociedad con una mayor cohesión social, y a la defensa de los derechos sociales de los grupos vulnerables o en situación de exclusión.

El desarrollo del programa ha supuesto que las AAPP hayan podido contar con socios de probada eficacia en la gestión de actividades y programas de inserción socio-laboral. Esta opinión la comparten sobre todo las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y la propia Comisión Europea. Esta colaboración se ha traducido en avances en la integración del Programa Operativo, en las políticas públicas de inclusión social y laboral, y en la multiplicación de sinergias institucionales guiadas por los principios de cooperación, complementariedad y transparencia.

En este sentido las entidades están reforzando la gobernanza de las políticas de empleo e inclusión social al participar, mediante el método de consultas regulares, en el diseño y ejecución de dichas políticas, como sucede en los *Planes Nacionales de Inclusión, Estrategia Nacional de Empleo* y en los *Planes Anuales de Empleo*.



EL VALOR AÑADIDO DEL APOYO PERSONALIZADO CREANDO UNA SOCIEDAD INCLUSIVA

El proceso de inclusión socio-laboral no solo estriba en la mejora de las tasas de empleabilidad de las personas vulnerables, sino en hacer posible dicho objetivo a través de las acciones de orientación, formación e intermediación. Pero también forma parte de dicha estrategia, la mejora del entorno familiar y social, y la promoción general de la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación alguna.

En este sentido, el **PO** no solo da respuesta a las necesidades de inclusión activa de las personas participantes en el programa, sino que es una herramienta en defensa de los derechos humanos de las personas vulnerables. La igualdad de género es otro signo de distinción emblemático del programa. Por otro lado, el programa también contribuye a la igualdad de oportunidades de todos los grupos con capacidades diferentes por razón de etnia, nacionalidad, discapacidad o condición personal. Finalmente, el programa contribuye (se logre o no la inclusión laboral) a mejorar las expectativas y la autoestima de las personas participantes.

La filosofía que fundamenta la acción de las entidades sociales que gestionan el **PO**, confirmada por las instituciones consultadas, es que la piedra angular institucional y moral del **PO** es el fomento de la igualdad de oportunidades, y en términos prácticos, se trata de un programa que potencia la empleabilidad mediante la formación, la mejora de la autoestima de las personas vulnerables y la elevación de expectativas plausibles.

REFORZAR EN EL FUTURO LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL PO

La mejora de la capacidad institucional del **PO** es una condición sustantiva para su proyección al futuro, en la medida en que permite asegurar una mayor eficiencia y eficacia del programa, a la vez que reforzar su legitimidad como instrumento de inclusión activa.

En la actualidad y en los años próximos, el PO tiene que hacer frente a obstáculos de cierta envergadura, como son un mercado de trabajo con unas elevadas tasas de paro, amplia precariedad y barreras de acceso al empleo de las personas más desfavorecidas. La baja cualificación de la mayoría de las personas que participan en el PO, en muchos casos sin estudios o que han abandonado la escuela, hacen de la educación y la formación profesional objetivos centrales del programa, hasta el punto de que las propias entidades se plantean las acciones de inclusión, considerando conjuntamente educación, formación ocupacional y empleo. Todo ello sin considerar las características diferenciales entre los distintos grupos que participan en el programa.

En el próximo período del FSE, 2014-2020, las entidades sociales gestoras del PO tendrán que hacer frente a retos importantes, lo que supone dar un salto cualitativo en la capacidad institucional para la adaptación al cambio y la respuesta a las nuevas necesidades sociales. Parte de dicha capacidad se apoya en mejoras del entorno del programa, mientras que otras son internas:

- a Entre los **retos de mejora del entorno** que pueden posibilitar el desarrollo del PO, están los de tipo político (mantener la prioridad de la lucha contra la discriminación como Programa de Igualdad de Oportunidades, dando prioridad sobre todo a la lucha contra el desempleo juvenil), económico-financiero (garantizar en un contexto de crisis económica la cofinanciación necesaria para desarrollar el PO), institucional (mantener la presencia de las organizaciones sociales en los programas de inserción laboral, cuya eficacia ha sido demostrada) y operativo (coordinar e incluso integrar empleo, educación e inclusión social, implicando a las propias empresas que contratan a los beneficiarios del PO).
- b Por su parte, los **retos de mejora internos** implican nuevos desarrollos en prácticas de trabajo exitosas y la corrección de debilidades. Así, la capacidad institucional de las entidades avanzará en la medida en que se consolide y profundice el trabajo en red que han creado durante los últimos 12 años; también una mayor implicación de empresas y organizaciones ofertantes de empleo en el conjunto de los objetivos del PO; formación de equipos de trabajo especializados en la innovación social y su difusión, así como en la creación y participación de redes

transnacionales que dan visibilidad a las acciones de inclusión activa; ampliación del contenido del itinerario en base a la integración entre educación y empleo; y favorecer mercados inclusivos mediante alianzas ampliadas a nivel de todo el Estado, ya que el PO es un programa plurirregional.

La depresión económica actual supone un reto añadido a la intervención de las entidades del PO, no solo por el elevado impacto del paro y el agravamiento de las condiciones de vida de las personas más vulnerables, sino porque la salida de la crisis seguramente implicará cambios en el mercado de trabajo y en los estilos de vida, como en el papel y alcance de las políticas sociales. De ahí que las entidades sociales, además de mejorar su entorno y su capacidad institucional interna, tendrán que reforzar la orientación estratégica del PO en el sentido de prever nuevas formas de discriminación que están aflorando, a la vez que continuar con la capacitación de las personas vulnerables y con la creación de capital social, a través de redes y nuevas formas de partenariado.

Dentro de los procesos de mejora institucional hay que destacar dos especialmente:

- a La **evaluación permanente** del PO junto con la creación de indicadores de proceso y de impacto social y económico, que permitan la mejora continua del PO como herramienta de empleabilidad de los grupos más desfavorecidos.
- b Profundizar en las acciones de **sensibilización social**, para cambiar los estereotipos e imágenes sociales discriminantes, ampliando la cultura de la inclusión social y de la igualdad de oportunidades.

A MODO DE SÍNTESIS:

La evaluación de impacto institucional del período 2006-2011, permite afirmar que se ha reforzado la capacidad institucional del PO, que ha mejorado la eficiencia organizativa, se han ampliado las redes de colaboración y se ha consolidado un partenariado que cubre empresas, economía social, Administraciones Públicas y un amplio elenco de entidades del TSAS. La intervención socio-laboral se ha plasmado en buenas prácticas que impulsan la innovación social y la transferencia de conocimiento. Finalmente, el PO es más visible a la sociedad a través de campañas de sensibilización, a favor de la igualdad de oportunidades y contra la discriminación.

Todo ello ha sido posible no solo mediante los recursos del FSE y de las AAPP, sino con aportaciones adicionales propias de recursos humanos y financieros, dirigidas a garantizar la sostenibilidad del propio programa, y que suponen cerca de un tercio del total. Estos recursos han facilitado la elevada capilaridad de las entidades gestoras, para llegar a los espacios sociales de necesidad y vulnerabilidad en todo el territorio del Estado, y la actuación en diferentes redes transnacionales de la UE.

