



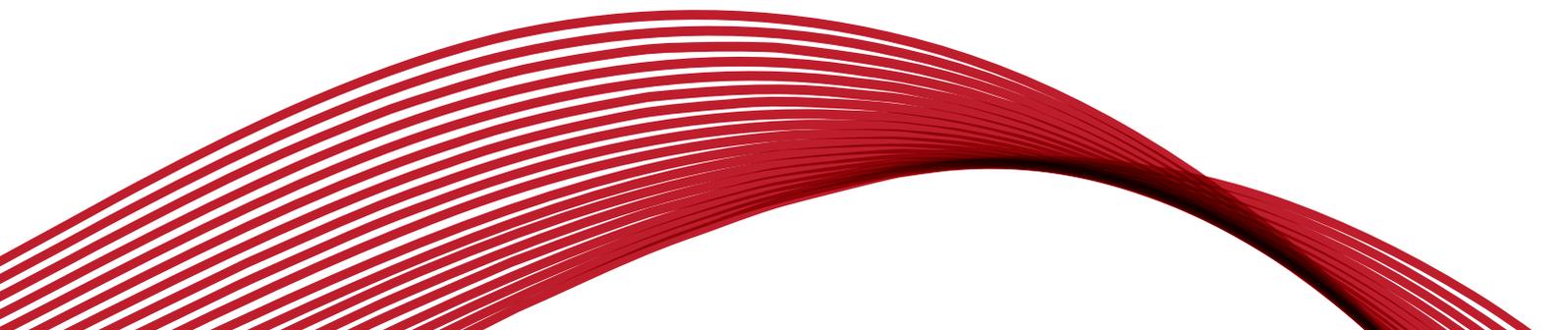
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTUDIO

POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN CASTILLA Y LEÓN



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal





Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF

C./ José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es

www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación del estudio, diciembre 2021

ÍNDICE

Página

RESUMEN EJECUTIVO	5
Hallazgos y propuestas	10
1. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS Y EJES DE LA EVALUACIÓN	15
1.1. Antecedentes	15
1.2. Contexto de los programas evaluados.....	16
1.2.1. Descripción sociodemográfica	16
1.2.2. Riqueza y desigualdad	18
1.2.3. Descripción del empleo.....	20
1.2.4. Descripción del desempleo	23
1.2.5. Políticas activas de empleo en Castilla y León.....	29
1.3. Objetivos y ejes de la evaluación	32
1.4. Metodologías utilizadas	34
1.5. Bases de datos y otras fuentes de información.....	35
1.6. Gobernanza y agentes participantes	37
1.7. Presupuesto y calendario	38
1.8. Panorámica del informe	38
2. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA DESEMPLEADOS FOD Y OFI.....	39
2.1. Descripción de los programas	39
2.1.1. Descripción del programa FOD.....	39
2.1.2. Descripción del programa OFI.....	41
2.2. Caracterización de las personas destinatarias	43
2.3. Evaluación de diseño y procedimientos.....	44
2.3.1. Evaluación del programa FOD	45
2.3.2. Evaluación del programa OFI	64
2.3.3. Aspectos comunes y coordinación entre los programas FOD y OFI	75
2.4. Evaluación del sistema de indicadores de seguimiento	84
2.4.1. Inventario de indicadores.....	85
2.4.2. Evaluación de los indicadores	87
2.4.3. Sistemas de información y herramientas de gestión del ECYL	100
2.4.4. Buenas prácticas en seguimiento y evaluación.....	102
2.5. Evaluación del impacto en la empleabilidad.....	103
2.5.1. Preguntas de evaluación	103
2.5.2. Análisis descriptivo de la inserción laboral	107

2.5.3. Ejercicio 1: impacto del programa FOD en la inserción laboral.....	109
2.5.4. Ejercicio 2: impacto diferencial de OFI respecto a FOD	111
2.6. Resumen de los principales hallazgos de los programas de formación FOD y OFI...	114
2.6.1. Principales hallazgos del programa FOD.....	114
2.6.2. Principales hallazgos del programa OFI.....	115
2.6.3. Hallazgos comunes a FOD y a OFI	116
3. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CONTRATACIÓN DIRECTA ELMIN Y PRORGAN.....	119
3.1. Análisis del programa ELMIN	120
3.1.1. Descripción.....	120
3.1.2. Cuantificación y análisis descriptivo	121
3.1.3. Evaluación analítica.....	123
3.1.4. Principales hallazgos.....	127
3.2. Análisis del programa PRORGAN	127
3.2.1. Descripción	127
3.2.2. Cuantificación y análisis descriptivo	128
3.2.3. Evaluación analítica.....	130
3.2.4. Principales hallazgos.....	135
4. PROPUESTAS	137
4.1. Propuestas generales	138
4.1.1. Mayor coordinación entre programas	138
4.1.2. Refuerzo de la orientación y la capacidad de intermediación	138
4.1.3. Impulso a los servicios de diagnóstico y tratamiento personalizado	139
4.1.4. Orientación a resultados, seguimiento y evaluación	139
4.2. Propuestas específicas.....	141
4.2.1. Programa de formación para desempleados FOD.....	141
4.2.2. Itinerarios integrados de orientación, formación e inserción OFI.....	143
4.2.3. Contratación de desempleados del sector de la minería ELMIN	144
4.2.4. Contratación por instituciones sin ánimo de lucro PRORGAN.....	144
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADA	147

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio analiza cuatro programas del conjunto de políticas activas de empleo gestionadas por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León (ECYL). Los dos primeros, el programa de formación para desempleados (FOD) y los itinerarios de orientación formación e inserción (OFI), son los principales programas de formación para desempleados de esta comunidad. Los otros dos, el programa de contratación de desempleados de la minería por entidades locales (ELMIN) y el de contratación por instituciones sin ánimo de lucro (PRORGAN), son programas de una dimensión más reducida y se encuadran en el ámbito de las políticas de creación directa de empleo. Todos ellos se financian a través de subvenciones y su presupuesto conjunto asciende a unos 40,5 millones de euros, que suponen aproximadamente una cuarta parte del gasto en políticas activas de empleo en Castilla y León, articuladas mediante más de 60 programas.

PROGRAMAS EVALUADOS

	Entidades beneficiarias	Personas destinatarias	Subvenciones convocadas (M€)	Importe ejecutado (M€)	Nº entidades beneficiarias	Nº personas destinatarias
Bloque I: Programas de formación para desempleados						
FOD (2018)	Entidades formación	Desempleados	33,0	20,2	144	7.597
OFI (2018)	Entidades formación	Desempleados (general y vulnerables)	11,0	8,0	50	3.263
Bloque II: Programas de contratación directa						
ELMIN (2019)	Ayuntamientos mineros	Desempleados minería	1,2	0,9	24	95
PRORGAN (2020)	Instituciones sin ánimo lucro	Desempleados	2,6	2,1	84	219

Fuente: Elaboración propia a partir de convocatorias, memorias y microdatos del ECYL.

Esta evaluación ha identificado que los programas de formación analizados incrementan la empleabilidad de sus participantes entre 5 y 10 puntos porcentuales, pero los efectos se diluyen en el medio plazo y no mejoran la calidad del empleo. Además, se encuentra que el efecto de las políticas de formación sobre la empleabilidad aumenta entre 10 y 15 puntos porcentuales en el corto plazo cuando los cursos se acompañan de acciones de orientación e inserción. Por otro lado, se constata que la contratación directa de desempleados de la minería no tiene beneficios sobre la empleabilidad posterior de las personas contratadas. Estos resultados son consistentes con la literatura y con los estudios previos sobre políticas activas e incentivos a la contratación que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha desarrollado en el marco del proceso de revisión del gasto público *Spending Review*. Las políticas activas de empleo no pueden entenderse como un sustituto de las reformas estructurales necesarias para combatir las altas tasas de temporalidad y desempleo de la economía española e incluso la ausencia de estas reformas merma la eficacia de las políticas activas de empleo.

De forma adicional, se ha identificado una escasa orientación de las políticas a resultados, una ausencia de diagnóstico y tratamiento individualizado y una importante falta de recursos para llevar a cabo un seguimiento y evaluación sistemáticos de los programas, a pesar del elevado volumen de información del que dispone el Servicio de Público de Empleo de Castilla y León (ECYL). Además, el modelo de gestión conlleva una alta carga administrativa que conduce a programas orientados a la ejecución de fondos que resultan muy generalistas en cuanto a los colectivos a los que se dirigen, pero compartimentados en cuanto a las acciones que comprenden o según el origen de la financiación. Esto origina solapamientos de programas entre los que se aprecia muy poca coordinación. Superar estas limitaciones requiere que el Gobierno central aborde las necesarias reformas estructurales, al tiempo que se simplifican los procedimientos, se potencian las capacidades de orientación e intermediación de los servicios públicos de empleo y se desarrollan herramientas de diagnóstico avanzadas que contribuyan a focalizar los programas y a orientarlos a resultados. Además, la Junta de Castilla y León debe dedicar recursos técnicos y humanos a la planificación, seguimiento y evaluación de los programas, idealmente mediante la creación de una unidad interna de seguimiento, con independencia de las evaluaciones *ex post* y de medio plazo realizadas por instituciones independientes como la AIReF. Esta iniciativa estaría plenamente alineada con el planteamiento y conclusiones del informe para la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la comunidad, encargado a la AIReF (2021).

El estudio está estructurado en dos bloques de análisis. El primero se dedica a los programas de formación para desempleados (FOD) y los itinerarios de orientación, formación e inserción (OFI) y se articula en tres ejes de evaluación: evaluación de diseño y procedimientos, evaluación de indicadores de seguimiento y sistemas de información, y evaluación de impacto en empleabilidad y calidad del empleo. En el segundo bloque se realiza una evaluación del impacto en la empleabilidad de los

trabajadores de las subvenciones para contratación directa de desempleados del sector de la minería por determinadas entidades locales (ELMIN) y de personas desempleadas, en general, por instituciones sin ánimo de lucro (PRORGRAN). Por último, el informe concluye con un capítulo en el que se formulan propuestas de mejora a partir de los hallazgos realizados.

Desde el punto de vista metodológico, para llevar a cabo este trabajo se ha combinado el análisis documental con entrevistas a los responsables del ECYL y a otros actores relevantes, encuestas a entidades y trabajadores que han participado en los programas de formación y revisión de buenas prácticas en otras comunidades autónomas. También se han realizado análisis descriptivos a partir de los ficheros de microdatos cedidos por el ECYL y la Tesorería General de la Seguridad Social para este estudio y se han aplicado métodos de emparejamiento y técnicas de análisis contrafactual cuasiexperimental para evaluar el impacto de los programas en la empleabilidad posterior de sus participantes.

ESQUEMA DEL ESTUDIO



El primer bloque de esta evaluación comienza con el programa de formación para desempleados FOD, sujeto al marco normativo estatal sobre formación en el empleo en el ámbito laboral. La evaluación de diseño y procedimientos concluye que el programa tiene una escasa orientación a resultados y que ofrece un catálogo de cursos con dificultades para reflejar bien los cambios en las necesidades del mercado y para concentrarse en áreas estratégicas o prioritarias para la comunidad. Además,

se aprecian dificultades de ejecución relacionadas con la escasez de alumnos. El análisis de los indicadores identifica que no existe un conjunto estructurado sobre el que realizar un seguimiento y evaluación de las acciones formativas, pese a que existe mucha información que lo haría posible. La evaluación de impacto encuentra que determinadas acciones formativas aumentan entre 5 y 10 puntos porcentuales la probabilidad de encontrar empleo de sus participantes, aunque el incremento de probabilidad disminuye en el tiempo y depende de cada familia formativa. Por todo lo anterior se propone una revisión del modelo de financiación y provisión de la formación para desempleados en el ámbito laboral, mejorando algunos aspectos del modelo actual como la naturaleza plurianual de los programas, el dimensionamiento de la oferta, la reorientación de la oferta formativa o la elaboración de guías sobre los criterios de valoración de solicitudes. Además, se incluyen propuestas específicas para impulsar el seguimiento y la evaluación de las acciones formativas.

El primer bloque dedicado a la evaluación de los programas de formación se completa con el análisis de los itinerarios integrados de orientación, formación e inserción OFI. Estos constituyen un programa propio del ECYL que trata de potenciar los efectos de la formación mediante acciones de orientación y acompañamiento a la inserción. La evaluación de diseño y procedimientos constata que, a pesar de que se realizan previsiones sobre la cobertura del programa, no se establecen objetivos en términos de atención a determinados colectivos o de desarrollo de itinerarios en ámbitos específicos de interés para la comunidad. Por otro lado, se evidencia que la mayor parte de los proyectos subvencionados constan de una sola acción formativa, lo que desdibuja el establecimiento del plan personal al inicio del itinerario. El resultado es una oferta de formación que se solapa con la de FOD, en la que las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción juegan un papel secundario. Se encuentra que el programa OFI también aumenta la probabilidad de encontrar un empleo y que, a pesar de la debilidad de las acciones de orientación y acompañamiento, mejora los resultados de FOD entre 10 y 15 puntos porcentuales en el corto plazo, aunque en general no se aprecian diferencias entre ambos ni en la empleabilidad ni en la calidad del empleo transcurridos algunos meses desde la finalización del programa. En OFI tampoco se realiza un seguimiento y evaluación de los resultados de los proyectos de manera sistemática. Aunque en la convocatoria de 2020 ya se ha ahondado en la definición y extensión de las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción, se recomienda seguir reforzando el concepto de itinerario mediante la priorización de proyectos más amplios que permitan configurar itinerarios formativos personalizados y promoviendo mecanismos de inserción más robustos, permitiendo, por ejemplo, la asociación de diferentes entidades.

En el segundo bloque se analizan dos programas de contratación directa, que, según la evidencia empírica disponible sobre este tipo de políticas, tienen efectos positivos durante el período de subvención, pero desaparecen tras su finalización. La evaluación de impacto del programa ELMIN, dirigido a las entidades locales de 31 municipios de León y Palencia para la contratación de desempleados del sector de la minería,

constata que no tiene efectos en la inserción laboral posterior de las personas contratadas, aunque consigue generar empleo en ese colectivo de desempleados durante el tiempo que dura el programa. Por tanto, este tipo de política debe centrarse en las personas con mayor dificultad de encontrar un empleo alternativo y, cuando se identifiquen oportunidades de recualificación, llevarse a cabo en combinación con otras acciones. Su pertinencia y evaluación deben tener en cuenta la empleabilidad del colectivo al que se dirige y su impacto en otras variables relacionadas con el desarrollo económico y social de las zonas afectadas.

Por último, se analiza el programa PRORGAN, que subvenciona contrataciones de desempleados por instituciones sin ánimo de lucro para la realización de actividades de interés social, fomentando la formación y práctica profesional de las personas contratadas. Se observa que se orienta principalmente hacia el sostenimiento de estas actividades, quedando en un segundo plano los objetivos de mejora de empleabilidad posterior de las personas contratadas. Aunque no se ha podido realizar una evaluación de impacto por limitaciones relacionadas con el diseño del programa, el análisis descriptivo sobre las personas más vulnerables (aquellas que llevaban dos años sin trabajar al inicio del programa) sugiere una mejora en sus indicadores de empleabilidad. Se recomienda incorporar el impacto social de las actividades subvencionadas a la evaluación de los proyectos y reforzar sus efectos en la empleabilidad estableciendo vínculos con otros programas y promoviendo una mayor estabilidad laboral.

A continuación, se detallan los principales hallazgos y propuestas generales y específicas de cada uno de los cuatro programas analizados.