El análisis institucional confirma los resultados de los procesos de inserción socio-laboral, en el sentido de que la lucha contra la discriminación, por la igualdad de género y la igualdad de oportunidades, así como la mejora de las expectativas de las personas vulnerables y excluidas, son factores que definen la naturaleza social e institucional del programa. El PO recorre todo el campo de necesidades de las personas vulnerables: empleo y consumo, derechos sociales y políticos y la participación normalizada en la sociedad. Siendo el empleo un objetivo estratégico, no se agota en su logro, sino en una mejora generalizada de las condiciones de vida y en la creación de un entorno de igualdad de oportunidades.

El impacto de la crisis económica y financiera en la población española, y de manera particular, en los grupos vulnerables justifica, avalado por la eficacia y eficiencia del PO, la continuidad del mismo en la perspectiva de la *Estrategia Europa 2020* y en el marco

de los objetivos de la *Plataforma Europea de Lucha contra la Exclusión Social*, a la que nos referiremos en la *Tercera Parte* de este documento.

Los retos que afrontan las entidades gestoras, para la mejora y reforzamiento institucional del PO en los años venideros, se derivan del análisis precedente: avanzar en el trabajo en red entre las propias entidades gestoras; implicar de manera estable a las empresas que ofertan empleo como socios estables; fortalecer los equipos técnicos en materia de RSE, el conocimiento aplicado y las habilidades en gestión de redes nacionales y transnacionales; mayor implicación del entorno, sobre todo del **Tercer Sector de Acción Social** y de la economía social en general; así como lograr avances en la articulación entre educación y empleo.



3. EL POTENCIAL FUTURO DEL POLCD EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

CORRESPONSABILIDAD



El desarrollo futuro del **PO** del **FSE** en España depende no solo de los resultados de su trayectoria y de sus impactos sociales y económicos, sino también, y sobre todo, de la estrategia europea de crecimiento y bienestar, de cuál sea la política de cohesión económica y social, así como de su concreción en instrumentos operativos como son los *Fondos Estructurales*.

De ahí que en esta última parte, abordemos tres aspectos relacionados con el potencial futuro del PO en España para el período 2014-2020:

- a Se define el **marco de las políticas europeas en inclusión social**, en las que España tiene que desarrollar sus propias políticas (epígrafe 3.1).
- b Después consideramos el **marco económico-financiero de los Fondos Estructurales** para el período 2014-2020, con especial referencia a las previsiones de los borradores del reglamento del FSE y del FEDER, así como del **Marco Económico Común** (epígrafe 3.2).
- c Finalmente, establecemos el encaje del PO en este doble marco político y económico-financiero, en sus prioridades y retos, y cómo el PO puede contribuir efectivamente a materializar dichas prioridades (epígrafe 3.3).

3.1

EL MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL PO: LA ESTRATEGIA 2020 Y LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN ACTIVA

LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE INCLUSIÓN SOCIAL

Cuando la **Comisión Europea** hace pública la *Estrategia Europa 2020*, la crisis económica estaba empezando a manifestar su verdadero rostro como crisis estructural, que evidenciaba y agravaba las fracturas económicas y sociales ya existentes en la **UE**, con un especial impacto en la Europa meridional y, en concreto, en España.

La *Estrategia Europa 2020* sustituye a la *Estrategia Lisboa 2000* y tiene como objetivo un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador. El carácter integrador se concreta en lograr un elevado nivel de empleo, a tasas del 75%, para las personas entre 20 y 64 años, la reducción del abandono escolar, a tasas del 10%, para los menores de 16 años, el logro de un porcentaje del 40% de jóvenes con estudios superiores, y la reducción de 20 millones en el número de personas en riesgo de pobreza. Este último objetivo ponía de manifiesto el hecho, de que la tasa de pobreza media de la UE, no se había modificado a la baja en una década, incluida España, cuando nuevamente volvía a elevarse por efecto de la crisis económica y financiera.

Ciertamente, la *Estrategia Lisboa 2000* se cerraba en 2010 con un resultado ambivalente:

- Por una parte, la constatación del fracaso en la reducción de la pobreza relativa, en la medida en que la persistencia de las tasas de pobreza, pone de manifiesto los desequilibrios inherentes a un modelo de crecimiento económico desigual, tanto social como territorialmente.
- Por otra parte, *Lisboa 2000* ha supuesto un avance en la lucha contra la exclusión. A través del **MAC**, se creó un complejo sistema institucional para diseñar políticas y programas de inclusión social, integrados en lo que desde 2005 se denomina el MAC Social, que concreta en doce objetivos las políticas conjuntas de inclusión

social, pensiones, sanidad y atención a la dependencia. Además se producen avances institucionales notables, con la puesta en marcha desde 2006 de los *Planes Nacionales de Inclusión*, el diseño de indicadores de inclusión, los *Informes Conjuntos sobre Protección Social e Inclusión Social* y los *Programas de Acción Comunitaria 2002-2006 y 2007-2017* (en el marco de **PROGRESS**). Todo ello, reforzado con el enfoque de una gobernanza dirigida a movilizar a todos los actores sociales, lograr la articulación entre inclusión social y discriminación en todo tipo de políticas, y avanzar en mejoras de coordinación interinstitucional a nivel vertical y horizontal.

Al mismo tiempo, los objetivos en pro de sociedades inclusivas se hicieron más ambiciosos, con lo cual la inclusión social vino a comprender lo que desde 2008, se conoce como *Inclusión Activa* (es decir, articulación de la inclusión en base a la garantía de renta, la inserción laboral y el acceso a servicios públicos de calidad, sobre todo en educación y formación ocupacional). También se reforzó la prioridad de la respuesta a las necesidades de colectivos específicos: niños pobres, personas sin hogar, personas con discapacidad, inmigrantes y minorías étnicas, como el caso de la población gitana, cuya visibilidad institucional se refuerza progresivamente. Justamente, como apoyo a las necesidades de inclusión socio-laboral de grupos específicos, el **FSE** interviene financieramente con el concurso de los **PO** desde 2000 hasta la actualidad, dedicando una parte de sus recursos financieros.

No podemos hacer aquí una valoración detallada de lo que ha supuesto este marco institucional europeo como apoyo a la inclusión, pero sí destacar, reforzando el argumento previo y antes de analizar el nuevo marco de la inclusión social 2010-2020, sus avances y límites (en este sentido ver *Frazer, Marlier y Nicaise, 2011*):

- a Han sido avances en inclusión social y lucha contra la pobreza, el hecho de que este problema social estructural esté en la agenda política. Si bien su eficacia es limitada, también los avances en conceptualización e indicadores sociales, la movilización de actores y una creciente sensibilización social, el diseño de planes nacionales, regionales e incluso locales, de lucha contra la exclusión social, así como su conexión con el conjunto de las políticas sociales que pueden contribuir a dar respuesta a un problema multidimensional.

b Pero se han puesto de manifiesto las limitaciones de la *Estrategia Lisboa 2000*, no solo por el fracaso en la reducción de las tasas de pobreza, sino también por la debilidad institucional de las políticas de inclusión frente a otras políticas sociales (por ejemplo, pensiones y sanidad), no digamos frente a las políticas económicas, que con mayor dificultad las reconocen; por el carácter “blando” del MAC Social, ya que es una política sin objetivos exigibles, ni sanciones en el caso de incumplimiento (como por ejemplo sucede con las políticas fiscales o de competencia); las limitaciones severas en integrar el MAC Social en las políticas públicas; un intercambio de experiencias y conocimiento en materia de inclusión social limitado y con baja coordinación; y un insuficiente esfuerzo en la utilización de los *Fondos Estructurales* para combatir la pobreza (Harvey, 2008).

LA ESTRATEGIA EUROPA 2020, LA PLATAFORMA EUROPA CONTRA LA POBREZA Y POLÍTICAS SECTORIALES DE INCLUSIÓN SOCIAL

LA PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA Y SU DESARROLLO

La *Estrategia Europa 2020* (Comisión Europea 2010, A) pone en marcha siete iniciativas emblemáticas, dos de las cuales se refieren directamente a la idea de inclusión activa o sociedad inclusiva, como son la “**Plataforma Europea contra la Pobreza**” (Comisión Europea 2010, B) para garantizar la cohesión económica, social y territorial, y la “**Agenda para nuevas cualificaciones**”, con el fin de que la población activa actual y futura, se adapte a las nuevas condiciones y a potenciales cambios de carrera profesional, reducir el desempleo e incrementar la productividad laboral (Comisión Europea 2010, C).

También la *Estrategia Europea* lanza otras iniciativas emblemáticas relacionadas con la inclusión como son “**Juventud en movimiento**”, en la que el objetivo de la inclusión laboral es central (Comisión Europea 2010, D), y la “**Agenda digital para Europa**”, para extender las nuevas tecnologías, internet en concreto, a toda la población europea (Comisión Europea 2010, E).

La *Plataforma Europea* contra la pobreza y la exclusión tiene como objetivo central reducir la pobreza y la exclusión, teniendo en cuenta los tres tipos de indicadores: tasa de riesgo de pobreza, el índice de privación material y el porcentaje de personas que viven en hogares con una baja intensidad laboral. En esta visión ampliada de la exclusión social, son colectivos preferentes los niños, los jóvenes, los padres de familias monoparentales, los hogares con personas dependientes, los inmigrantes o descendientes de inmigrantes, minorías étnicas (por ejemplo, la población *romaní*) y las personas con discapacidad.

La *Plataforma* contra la pobreza y la exclusión, guiada por el **MAC Social**, no es una política imperativa, sino un marco institucional de referencia y un medio de apoyo a los Estados miembros, para desarrollar políticas conjuntas, utilizar eficazmente los *Fondos Estructurales*, promover la innovación social, potenciar la economía social y mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros. Que su contenido y relevancia sean fuertes depende de una eficaz aplicación del principio de subsidiariedad.

De especial relevancia es el objetivo de la *Plataforma*, de que “**las políticas de inclusión social** tienen que encajar con unas **políticas antidiscriminación** eficaces, pues para muchos grupos y personas, las raíces de la pobreza y la privación están, muy a menudo, en las restricciones para acceder a las oportunidades y los derechos que disfrutaban otros grupos”.

La *Plataforma* anuncia los nuevos desarrollos de la política europea de cohesión e inclusión social como son: un nuevo marco regulador de la política de cohesión, para el período 2014-2020, y un marco estratégico común, que trace las prioridades de la UE para abordar el objetivo europeo de pobreza.

¿Cuál es el futuro de la política de cohesión social, mirando al año 2020? El “**V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión**” constituye el punto de partida de una reflexión, ya iniciada con el *IV informe* de 2007. La política de cohesión ha sido, y es un factor de crecimiento, si bien su acción no ha evitado ni las fracturas territoriales, ni el aumento de la desigualdad social. El impacto de la crisis económica, la mundialización y los nuevos problemas sociales, plantean una nueva dirección de la política de cohesión social de modo que la innovación, la concentración temá-

tica, los incentivos y sanciones se extiendan a todas las acciones que están dirigidas a “impulsar el crecimiento y el empleo y reducir la exclusión social” (Comisión Europea 2010, F).

Por otra parte, las “**Directrices Integradas Europa 2020**” de 2010, fijan el marco para el desarrollo de la *Estrategia Europa 2020*, y para las reformas que debe realizar cada Estado miembro. De las diez directrices la décima tiene como objetivo “*Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza*” que consiste en impulsar “*la plena participación en la sociedad y la economía, y ampliar las posibilidades de empleo, aprovechando al máximo el Fondo Social Europeo*”. Asimismo, deberán concentrarse en garantizar la igualdad de oportunidades, entre otras cosas a través del acceso a servicios y beneficios públicos asequibles, viables y de gran calidad (incluidos los servicios en línea, de conformidad con la directriz número 4), y especialmente la atención sanitaria. Los Estados miembros deberán establecer **medidas efectivas contra la discriminación**. De la misma manera, para luchar contra la exclusión social, deben potenciar **la autonomía de las personas** y promover **la participación en el mercado laboral**, deben reforzarse **los sistemas de protección social, el aprendizaje permanente y las políticas de inclusión**, a fin de crear posibilidades, en distintas etapas, de las vidas de las personas y protegerlas contra los riesgos de exclusión” (Consejo Europeo 2010, A).

Esta directriz central, orientadora de la lucha contra la exclusión, no se puede contemplar aisladamente sin relacionarla con otras directrices, que forman parte de las políticas globales de inclusión social como son: la **Directriz número 7: Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural**. La **Directriz número 8: Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral, promover la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente**. Y la **Directriz número 9: Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior**.

POLÍTICAS SECTORIALES PRO INCLUSIÓN SOCIAL E IMPACTOS DE LA CRISIS

Las políticas de lucha contra la exclusión social se han ampliado progresivamente, sobre todo a partir de la **Recomendación sobre Inclusión Activa de 2008** (Comisión Europea, 2008) (Frazer y Marlier, 2013), al comprender la garantía de rentas, el acceso a los servicios y la inclusión laboral,

como parte de una intervención integral en la lucha contra la exclusión. Al mismo tiempo, las recomendaciones de la **Comisión** se han dirigido a promover el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes, así como el desarrollo de nuevas cualificaciones laborales para promover la empleabilidad, que han quedado plasmadas en el citado documento **Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo (2010)**, que adopta como “estrategia global permanente” la adaptación de planteamientos “enfocados a los trabajadores más vulnerables, especialmente las personas con escasa cualificación, los desempleados, los jóvenes y los trabajadores de mayor edad, las personas con discapacidad física o psíquica, o grupos minoritarios como los inmigrantes y los romaníes”.

La visión ampliada de la inclusión social ha conducido a destacar, como lo han hecho las entidades sociales en España durante el período 2006-2011, la importancia de la educación en la creación de capital humano y como vía de empleabilidad, además de la formación profesional. En este sentido, **la lucha contra el fracaso escolar** se ha convertido en un elemento sustantivo de la acción inclusiva. La **CE** ha publicado en 2011 la *Comunicación: Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020*, en la que señala el papel financiero de los *Fondos Estructurales Europeos*, en especial el **FSE** y el **FEDER**, para reducir el abandono escolar prematuro (Comisión Europea 2011, A). En este mismo sentido hay que destacar la *Comunicación Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana* (Comisión Europea 2011, B). La extensión de la población juvenil europea sin empleo, educación o formación (sobre todo en la Europa meridional), y el coste que ello implica (ver *European Foundation 2012*), conllevan que la integración socio-laboral de los jóvenes sea un objetivo de cohesión social de primer orden.

Sin embargo, el impacto social de la crisis no ha dejado de crecer desde 2010 hasta la actualidad, con amplias diferencias entre los países miembros de la **UE**. Así, el informe **Employment and Social Developments in Europe 2011** (*European Commission 2011*) es de referencia obligada, en la medida en que dedica dos capítulos a la pobreza y la exclusión, tanto en general como al caso concreto de los trabajadores pobres. El impacto de la crisis en las personas con discapacidad e inmigrantes no comunitarios, es destacado de manera enfática y justifica, a nuestro entender, no solo la continuidad del **PO** sino su fortalecimiento y reorientación, como luego señalaremos.