HALLAZGOS Y PROPUESTAS

1. PROPUESTAS GENERALES

HALLAZGOS	<p>Las políticas de formación analizadas tienen un impacto modesto en la empleabilidad que se diluye en el medio plazo y un efecto nulo en la calidad del empleo. Las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción potencian los efectos de la formación en la empleabilidad. La contratación de desempleados de la minería no tiene efectos una vez finalizado el programa.</p> <p>Se sigue un modelo de gestión con elevada carga administrativa que conduce a programas generalistas, que buscan garantizar la ejecución de los fondos con los recursos disponibles en lugar de la calidad, pero que al mismo tiempo están muy compartimentados y presentan solapamientos y escasa coordinación entre ellos.</p> <p>Ausencia de diagnóstico y tratamiento individualizado.</p> <p>Escasa orientación a resultados y falta de recursos para un seguimiento y evaluación sistemáticos de los programas.</p>
------------------	---

PROPUESTAS	<p>Avanzar hacia un modelo de prestación de servicios más flexible que permita ofrecer una atención integral a los usuarios, mejorando la coordinación entre los programas. Cuando resulte adecuado, antes de poner en marcha nuevos programas o formas de atención a determinados colectivos, se pueden realizar proyectos piloto que permitan estimar su impacto mediante la metodología de ensayos controlados aleatorizados y así decidir cuáles resultan más eficaces o eficientes antes de ampliar su alcance.</p> <p>Reforzar la capacidad de orientación e intermediación de los servicios públicos de empleo, incorporando personal propio que permita reforzar las acciones de orientación y acompañamiento a los desempleados y desempeñar un papel proactivo en la prospección del tejido empresarial.</p> <p>Impulsar el desarrollo de una herramienta de diagnóstico que incorpore toda la información, de carácter sociodemográfico, de nivel de formación y la relacionada con el ámbito laboral, en poder de las administraciones públicas.</p> <p>Explotar el elevado volumen de información al que tiene acceso el ECYL, para establecer objetivos medibles sobre un diagnóstico detallado y construir un sistema de seguimiento y evaluación estructurado y orientado al análisis de los resultados alcanzados por los programas que gestiona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contemplar la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación en la definición de la estrategia y planes anuales de empleo, estableciendo objetivos medibles asociados a indicadores. • Reforzar los medios técnicos e informáticos e incorporar perfiles analíticos. • Sistematizar y automatizar el acceso a otras fuentes de información con datos laborales. • Desarrollar manuales y guías de seguimiento y evaluación y documentos metodológicos. • La creación de una unidad de planificación y evaluación en el seno del ECYL debería constituir uno de los compromisos a lograr en el medio/largo plazo con competencias y recursos suficientes para implementar los sistemas de seguimiento y evaluación. • Si bien la creación de esta unidad sería lo óptimo, en el anexo II se presenta como aportación concreta una propuesta de cuadro de mando de indicadores aplicable a los programas de formación para el empleo evaluados en este trabajo, FOD y OFI.
-------------------	--

2. PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA DESEMPLEADOS: FOD

<p>HALLAZGOS</p>	<p>Modelo sujeto al marco normativo estatal con poca orientación a resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se establecen hitos temporales cuantitativos ni cualitativos basados en un diagnóstico de las necesidades de formación de los destinatarios potenciales de estas acciones o de los sectores productivos. • Descenso importante del número de alumnos por curso que refleja dificultades para involucrar a potenciales interesados, baja cobertura de colectivos prioritarios e importante presencia de participantes con estudios superiores en una oferta dirigida a personas de baja cualificación. • A pesar del proceso participativo y de la diversa información incorporada para la identificación de necesidades, la oferta formativa resultante tiene dificultades para reflejar bien los cambios en las necesidades del mercado y está poco focalizada en áreas consideradas estratégicas o prioritarias para la región. • Selección de beneficiarios basada en criterios objetivos orientados a la calidad pero que pueden contribuir al carácter estático de la oferta, ya que se basan en el desempeño de las entidades en convocatorias previas. No hay unanimidad ni homogeneidad en la valoración que se debe otorgar a las entidades que presentan su oferta por primera vez. No se tiene en cuenta el desempeño específico de la entidad en el ámbito del curso solicitado. <p>Ausencia de sistema integrado y ordenado de indicadores.</p> <p>Resultados positivos en empleabilidad que disminuyen en el tiempo y heterogéneos por familia formativa.</p>
<p>PROPUESTAS</p>	<p>Revisión del modelo de financiación y provisión de la formación para desempleados en el ámbito laboral, en el marco de la futura Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional.</p> <p>Mejoras de determinados aspectos del modelo actual:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplificar la carga administrativa, aplicando alguna de las recomendaciones del estudio de la AIREF sobre subvenciones (avanzar en la informatización de la documentación requerida en las distintas fases de los procesos, control financiero en función del riesgo, etc.). • Articular convocatorias plurianuales, que abarquen varios "cursos académicos". • Dimensionar adecuadamente la oferta a partir de un diagnóstico y cuantificación precisos de los colectivos a los que se debe dirigir la formación y establecer distintos niveles de intervención en función de un perfilado de los trabajadores desempleados. • Reorientar la oferta formativa a través de una mejora de los procesos de identificación de necesidades de las empresas. • Dedicar recursos a fomentar la inversión en el desarrollo de especialidades identificadas como estratégicas que no se cubren con la oferta de entidades actual. • Elaborar guías sobre los criterios de valoración de solicitudes. <p>Se debe impulsar el seguimiento y evaluación de la calidad de la formación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar el tratamiento automatizado de los cuestionarios de evaluación de los alumnos y de las memorias de autoevaluación de las entidades para una explotación exhaustiva de sus resultados. • Sistematizar y automatizar el acceso a la información laboral de contratos y de afiliación laboral de la TGSS. • Analizar cada acción formativa de manera individualizada, en coordinación con OFI y otros programas de formación con los que comparta oferta formativa o beneficiarios.

3. ITINERARIOS INTEGRADOS DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN: OFI

<p>HALLAZGOS</p>	<p>Programa propio del ECYL con poca orientación a resultados y sesgo hacia la formación en detrimento de la orientación y la inserción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos no están asociados a la consecución de hitos medibles basados en un diagnóstico previo de las necesidades de trabajadores y empresas. • La información generada en las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción no se incorpora a las bases de datos del ECYL. • Se produce una identificación entre proyecto y curso que desdibuja el propósito de la definición del itinerario al inicio del programa. • Los beneficiarios únicamente pueden ser entidades de formación y no se valora su capacidad de efectuar adecuadamente las acciones de orientación y de acompañamiento a la inserción. Al igual que en FOD, se aprecia la necesidad de repensar y equilibrar los criterios basados en el desempeño de las entidades en convocatorias previas. • Elevado solapamiento con la oferta formativa del programa FOD. <p>Indicadores establecidos por el Fondo Social Europeo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obtienen una valoración positiva en términos de comparabilidad, claridad y transparencia, pero presentan cierta rigidez e incluyen algunos aspectos no relevantes para el seguimiento del programa. • No se utilizan con fines de análisis. <p>Impacto positivo en la empleabilidad de los participantes y mejora de los resultados de FOD en el corto plazo, acelerando la inserción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El efecto positivo disminuye con el tiempo y se observan diferencias entre las familias evaluadas. • No se encuentran diferencias en la calidad del empleo.
<p>PROPUESTAS</p>	<p>Reforzar el concepto de itinerario y las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Priorizar los proyectos que integren varias acciones formativas para poder conformar verdaderos itinerarios. • Reforzar mecanismos de inserción abriendo la participación a otro tipo de entidades en asociación con las entidades de formación. • Revisar los criterios de selección para asegurar la atención a colectivos con especiales dificultades. • Buscar una mayor coordinación con la oferta formativa del programa FOD, valorando favorablemente proyectos que se desarrollen en áreas que FOD no consigue cubrir. <p>Se debe impulsar el seguimiento y evaluación de la calidad de la formación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar el tratamiento automatizado de los cuestionarios de evaluación de los alumnos y de las memorias de autoevaluación de las entidades para una explotación más exhaustiva de sus resultados. • Evaluar acciones orientación y acompañamiento a la inserción. • Recoger la valoración de empresas que contratan a los trabajadores formados. • Publicar los informes de evaluación de los proyectos. • Sistematizar y automatizar el acceso a la información laboral de contratos y de afiliación laboral de la TGSS. • Hacerlo para cada acción formativa de manera individualizada, en coordinación con FOD y otros programas de formación con los que comparta oferta formativa o beneficiarios.