En esta misma dirección, los **Estudios Prospectivos Anuales de Crecimiento 2012 y 2013** (*Annual Growth Survey*) destacan cómo la crisis está golpeando de manera desproporcionada a las personas vulnerables, y está incrementando la población en riesgo de pobreza económica, sobre todo de pobreza infantil, y de exclusión social (**Estudio Prospectivo Anual de Crecimiento 2012**), así como la necesidad de “promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza”: el desarrollo de estrategias de inclusión activa, el refuerzo de los vínculos entre asistencia social y la activación con servicios personalizados, y el refuerzo de acciones en favor de los grupos vulnerables (**Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013**).

Finalmente, hay que señalar que como respuesta al impacto de la crisis económica actual, el **Parlamento Europeo** aprobó el 20 de noviembre de 2012 el llamado **Pacto de Inversión Social**, en el que se da una importancia central a la puesta en marcha de inversiones sociales que tengan elevados retornos económicos y sociales, que den respuesta a los nuevos riesgos sociales y necesidades sociales olvidadas, poniendo un especial énfasis en las estrategias de inversión en capital humano. Las inversiones en educación, sanidad y servicios sociales, a realizar por gobiernos y empresarios sociales, tienen como colectivos de preferencia la población gitana, inmigrantes, personas con discapacidad y jóvenes, bajo la lógica de la igualdad territorial y de género (*Parlamento Europeo 2012*).

Como desarrollo de este **Pacto**, la Comisión Europea ha hecho pública en febrero 2013 una **Comunicación sobre el Paquete de Inversión Social** (*European Commission 2013*). Las prioridades de este paquete son el crecimiento de políticas sociales adecuadas y sostenibles; que promuevan políticas de activación que proporcionen una vida decente; que tengan en cuenta todo el curso de la vida, empezando por los niños y los jóvenes; que favorezcan la reforma y la innovación de las políticas sociales; y que promuevan una sólida inversión social con el apoyo de los *Fondos Estructurales*.

Por su cercanía e importancia, es necesario enfatizar en tres aspectos fundamentales de esta nueva política: es un instrumento de respuesta a las consecuencias sociales de la crisis (paro y pobreza crecientes); prioriza la inversión en equipamientos sociales como medio de promover la inclusión social y combatir la pobreza (artículo 3º del reglamento provisional del FSE), y por último, se enmarca en la política de cohesión social del período 2014-2020, sobre todo en el próximo período de desarrollo del FSE y del FEDER.



3.2.

EL MARCO FINANCIERO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES PARA EL PERÍODO 2014-2020

LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Uno de los objetivos de la **Plataforma Europea contra la pobreza**, señalábamos antes, es el de “**utilizar más y eficazmente los Fondos Estructurales**”, sobre todo el **FSE** complementado con el programa **PROGRESS** que está dirigido también a “*crear más y mejores puestos de trabajo, luchar contra la pobreza y la exclusión, garantizar la igualdad de oportunidades y aplicar la legislación social de la UE*”.

En efecto, la Plataforma enfatiza en lo que será la filosofía orientadora de los *Fondos Estructurales*, es decir, adecuar las capacidades de las personas a los puestos de trabajo y reducir la pobreza; simplificar el acceso a los beneficiarios de los fondos, sobre todo a las ONG y las asociaciones locales; centrar los recursos en colectivos de riesgo y espacios territoriales de exclusión; adoptar enfoques integrales de inclusión mediante la combinación de recursos y de políticas; y movilizar a la sociedad civil para que se implique en el proceso, con recursos de todo tipo.

¿CÓMO RECOGE ESTA FILOSOFÍA EN EL NUEVO REGLAMENTO?

Las propuestas reglamentarias de funcionamiento del **FSE** y del **FEDER** para el nuevo periodo de políticas de cohesión social 2014-2020 (Comisión Europea 2011, C), tratan de mejorar las oportunidades de empleo, educación y formación, a la vez que se mantiene la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La estrecha articulación entre educación, formación profesional y empleo se refuerza en este nuevo período, en especial en los colectivos vulnerables a los que se pretende dar prioridad de apoyo, mediante la ayuda personalizada y la formación con el concurso de ONG, empresas y Administraciones

Públicas, para transitar hacia una economía que sea tan productiva, como competitiva y sostenible a largo plazo.

El nuevo *Reglamento* limita los objetivos de la política de cohesión, para concentrar el esfuerzo financiero e institucional en áreas relevantes, se refuerza el objetivo de apoyo a los grupos vulnerables a los que se dedicará **como mínimo el 20% de los recursos del FSE**, se amplía la participación institucional y gestora de los operadores privados en el FSE (sobre todo las ONG de acción social), se amplía la importancia de la cooperación transnacional en la que han dado pasos importantes en el período 2007-2011 las entidades españolas que gestionan el **PO**, se adopta un enfoque de resultados finales potenciando sinergias y planes conjuntos de acción, apoyado en evaluaciones “ex-ante” de los mismos, y por último, se simplifican los procedimientos para reducir la carga burocrática de las organizaciones gestoras (Comisión Europea 2012, A).

Los **objetivos del nuevo Reglamento del FSE**, en lo que se refiere a la inclusión socio-laboral vienen recogidos de manera diáfana en el artículo 3º de dicho *Reglamento*. Concretamente, en el apartado C se recoge el objetivo de “**promover la inclusión social y combatir la pobreza**” a través de las siguientes prioridades de inversión: **1.** La inclusión activa; **2.** la integración de comunidades marginadas (como la población gitana); **3.** la lucha contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual; **4.** facilitar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de alta calidad, incluyendo la atención sanitaria y los servicios sociales; **5.** promover la economía social y las empresas sociales; **6.** promover estrategias de desarrollo local y comunitario.

El objetivo de la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza, también está recogido por el FEDER, que contribuye a través de la inversión en equipamientos sanitarios y sociales que colaboran al desarrollo nacional, regional y local, reduciendo las desigualdades sanitarias, y orientando comunitariamente tanto los servicios, el apoyo a la regeneración física y económica de zonas urbanas y rurales deprimidas, como la ayuda a las empresas sociales.

Todos estos objetivos forman parte de la filosofía y práctica de las entidades no lucrativas que gestionan el POLCD en España. Además, estas entidades han participado en el proceso de consulta de los borradores, de los reglamentos del FSE y del FEDER para el período 2014-2020. Éstas valoran positivamente la inclusión entre los objetivos temáticos, el de “**promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza**”, centrado en la inclusión activa, dirigiéndose sobre todo, a colectivos como las personas con discapacidad (Comisión Europea 2010; Ministerio de Sanidad 2010) y la población gitana (Frazer y Marlier 2011; Ministerio de Sanidad, 2012).

Si nos centramos en la valoración del nuevo reglamento de funcionamiento del FSE, las entidades destacan como **nuevos valores añadidos**: el enfoque de tratamiento integrado de la educación, la formación y el empleo; el destino de un gasto del FSE no inferior al 20%, en la lucha contra la pobreza y la exclusión; la definición de indicadores de rendimiento, para los colectivos que representan las entidades; el refuerzo de la participación de los socios del FSE; la innovación social; la cooperación transnacional; el reconocimiento explícito de los grupos vulnerables; el desarrollo de la economía social y la simplificación de procedimientos.