4. CONTRATACIÓN DE DESEMPLEADOS DE LA MINERÍA POR ENTIDADES LOCALES: ELMIN

<p>HALLAZGOS</p>	<p>Programa concebido con la finalidad de promover el empleo directo y sin consideraciones sobre la inserción laboral posterior de los participantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La evaluación de impacto constata que el programa no tiene efectos en la inserción laboral posterior y encuentra un efecto negativo en el corto plazo relacionado con el retraso en la búsqueda de empleo tras el contrato subvencionado. • Su beneficio en términos de empleo es el tiempo que dura el contrato subvencionado. Tomando como aproximación el grupo de control, se estima que un 55% de los participantes no habrían trabajado durante ese periodo en ausencia del programa. <p>Trata de asegurar una atención específica a los desempleados procedentes del sector de la minería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convive con un programa similar dirigido con carácter general a las personas desempleadas de los mismos municipios. • En los últimos años ha disminuido su grado de ejecución.
<p>PROPUESTAS</p>	<p>Focalizar y definir el programa según el perfil de los participantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debe centrarse en los colectivos con mayor dificultad de encontrar un empleo alternativo. • Cuando resulte oportuno por su perfil, se debe combinar con acciones dirigidas a la recualificación de los participantes. • Asegurar la cobertura de todos los desempleados del sector, independientemente de su municipio de residencia. <p>Coordinar su convivencia con MINEL y valorar la pertinencia de mantener estos programas a la luz de la evaluación del Plan de Dinamización de los Municipios Mineros 2016-2020.</p> <p>Evaluar el programa en términos de su impacto en el desarrollo económico y social de los municipios afectados.</p>

5. CONTRATACIÓN POR INSTITUCIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO: PRORGAN

HALLAZGOS	<p>Programa principalmente orientado a sostener determinadas actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Selección de los trabajadores por las instituciones beneficiarias en función de su adecuación al puesto de trabajo. • Criterios de selección orientados a la actividad y a la entidad. • Vinculación previa o recurrente de los contratados con la entidad. • Convivencia con otros dos programas de características similares dirigidos específicamente a jóvenes y a perceptores de la Renta Garantizada de Ciudadanía. <p>Heterogeneidad entre las personas contratadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos tercias partes con estudios superiores. • Un tercio había trabajado menos de seis meses en los dos años previos a su participación en el programa. <p>Aparente mejora de los indicadores de empleo, pero imposibilidad de atribuir efectos al programa por limitaciones en su diseño que dificultan su evaluación.</p>
PROPUESTAS	<p>Incorporar la perspectiva de la entidad a la evaluación, con el fin de determinar los efectos del programa en su supervivencia, su tamaño o su impacto social.</p> <p>Abordar la heterogeneidad de los participantes de manera diferencial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la atención a personas de baja intensidad laboral previa, priorizando su contratación y valorando positivamente acciones complementarias que favorezcan su empleabilidad posterior. • Cuando por el interés social del proyecto sea necesario priorizar la adecuación al puesto de trabajo, el énfasis de la valoración debería ponerse en criterios relacionados con la calidad del empleo (duración, estabilidad, salario, etc.). <p>Potenciar el impacto de los programas en la empleabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estableciendo vínculos con otros programas, por ejemplo, a través del fomento de contrataciones de personas que hayan finalizado con evaluación positiva acciones formativas en el área de actividad del proyecto. • Valorando establecer la subvención por un periodo más largo para fomentar una mayor estabilidad en el empleo, aunque sea con cuantías decrecientes tras los primeros seis meses.

1

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS Y EJES DE LA EVALUACIÓN

1.1. Antecedentes

En este informe se recogen los resultados del estudio de evaluación de una selección de políticas activas de empleo gestionadas por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, el ECYL. Este trabajo es el resultado del encargo realizado a la AIReF por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, aprobado el 12 de septiembre de 2019, que incluía un estudio sobre la institucionalización de la evaluación en Castilla y León y una revisión del gasto en determinadas áreas: políticas activas de empleo, transferencias de valor a medios de comunicación, promoción industrial y universidades. La AIReF, en estrecha colaboración con la Junta de Castilla y León, elaboró un plan de acción cuya versión final fue enviada el 9 de julio de 2020 a la Junta, que se aprobó por Orden de 20 de octubre del 2020 del consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

En el plan de acción se determinó que se evaluarían los procedimientos e indicadores de seguimiento de los principales programas de formación para desempleados y la eficacia de otras actuaciones dirigidas a favorecer la inserción laboral a través de programas de empleo. Se planteó así un estudio de cuatro programas articulado en tres ejes:

- En los programas de formación para desempleados FOD y en los Itinerarios de Orientación, Formación e Inserción OFI, se analizarían los dos primeros ejes: procedimientos e indicadores de seguimiento.
- En los programas de empleo en colaboración con instituciones sin ánimo de lucro y ayuntamientos, ELMIN y PRORGAN, se analizaría su eficacia en la mejora de la empleabilidad de los beneficiarios.

Este estudio tiene como precedente la evaluación sobre las políticas activas de empleo llevada a cabo por la AIReF en la primera fase del proyecto de evaluación del gasto público *Spending Review*. Ese trabajo constató, en términos generales, que existían deficiencias que ponen en cuestión la calidad del gasto en políticas activas y recomendaba identificar los programas, servicios e itinerarios más eficaces para poder hacer una asignación eficiente de los recursos públicos. El informe resultante fue minuciosamente analizado por el personal del ECYL, que ha prestado una excelente colaboración con el equipo evaluador en el desarrollo del presente estudio.

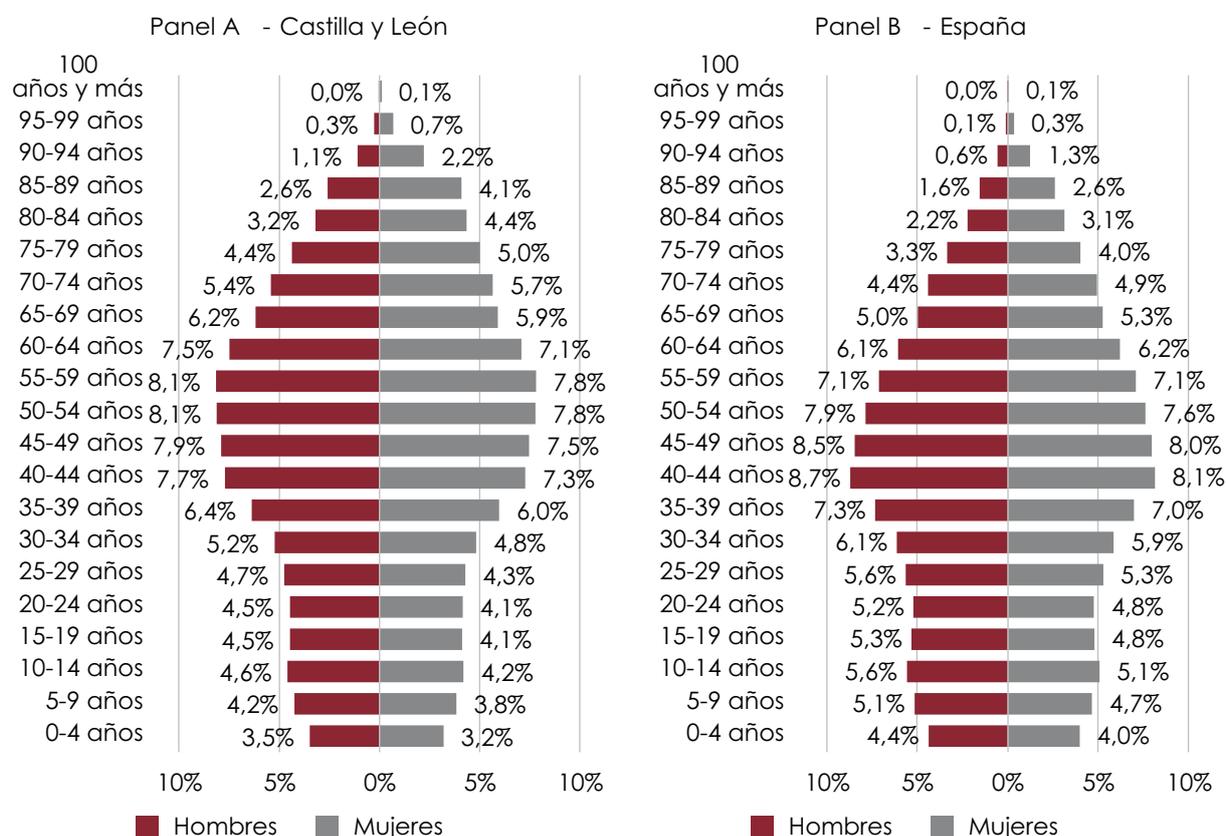
1.2. Contexto de los programas evaluados

En este apartado se describe el contexto socioeconómico y las principales características del mercado de trabajo de Castilla y León (CyL), en el que se enmarcan los programas que son objeto de evaluación en este informe.