Pero también señalan la importancia en el futuro inmediato de las acciones necesarias para facilitar las transiciones entre educación, formación profesional y empleo; la mejora de los indicadores de resultados y de impactos; el destino de recursos a la innovación social en el ámbito de los colectivos excluidos; participar en el diseño y elección de los proyectos de cooperación transnacional, con el fin de maximizar la experiencia acumulada; mejoras de cofinanciación en el caso de las entidades sin fin de lucro, para hacer sostenibles proyectos de inclusión social que requieren tiempo y esfuerzos; la inclusión de las entidades sociales en los proyectos de desarrollo local como un requisito obligado; y la participación complementaria en proyectos de desarrollo urbano sostenible (FEDER), en los que tienen lugar inversiones en vivienda social y en infraestructuras sociales, en zonas marginadas.

3.3. EL ENCAJE DEL POLCD EN LAS POLÍTICAS EUROPEAS Y NACIONALES DE INCLUSIÓN SOCIAL, Y EN EL NUEVO MARCO FINANCIERO EUROPEO

Para comprender la naturaleza institucional del nuevo periodo de programación 2014-2020, analizamos esquemáticamente el marco de acción actual (2007-2013); después nos preguntamos cómo se adecúa e integra el **POLCD**, en las prioridades políticas y previsiones de los *Fondos Estructurales* para el período 2014-2020; finalmente, describimos cómo pueden contribuir las entidades no lucrativas que gestionan el **PO**, al desarrollo de los objetivos del **FSE** y del **FEDER** en la promoción de la inclusión social y en la lucha contra la pobreza.

EL MARCO DE ACCIÓN DEL PERÍODO 2007-2013 DEL PO DEL FSE

El segundo período del **PO** 2007-2013, a punto de concluir, tiene como objetivo, según el **Marco Nacional de Referencia 2007-2013**, el fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres (Eje 2 de las prioridades del **FSE**), en el que se consideran grupos de población con problemas graves de empleabilidad: jóvenes, personas mayores y paradas de larga duración, las personas inmigrantes, las personas con discapacidad y otras personas en riesgo de exclusión del mercado de trabajo, como son las personas mayores de 45 años, personas de etnia gitana, otras minorías étnicas, jóvenes que no han superado la enseñanza obligatoria, víctimas de la exclusión social, y en general, los grupos identificados en el *Plan Nacional de Inclusión Social*.

En este contexto, el **POLCD** se enfoca tanto a la discriminación de género, como a la procedente de características culturales, personales y sociales, que suponen formas de exclusión social. El **PO** se orienta a la **inclusión social y laboral**, enfoque que se ha consolidado a lo largo del tiempo, hasta el punto de que ambas dimensiones son indisolubles, pues afectan a la posibilidad y efectividad de la igualdad de oportunidades. El impacto social de la crisis actual refuerza aún más la necesidad de adoptar este doble enfoque de inclusión social y laboral.

Pero además, el PO adoptó en su momento una dimensión plurirregional en base a un argumento que hoy, con la crisis, tiene más justificación que nunca, como es el hecho de que la inclusión social y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con un enfoque integral y en todos los ámbitos de la vida social, ya que es una prioridad nacional y europea. Para darle visibilidad, para multiplicar sus efectos y contribuir a la igualdad de derechos sociales en todo el territorio del Estado, el PO adquiere tanto una **dimensión supraterritorial** (cooperación interterritorial), como un **enfoque de igualdad social** en la educación, la sanidad, el empleo y los servicios sociales y, no menos importante para el futuro, la **cooperación transnacional** dirigida a la lucha contra la exclusión social en todo el ámbito de la UE.

La constatación de que el PO es social y económicamente rentable, además de que obtiene impactos sociales, económicos e institucionales, justifica su continuidad en el futuro. Pero dicha continuidad exige cambios y mejoras tanto en el FSE, como en las políticas sociales y económicas de España, y en el modo de hacer por parte de las entidades sociales que lo gestionan. En cuanto a las mejoras necesarias en el FSE, ya hemos mencionado los cambios positivos que plantean los reglamentos del nuevo período 2014-2020, según los han valorado las entidades sociales. Nos referiremos a continuación a la necesidad de mejorar el marco institucional general, en el que se inscribe el PO y cómo las entidades sociales pueden seguir aportando valor añadido al propio programa.

EL POLCD EN EL CONTEXTO DEL ACUERDO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020, EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS, LA ESTRATEGIA NACIONAL DE EMPLEO 2012-2014 (Y PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO PARA 2012) Y EL INFORME NACIONAL SOCIAL DE 2012

Los logros del **POLCD** y los retos que afronta en la lucha contra la exclusión en los próximos años, exigen una mayor visibilidad y potencialidad en los tres documentos que se relacionan directamente con la inclusión sociolaboral.

El **Acuerdo de Asociación 2014-2020** (*Partnership Agreement*) constituirá el documento estratégico para el desarrollo de los objetivos de los *Fondos Estructurales*, que hacen posible la

cohesión económica y social. Dicho *Acuerdo* deberá recoger adecuadamente los avances logrados en los períodos precedentes en inclusión sociolaboral, sus mejores prácticas, la eficacia de la gestión de las entidades no lucrativas, la metodología de intervención (los itinerarios personalizados), la sinergia entre organizaciones y actores, la importancia de la sensibilización social y el impacto en términos de desarrollo nacional de los derechos sociales. Es decir, no es suficiente con definir el objetivo del programa sino también destacar el valor añadido e impactos que genera, a la luz de la experiencia pasada y cuál puede ser su papel en un contexto de crisis económica.

El POLCD no ha estado integrado en el **PNR 2011** como un programa de referencia. Por el contrario, en el PNR 2011 la pobreza y la exclusión social constituyen un “reto temático” junto al empleo, la educación, I+D y el impacto climático. Se señala que la crisis está teniendo un especial impacto en el paro, el trabajo informal y la precariedad laboral de “*personas con baja formación y en grupos de población con mayor riesgo de exclusión (inmigrantes, jóvenes, población gitana, personas con discapacidad y personas trabajadoras mayores), con especial incidencia en las mujeres*”, es decir, la población objetivo del POLCD. Sin embargo, no se menciona el PO como un programa de referencia en las políticas de inclusión activa (**Ministerio de Economía y Hacienda, 2011**). Lo mismo sucede con el **PNR 2012** (Ministerio de Economía, 2012) en el que apenas si se menciona la problemática de la exclusión y la pobreza (Comisión Europea 2012, B).

En este sentido, es preciso señalar que las políticas de consolidación fiscal no pueden ser una barrera en la promoción social y en la lucha contra la exclusión. Por el contrario, tienen que pasar a primer plano, dada su importancia para el bienestar social y el avance hacia un crecimiento menos desigual entre las regiones españolas.

La **Estrategia Nacional de Empleo 2012-2014** y el **Plan Anual de Política de Empleo para 2012** contemplan también como un objetivo de las políticas activas de empleo, las necesidades de los colectivos con dificultades de inclusión laboral. Se mencionan en concreto a “*colectivos con especiales dificultades: acciones y medidas de inserción laboral de personas, que de forma estructural o coyuntural, presentan especiales dificultades para el acceso y la permanencia en el empleo. A estos efectos, se tendrá especialmente en consideración la situación de las mujeres víctimas de violencia de género, de las víctimas de violencia doméstica, de las víctimas del terrorismo y de las personas con discapacidad, o en situación de exclusión*”

social". El próximo *Plan Anual de Empleo 2013* tendrá que ampliar las acciones dirigidas a estos colectivos de riesgo en línea con las previsiones de la propia Comisión Europea.

El **Informe Nacional Social** (INS) de finales de 2012 (**Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, 2012) contempla el POLCD como instrumento al servicio de la inserción socio-laboral de los grupos más vulnerables, así como algunas de las estrategias temáticas de las políticas de inclusión social, como son: la **Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020**, la **Estrategia para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020** o la creación de la **Red de Inclusión Social** como foro de debate entre los actores sociales y territoriales, que intervienen en la lucha contra la exclusión social.

La previsión de un **Plan de Acción para la Inclusión Social (2013-2016)** es una oportunidad para destacar los avances que ha supuesto el POLCD en la inclusión socio-laboral de las personas más vulnerables.

Lo que en definitiva se pretende destacar aquí, es que la lucha contra la exclusión social, actualmente parcelada institucionalmente y con una visibilidad desigual, debe recorrer el conjunto de las políticas económicas y sociales; tiene que mejorar su coordinación horizontal y vertical; para ser eficaz como política de inclusión activa debe integrar educación, formación profesional y empleo; se debe reflejar con el mismo peso en los PNR y en los INS, así como en el próximo PNAin; y como parte de este enfoque transversal, el POLCD debe tener una visibilidad en correspondencia con su importancia e impacto.

¿QUÉ PUEDEN HACER LAS ENTIDADES SOCIALES GESTORAS EN LA MEJORA DEL PO EN EL PERÍODO 2014-2020?

Las entidades gestoras del **PO** afrontan el próximo período de los *Fondos Estructurales* (2014-2020), con un entorno económico y social de elevada incertidumbre, tanto por el incremento de la población vulnerable como por la limitación de recursos presupuestarios. Como hemos descrito previamente, es necesario reforzar la capacidad institucional de las entidades, labor a la que éstas están dedicando esfuerzo y recursos a medida que la crisis aumenta la presión de

la demanda de inserción social, de nuevo se extiende la pobreza severa, y sobre todo, el acceso al mercado de trabajo se ha convertido en una ruta muy difícil para las personas que acumulan problemas de carencia de estudios, ausencia de redes sociales y familiares, y exclusión laboral.

Las entidades sociales han transmitido al **FSE** demandas de mejora para el próximo período de programación, tanto a nivel institucional como financiero y operativo. También están demandando a las autoridades españolas, mejoras en cuanto al marco institucional de acción que se resumen en: "**que la inclusión socio-laboral forme parte del núcleo de todas las políticas económicas y sociales**", así como el compromiso financiero para hacer viable y sostenible el PO.

Este entorno es fundamental, ya que permite reforzar el **cambio interno** que están acometiendo las entidades, sobre todo desde 2010 hasta la actualidad. Recordemos en este sentido los esfuerzos de mejora en curso: **trabajo en red entre las propias entidades**, ampliándose también a diversas organizaciones del **TSAS** (*Fresno y Tsolakis*, 2010); la **extensión y consolidación de la relación con las empresas privadas** que ofrecen empleo; la importancia creciente de la **innovación social** y su difusión; el creciente trabajo de **acción transnacional** (caso de la discapacidad y de la población gitana); los recursos dedicados a la **sensibilización de la sociedad** para promover una sociedad inclusiva; la **mejora de la operatividad interna** (auditorías, control financiero, evaluación de resultados); y la **ampliación del contenido del itinerario personalizado**. Estas mejoras no solo fortalecen a las propias entidades, sino que suponen una aportación al acervo institucional del PO y del FSE.

En resumen, el futuro del POLCD se está fraguando en un espacio triangular, en el que uno de los polos es la reforma en curso del FSE, con una mayor reorientación hacia los grupos más vulnerables; el otro polo está constituido por las políticas nacionales de España lo cual requiere, a la luz de lo dicho, una mayor visibilidad y, sobre todo, transversalidad de las políticas de inclusión socio-laboral; finalmente, una respuesta renovadora y de liderazgo por parte de las entidades sociales, frente a los desafíos que supone la extensión de la exclusión socio-laboral, como efecto de la actual crisis estructural, que les obliga no solo a una mejora continua, sino también a lograr una mayor implicación de la sociedad civil, así como nuevos compromisos de partenariado con el Estado, las empresas privadas y la economía social.

4. CONCLUSIONES



1 A partir de la *Estrategia Lisboa 2000* la **política de Cohesión Económica y Social** adquiere una mayor importancia en la lucha contra los desequilibrios territoriales y las desigualdades sociales. Los **Fondos Estructurales** amplían su cobertura y alcance, y con ello gana peso el objetivo de lucha contra la exclusión social y la pobreza. Como parte del FSE se pone en marcha el **POLCD, que ha tenido dos períodos de programación (2000-2006 y 2007-2013)**. Dicho programa contribuye a los objetivos del *Tratado de Funcionamiento* de la **UE** en cuanto a lucha contra la discriminación, la desigualdad de género y la exclusión social.

2 **El POLCD es gestionado en España por diez organizaciones: cinco públicas y cinco privadas.** En concreto, cuatro operadores privados sin fin de lucro: **Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano**, han desarrollado este programa cofinanciándolo junto con el FSE y las Administraciones Públicas. Es la Administración Central la que coordina el conjunto del programa a través de la Unidad Administradora del FSE (UAFSE), dependiente del **Ministerio de Empleo y Seguridad Social**.

A lo largo del período 2000-2012 la evaluación de procesos, de control presupuestario y de gestión, se ha convertido en una práctica habitual del programa por parte del FSE, de la UAFSE y de los operadores públicos y privados. También se han realizado evaluaciones de resultados intermedios, con un carácter desigual, a la vez que las entidades sociales gestoras del PO han dirigido esfuerzos crecientes al conocimiento del impacto social y económico del programa.

En efecto, la acción conjunta de las cuatro entidades sociales mencionadas, ha dado lugar a diferentes tipos de sinergias concretadas, en distintos ámbitos: campañas de sensibilización, formación, diseño de metodologías de intervención social y difusión del PO. Expresión de esta acción conjunta es la publicación en 2006 de **Logros y Buenas prácticas del Programa Operativo de lucha contra la discriminación que gestionan las ONG de acción social** y la evaluación global del programa a través de la publicación: **10 años trabajando con la UE por una Sociedad Inclusiva**.