1.2.1. Descripción sociodemográfica

La población de Castilla y León evidencia un mayor grado de envejecimiento que la media del resto de España. En Castilla y León viven casi 2,4 millones de personas, el 5% de la población de España. Es la sexta comunidad en cuanto a tamaño poblacional. Al analizar su estructura por edades, el 63% se encuentra en edad de trabajar –entre 16 y 65 años– mientras que el 26% supera los 65 años (gráfico 1, panel A), frente al 65% y 19%, respectivamente, del resto de España. Este dato evidencia un mayor grado de envejecimiento de la población de Castilla y León en comparación con la media española (gráfico 1, panel B).

GRÁFICO 1. PIRÁMIDE POBLACIONAL POR EDAD DE CASTILLA Y LEÓN Y ESPAÑA



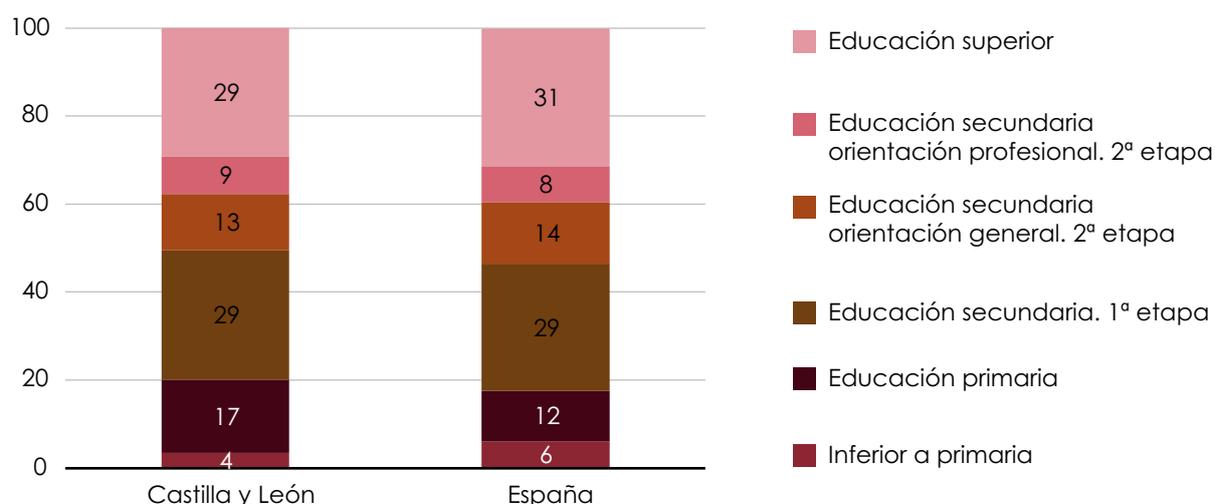
Fuente: INE, cifras de población para 2020.

Su población no se distribuye de manera homogénea en el territorio, sino que son las provincias de Valladolid (22%), León (19%), Burgos (15%) y Salamanca (14%) las más pobladas. Por otra parte, el 43,2% de la población reside en municipios de menos de 10.000 habitantes, lo que contrasta con la media de España, donde este porcentaje solo alcanza el 20%. Castilla y León tiene una baja proporción de población de nacionalidad extranjera. A enero de 2021, en Castilla y León estaban registrados 142.923 residentes de nacionalidad extranjera, lo que representa aproximadamente el 6% de la población de la comunidad, frente al 11% que representa la población extranjera en el conjunto del país.

Respecto al nivel educativo, la población de más de 16 años de Castilla y León presenta una distribución similar a la de la media nacional, como indica el gráfico 2. En ambos territorios, la mayoría de la población ha alcanzado al menos educación secundaria un 29% ha alcanzado el nivel educativo superior en Castilla y León frente a un porcentaje ligeramente superior en la media española (31%). Destaca asimismo

una proporción significativamente mayor de personas con educación primaria como máximo nivel alcanzado, posiblemente relacionado con el mayor grado de envejecimiento de CyL frente al resto del territorio nacional.

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO

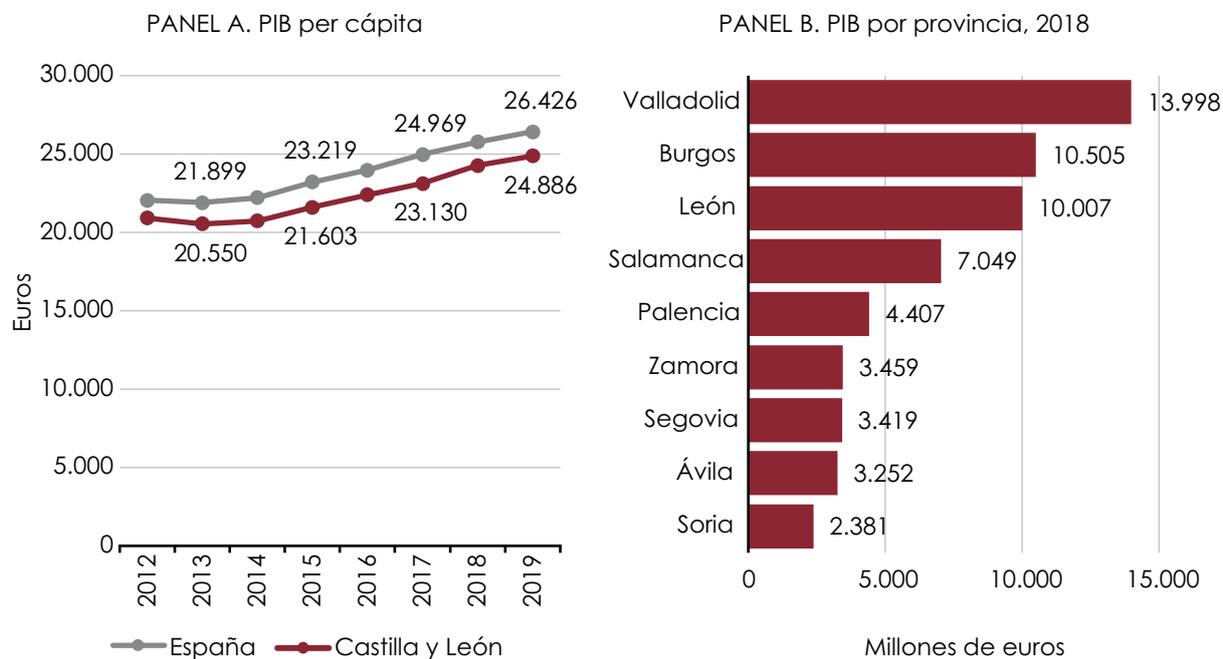


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, 2020. En porcentaje sobre el total de población mayor de 16 años.

1.2.2. Riqueza y desigualdad

El PIB per cápita de Castilla y León se ha mantenido alrededor de un 6% por debajo del nacional de manera constante en el período analizado. El PIB de la comunidad representa el 4,8% del PIB español. La provincia más poblada, Valladolid, es la más rica seguida por Burgos y León, todas ellas con más de 10 millones de euros de PIB. El PIB per cápita de la comunidad en el año 2019 fue de 24.886 euros y presenta una tendencia creciente desde 2013, con un aumento acumulado del 21% en términos nominales. Se observa una falta de convergencia del PIB per cápita de CyL hacia la media española (gráfico 3).

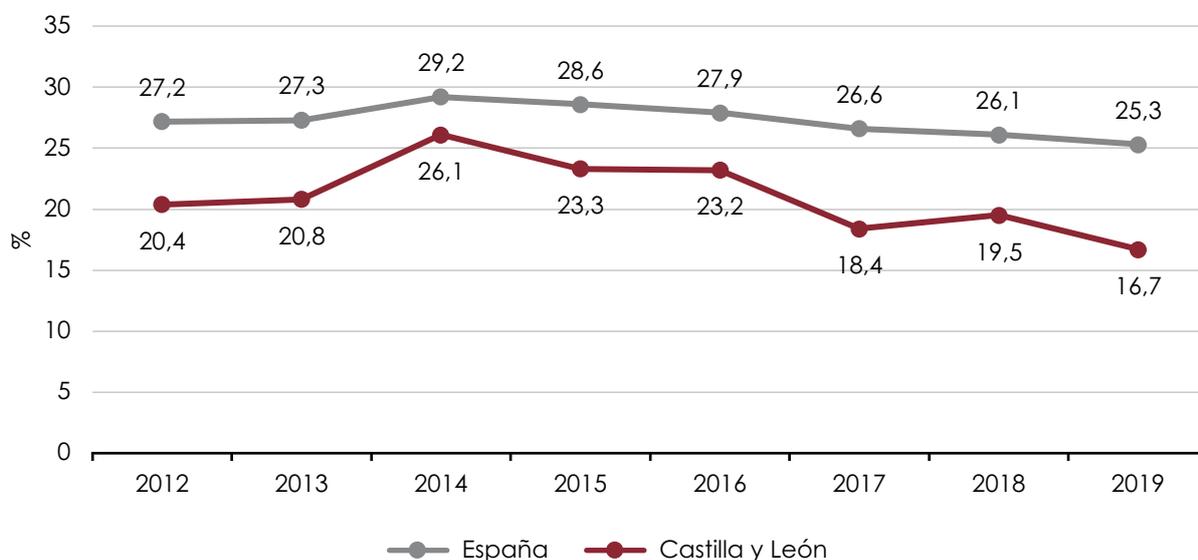
GRÁFICO 3. PIB PER CÁPITA Y PIB POR PROVINCIA. CASTILLA Y LEÓN



Fuente: INE, Contabilidad Regional de España en precios corrientes.

Sin embargo, la tasa de riesgo de pobreza relativa de CyL se encuentra por debajo del promedio español. Concretamente, en el año 2019, esta diferencia fue de casi 10 puntos porcentuales –el 16,7% de Castilla y León frente al 25,3% de España (gráfico 4).

GRÁFICO 4. TASA DE RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL



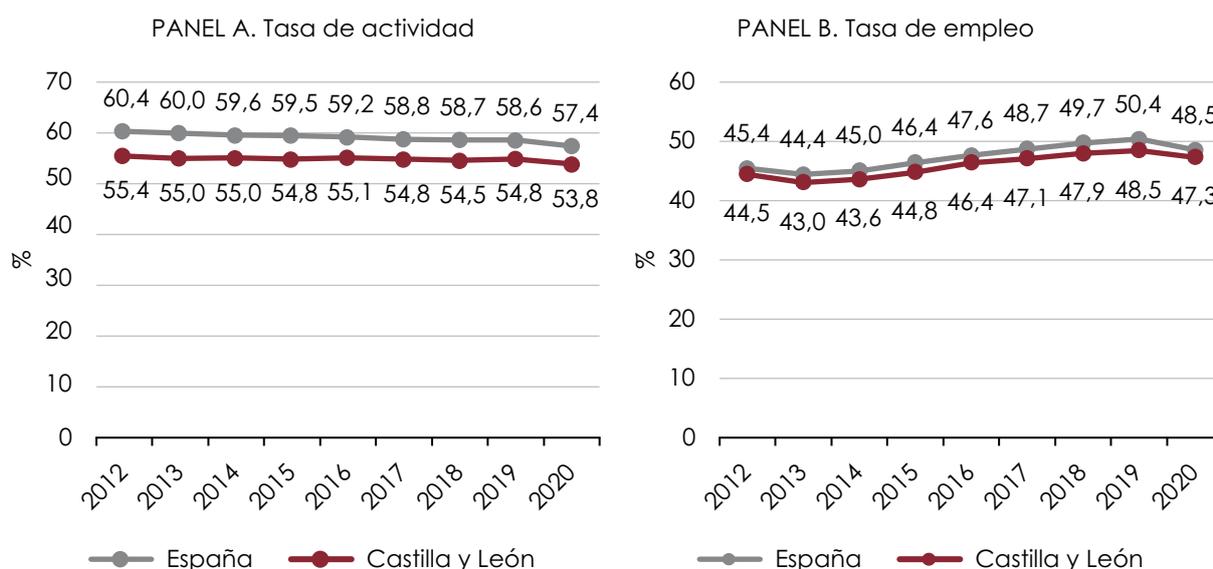
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

1.2.3. Descripción del empleo

Tasas de actividad y de empleo

Las tasas de actividad y de empleo de Castilla y León se sitúan un 6% y un 2% por debajo de la media nacional, respectivamente. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Población Activa, ambas evolucionan de manera similar a la media nacional, si bien es cierto que el descenso experimentado por la tasa de actividad en CyL es menor al del total nacional. La tasa de empleo crece en ambos territorios desde 2013, aunque se aprecia un descenso en 2020 relacionado con la pandemia.

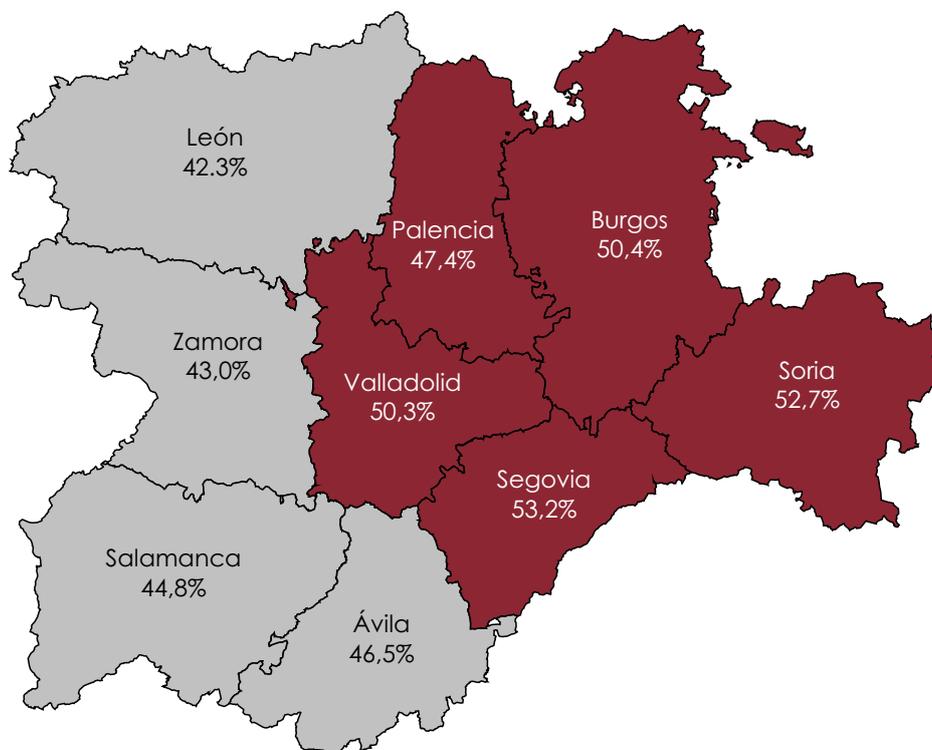
GRÁFICO 5. TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La tasa de empleo presenta diferencias a nivel provincial, que oscilan desde el 42,3% en León hasta el 53,2% en Segovia. Como se puede apreciar en el gráfico 6, la región este de la comunidad, señalada en rojo, concentra las provincias que presentan una tasa de empleo superior al promedio para Castilla y León (47,3%). Teniendo en cuenta que en promedio nacional la tasa de empleo es del 48,5%, solamente la provincia de Palencia quedaría por debajo.