3 Las entidades sociales han dado un paso más en el proceso de evaluación de su trabajo, **valorando el impacto** final del mismo, es decir: en qué medida repercute la inversión

realizada en el **crecimiento de la economía, en el acceso de las personas vulnerables al mercado de trabajo, y en general, en la mejora de la empleabilidad, de la eficiencia y de la eficacia organizativa.** Con dicha evaluación las entidades han pretendido tres objetivos:

- Situar la evaluación dentro de la práctica del FSE, de valorar sus actividades y recursos invertidos. De hecho, la evaluación adopta de manera flexible el principio del llamado **valor añadido comunitario**, que consiste en valorar el volumen, alcance, innovación e impacto final de los PO, dando especial importancia a la valoración de impacto final, ya que la valoración de resultados es actualmente una práctica consolidada de las cuatro entidades, que se recoge en sus memorias anuales y son difundidas en sus páginas web.
- Evaluar sus **impactos**: cómo contribuye el PO tanto al **crecimiento económico** en España, como a la consolidación del Estado de Bienestar de manera indirecta; **cuánto empleo genera el PO, cuáles son sus características y si efectivamente mejora la situación de las personas vulnerables, que participan en el programa.** Por último, en qué medida el PO **crea las redes y sinergias de apoyo empresarial, de la economía social y del Sector Público**, que pueden fortalecer el programa de inclusión socio-laboral, y en qué medida la **sensibilización** de la sociedad mejora la accesibilidad de las personas en situación de exclusión.
- Valorar el **potencial futuro** del POLCD a la luz de la *Estrategia Europa 2020*, de la nueva reglamentación del FSE, del marco normativo de las políticas nacionales de empleo (*Programa Nacional de Reformas, Informe Nacional Social, Estrategia Nacional de Empleo 2012-2014 y Plan Anual de Política de Empleo 2012*), así como de las **Estrategias Nacionales de Discapacidad (2012-2020)** y de **Promoción de la Inclusión Gitana (2012-2020)**. En este sentido, se valoran el conjunto de medidas de fortalecimiento de la capacidad institucional, que están desarrollando las entidades sociales de manera conjunta, para hacer frente a los retos del período de programación 2014-2020, y hacer sostenible el programa. Tal como se afirma en la presentación de este documento, los resultados de la evaluación realizada justifican

la continuidad del PO, pero la crisis económica y su impacto exigen redefinir los objetivos y los métodos de intervención, para dar respuesta a procesos de exclusión socio-laboral, que se han hecho más extensos y más complejos.

- 4 El impacto económico del POLCD, en su modesto nivel, queda plenamente confirmado, ya que el **programa es un factor de dinamización de la economía española, de creación de empleo y de fuentes de ingresos fiscales.** Así, por cada euro invertido, se incrementa la producción en 1,38 euros; el consumo medio de las familias se multiplica por 0,77 céntimos por cada euros invertido; el PO habría creado un total acumulado entre 2006 y 2011 (ambos inclusive) de 19.673 contratos anuales a tiempo completo, de los cuales 5.167 serían directos y 14.673 serían indirectos; el déficit público se reduce en 23 millones de euros, fruto de una subida media de 39 millones de euros en los ingresos públicos y de 15 millones en los gastos públicos; el programa supone un ahorro medio de 9 millones de euros por sustitución de prestaciones no contributivas, por puestos de trabajo directos.

Como indicador de síntesis, cabe destacar que por cada euro invertido en el POLCD, se recuperarían 91 céntimos por medio de retornos fiscales de diversa naturaleza, de los que 59 céntimos corresponderían a la cuantía procedente de la Unión Europea, 8 céntimos a la contribución de las Administraciones Públicas españolas y 25 céntimos, de las aportaciones realizadas por las entidades participantes, lo que a su vez implica una tasa de retorno del gasto nacional (medida por la ratio de ingresos públicos totales, sobre la financiación nacional) de 2,55 euros, por euro nacional invertido (público y privado).

- 5 El **POCL ha tenido un impacto positivo en inclusión socio-laboral.** Además de aumentar la cobertura del programa con recursos financieros casi iguales a los existentes antes de la crisis, y ampliar el esfuerzo en formación ocupacional como compensación a expectativas de empleabilidad a la baja, el programa ha seguido creando empleo. Entre **2007 y 2011, accedieron a un empleo mediante el programa de intermediación 52.901 personas.** El número de empleos logrados entre 2008 y 2011 creció un 18%. Dicho de otra manera, **en torno al 45% de las acciones de intermediación**

se han traducido con éxito en el logro de un empleo. Y es que la crisis profunda de la economía española no ha impedido que sigan accediendo al empleo las personas vulnerables. Además, aquí no se incluyen los empleos logrados por las personas, que han pasado por alguna acción del programa pero no han utilizado el servicio de intermediación y, sin embargo, han mejorado su empleabilidad gracias a la formación y orientación.

La creación de empleo se ha traducido en puestos de trabajo de tipo temporal en su gran mayoría (en torno al 85-90%), si bien han aumentado los contratos con duración superior a un año, que en la actualidad superan el 20%. Es preocupante el crecimiento de los contratos a jornada parcial que puede suponer, para personas de baja cualificación, situaciones de pobreza en el trabajo.

El refuerzo del itinerario personalizado, con una mayor articulación de educación, empleo y formación ocupacional, así como de las prácticas en las acciones formativas, son dos retos de futuro para el fortalecimiento del PO.

- 6 El análisis del impacto institucional nos ofrece resultados de **mejora en el fortalecimiento de la capacidad institucional.** En este sentido, las entidades han aumentado dicho **volumen** a través de la multiplicación de convenios con empresas e instituciones, de la creación de redes y de la expansión de la capacidad interna de control. El **alcance** también se ha multiplicado, al llegar a todo el territorio del Estado y al ámbito local, así como a las relaciones de colaboración estable con empresas e instituciones. La **innovación** ha sido una actividad relevante para las entidades, que ha permitido al mismo tiempo difundir sus mejores prácticas. Desde el punto de vista del **impacto**, las entidades operadoras han consolidado la colaboración entre ellas constituyendo una red estable para las acciones de formación, diseño metodológico, difusión del programa, sensibilización de la sociedad civil y participación en programa de intervención socio-laboral. También han forjado sinergias con el conjunto del TSAS, y con las entidades de la UE en el marco de la cooperación transnacional.

El PO ha demostrado su capacidad de crear un partenariado amplio y duradero alrededor de los proyectos de inclusión socio-laboral, involucrando a Administraciones Públicas

(desde el nivel nacional, al regional y al local, hasta departamentos diferentes como los de empleo y bienestar social), el tejido empresarial estatal, regional y local, organizaciones de acción social y un amplio elenco de organizaciones de la sociedad civil.

Dos retos de futuro son seguir implicando a las empresas y la economía social en el PO, y potenciar la dimensión internacional.

- 7 **El período de programación 2014-2020 se va a abrir en un contexto de profunda incertidumbre económica y extensión de la exclusión socio-laboral.** Las entidades sociales, si bien justifican su continuidad en el PO, en base a su valor añadido de impacto económico, laboral e institucional, son conscientes de que el próximo período de programación 2014-2020 es crucial para avanzar o retroceder, en la lucha contra la exclusión social y la pobreza en la UE, y por tanto, en España. De ahí que apoyen la mejora del marco condicionante institucional comunitario (FSE) y nacional (políticas económicas y sociales), al mismo tiempo que refuerzan su capacidad institucional interna.

- 8 Las entidades operadoras apoyan los nuevos reglamentos del FSE y del FEDER, en la medida en que asumen con claridad los objetivos de promoción social y de lucha contra la exclusión, a la vez que proponen **mejoras en cuanto al refuerzo financiero e institucional del objetivo de lucha contra la exclusión social.** También apoyan los nuevos criterios de administración simplificada, orientación a resultados, mirada a largo plazo, evaluación de resultados y transversalidad de la exclusión social en todo tipo de acciones. En suma, apoyan una mayor visibilidad de la exclusión social en los *Fondos Estructurales*, así como su correspondiente traducción en las acciones contra la discriminación y la vulnerabilidad. Y sobre todo, el nuevo marco reglamentario y sus prioridades, encajan con el POLCD y los retos que debe afrontar en el futuro.

La metodología desarrollada por la entidades sociales en el PO, está muy alineada con las políticas de Cohesión para el siguiente periodo (2014-2020), lo que le convierte en un **instrumento** muy adecuado para aplicar estas políticas, generando de esta manera impactos en los objetivos relacionados con la

inclusión social y la lucha contra la pobreza, la activación del empleo (especialmente el juvenil) y la educación y formación ocupacional.