GRÁFICO 6. TASA DE EMPLEO POR PROVINCIA, 2020

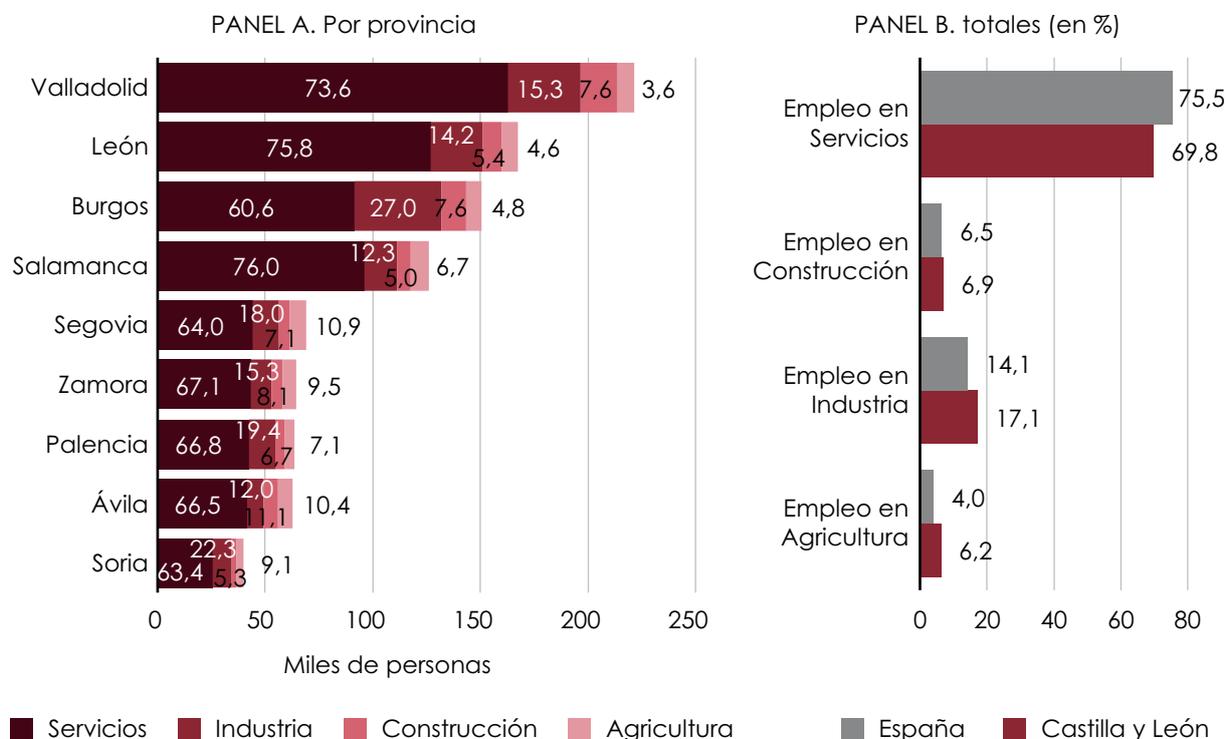


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Empleo por sectores de actividad

El fenómeno de la terciarización de la economía parece tener un menor peso en Castilla y León que en el total nacional por la mayor relevancia del sector industrial, que concentra un 17% del empleo total frente al 14% a nivel nacional. En el gráfico 7 se refleja el fenómeno de la terciarización sectorial de nuestro país, pues el sector servicios absorbe más de dos terceras partes del empleo total en prácticamente todas las provincias. El segundo lugar lo ocupa el sector industrial, cuya incidencia es particularmente alta en Burgos (27%) seguida de Soria (22%). El sector agrícola presenta una mayor incidencia relativa en el empleo de Segovia (11%), Zamora (10%) y Ávila (10%) (gráfico 7 – panel A).

GRÁFICO 7. OCUPADOS POR SECTOR ECONÓMICO, 2020

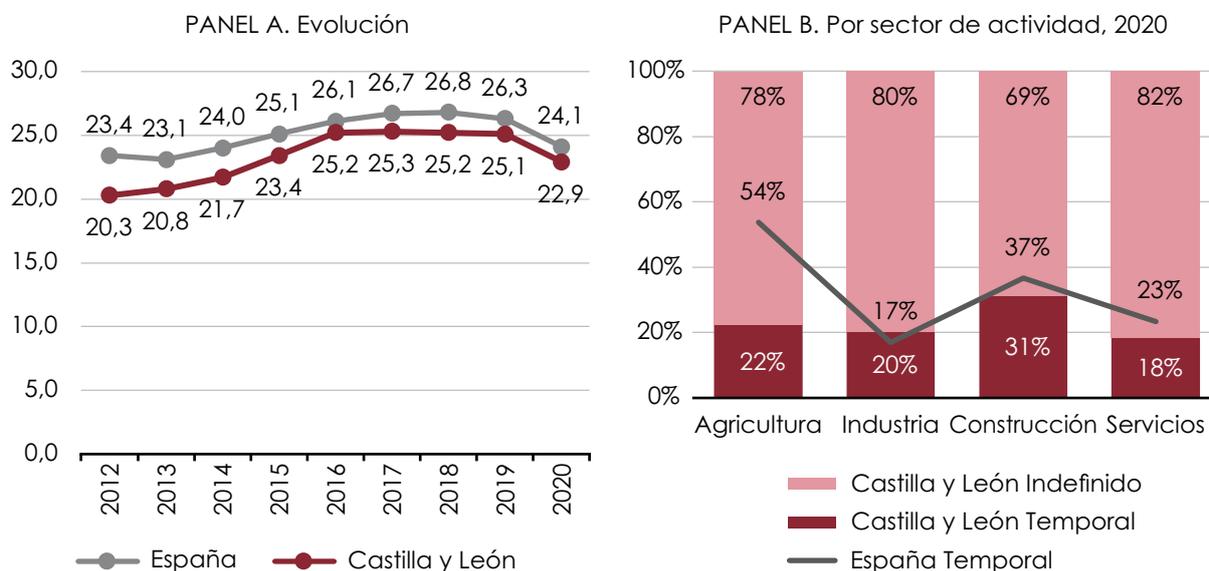


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Empleo por tipo de contrato

En Castilla y León, en el año 2020, el 23% de las personas asalariadas tenía un contrato temporal, ligeramente por debajo de la media nacional, aunque las diferencias se han acortado en los últimos años (gráfico 8 – panel A). Por otro lado, el menor recurso a la temporalidad en Castilla y León, como revela el gráfico 8 – panel B, se produce en todos los sectores económicos, a excepción del sector industrial, que presenta una mayor tasa de temporalidad que el conjunto de España.