9 La **exclusión socio-laboral forma parte creciente de las políticas en España, pero de manera desigual**. Es residual y escasamente visible aún en las políticas económicas (por ejemplo, en los PNR). Tiene cierta presencia en las estrategias y planes de empleo, con una clara visibilidad en el INS, en los planes de acción nacional de inclusión social y en las estrategias de inclusión específicas (discapacidad y población gitana). Este carácter desigual debe ser superado, haciendo de la inclusión social una cuestión institucional transversal a todas las políticas. En segundo lugar, las políticas de inclusión activa deben reforzarse y ser coherentes en sus tres objetivos complementarios, de garantía de renta adecuada, acceso a servicios públicos e inserción laboral, a modo de círculo virtuoso de inclusión social. Finalmente, el PO debe estar reflejado, en general, en todos los programas de políticas activas de empleo, como vía para dar visibilidad a los colectivos más vulnerables de España.

10 Finalmente, la evaluación de impacto institucional permite concluir, que debe continuar en los próximos años el **proceso de reforzamiento de la capacidad institucional**, ya iniciado en los años precedentes. Así, debe consolidarse el trabajo conjunto de las cuatro entidades, extender las redes de colaboración con nuevas instituciones, entidades y formas de partenariado. Debe ampliarse y consolidar la colaboración con las organizaciones que ofrecen empleo (**empresa, economía social y Administraciones Públicas**), reforzar el itinerario personalizado, e incrementar la dimensión transnacional creando redes europeas en base a proyectos conjuntos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano (2006): *Logros y Buenas prácticas del Programa Operativo de lucha contra la discriminación que gestionan las ONG de acción social.* Madrid: Editan las cinco en conjunto.

Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano (2010): *10 años trabajando con la UE por una Sociedad Inclusiva.* Madrid: Editan las cinco en conjunto.

Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación Luis Vives, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano (2010): *Conferencia Europea Acceso al empleo de los grupos social en situación de desventaja, 22-23 de Febrero de 2010.* Madrid: Editan las cinco en conjunto.

Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano (2012): *Aportaciones a las propuestas de los Reglamentos de los Fondos Estructurales 2014-2020.* Madrid: Mimeo.

Comisión Europea (2008): *Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.* Bruselas, 3.10.2008. COM(2008) 639 final.

Comisión Europea (2010, A): *Comunicación de la Comisión: Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.* Bruselas, 3.3.2010. COM(2010) 2020.

Comisión Europea (2010, B): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial.* Bruselas, 16.12.2010. COM(2010) 758 final.

Comisión Europea (2010, C): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo, y al Comité de las Regiones, Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo.* /2. Estrasburgo, 23.11.2010. COM(2010) 682 final.

Comisión Europea (2010, D): *Comunicación de Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité*

Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: Juventud en Movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea 15.9.2010.

Comisión Europea (2010,E): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo, y al Comité de las Regiones: Una Agenda Digital para Europa.* Bruselas, 26.8.2010. COM(2010) 245 final/2.

Comisión Europea (2010, D): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión.* Bruselas: COM(2010) 642/3.

Comisión Europea (2011, A): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones: Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la Agenda Europa 2020.* Bruselas, 31.1.2011. COM (2011) 18 final.

Comisión Europea (2011, B): *Comunicación de la Comisión: Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana.* Bruselas, 17.2.2011. COM (2011) 66 final.

Comisión Europea (2011, C): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006.* Bruselas: CE 6.10.2011 COM(2011) 615 final, 2011/0276 (COD).

Comisión Europea (2012, A): *Simplificación de la política de cohesión para 2014-2020.* Bruselas: CE.

Comisión Europea (2012, B): *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Evaluación del programa nacional de reforma, y del programa de estabilidad de España para 2012, que acompaña al docu-*

mento Recomendación del Consejo. Bruselas, 30.5.2012. SWD(2012) 310 final.

Consejo Europeo (2010, A): *Recomendación del Consejo de 27.4.2010 sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Parte I de las Directrices Integradas Europa 2020.* {COM(2010) 193 final} Bruselas, 27.4.2010. COM(2010) 193 final SEC(2010) 488 final

Consejo Europeo (2010, A): *Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020.* {SEC(2010) 488 final}. Bruselas, 27.4.2010. COM(2010) 193 final.

CSES (2011): *Evaluation of ESF support for enhancing Access to the labour market and the social inclusion of migrants and ethnic minorities.* *Róma Thematic Report.* Bruselas: EC, DG. Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

ESF (2007): *Indicative Guidance for the evaluation of interventions combating discrimination within the framework of ESF co-funded programmes 2007-2013.* Bruselas: EC, DG. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

European Commission (2007): *Peer Review Multi-Regional Operational Programme.* Córdoba, 25-26 Octubre. www.peer-review-social-inclusion.net.

European Commission (2011): *Communication from the Commission: Annual Growth Survey 2012.* Brussels, COM(2011) 815 final, VOL. I/523.11.2011

European Commission (2011): *Employment and Social Developments in Europe 2011.* Brussels Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Directorate A.

European Commission (2012): *Commission Staff Working Document: Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development.*

European Commission (2012): *Communication from the Commission: Annual Growth Survey 2013.* Brussels, 28.11.2012. COM(2012) 750 final.

European Commission (2013): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the*

Regions: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020. Brussels, 20.2.2013. COM (2013) 83 final.

European Foundation for the Improving of Living and Working Conditions (2012): *NEETS, Young People not in employment, education or training: costs, characteristics and policy response in Europe.* Dublin: European Foundation.

Frazer, H, Marlier, E., Nicaise, I. (2010): *A social Inclusion Roadmap for Europe 2020.* Antwerpen: Garant.

Frazer, H. y Marlier, E. (2011): *Promoting the Social Inclusion of Roma. Synthesis Report EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.* Brussels: European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Frazer, H. y Marlier, E. (2013): *Assessment of the Implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion. Synthesis Report.* Brussels: European Commission. www.peer-review-social-inclusion.eu.

Fresno, José Manuel y Tsolakis, Andreas (2010): *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España.* (Madrid: EAPN-ES).

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012): *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012 -2020.* Madrid: MSSSI.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2012): *Informe Nacional Social.* Madrid: MSSSI.

Parlamento Europeo (2012): *Pacto de inversión social en respuesta a la crisis.* Sesión Plenaria 19-22 Noviembre de 2012.

Ramboll, Euroval, Seor y Matax (2010): *Evaluation of the contribution of the ESF to the EES. Final Report.* Brussels: EC, DG. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Sosvilla-Rivero, S., Bajo Rubio, O. y Díaz Roldán, C. (2006): *Assessing the Effectiveness of EU's Regional Policies: A New Approach,* European Planning Studies, Vol. 14, pp. 383-396.

IE Business School (2011): *Country report on ESF support for enhancing access to the labour market and the social inclusion of migrants and ethnic minorities.* Brussels: EC, DG. Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Harvey, B. (2008): *EAPN Structural Funds Manual 2009-2011.* Brussels: EAPN.

Herrman, C. (2007): *The EU policy to fight against discrimination.* Brussels: EC, DG. Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

Metis-Eureval (2011): *ESF Expert Evaluation Network. Final Report to contract n° VC/2010/0153.*

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2010): *Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020.* Madrid: MSPSI.