GRÁFICO 8. TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO



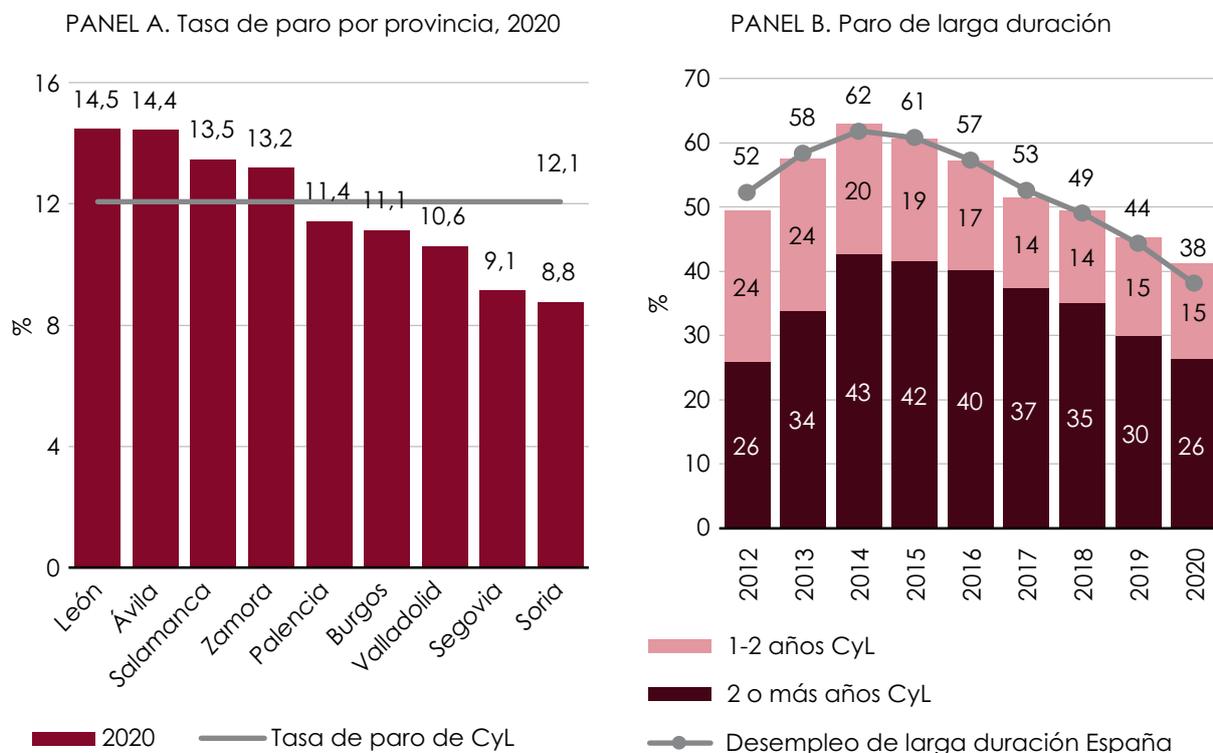
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

1.2.4. Descripción del desempleo

La tasa de desempleo¹ en Castilla y León fue del 12% para el año 2020, 3 puntos por debajo de la tasa nacional (15,5%). El nivel de paro en la comunidad ha registrado un descenso continuado desde 2013 de casi 10 puntos porcentuales, hasta el año 2020, en el que como resultado de la pandemia experimentó un aumento que le colocó en valores de 2018. A nivel provincial, León (14,5%), Ávila (14,4%), Salamanca (13,5%) y Zamora (13,2%) presentan tasas de paro por encima del promedio de la comunidad, mientras que Valladolid (10,6%), Segovia (9,1%) y Soria (8,8%) se sitúan por debajo (gráfico 9 – panel A).

¹ Definida como el cociente entre la cantidad de personas desempleadas y las personas activas.

GRÁFICO 9. TASA DE PARO Y PARO DE LARGA DURACIÓN



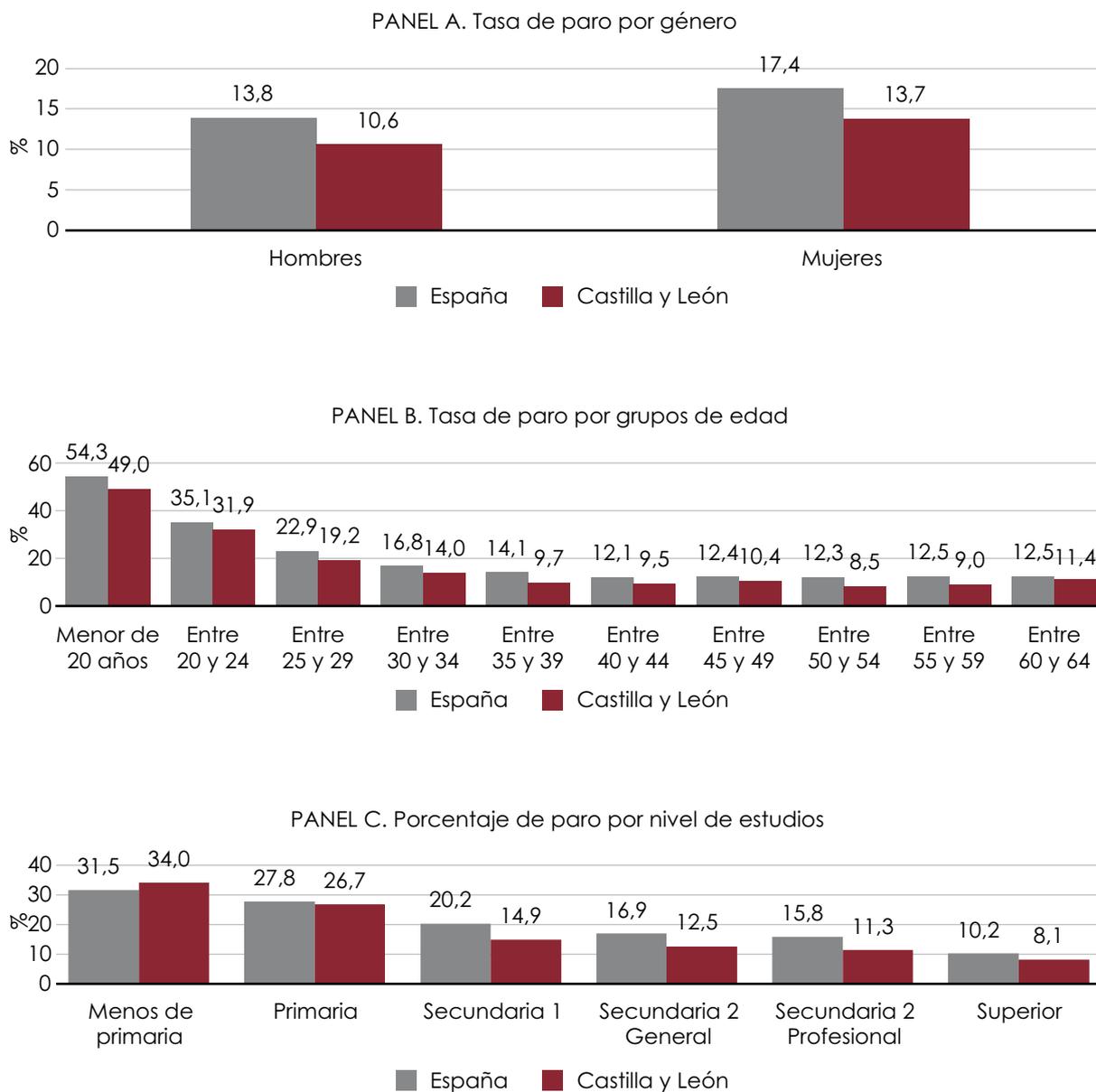
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La incidencia del desempleo de larga duración en Castilla y León es ligeramente mayor que en el conjunto de España. En 2020, el 41,2% de las personas desempleadas llevan más de un año buscando empleo, frente al 38,1% del conjunto nacional. Este porcentaje ha experimentado un sensible descenso desde 2014, que fue el año en el que comenzó la recuperación económica de la Gran Recesión, y el desempleo de larga duración alcanzó al 63% de la población desempleada en la comunidad.

Grupos en desempleo

La tasa de desempleo es mayor en las mujeres, los jóvenes y las personas con bajo nivel de formación. La brecha de género es menor que la que existe a nivel nacional, como muestra el gráfico 10 – panel A. Por edades, Castilla y León presenta el mismo perfil que el conjunto de España, ligeramente por debajo en todos los grupos (gráfico 10 – panel B). Por nivel de estudios (gráfico 10 – panel C), las personas con bajo nivel de formación presentan tasas de desempleo similares o incluso superiores a las correspondientes a la media nacional.

GRÁFICO 10. TASA DE DESEMPLEO POR GÉNERO, EDAD Y FORMACIÓN, 2020



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

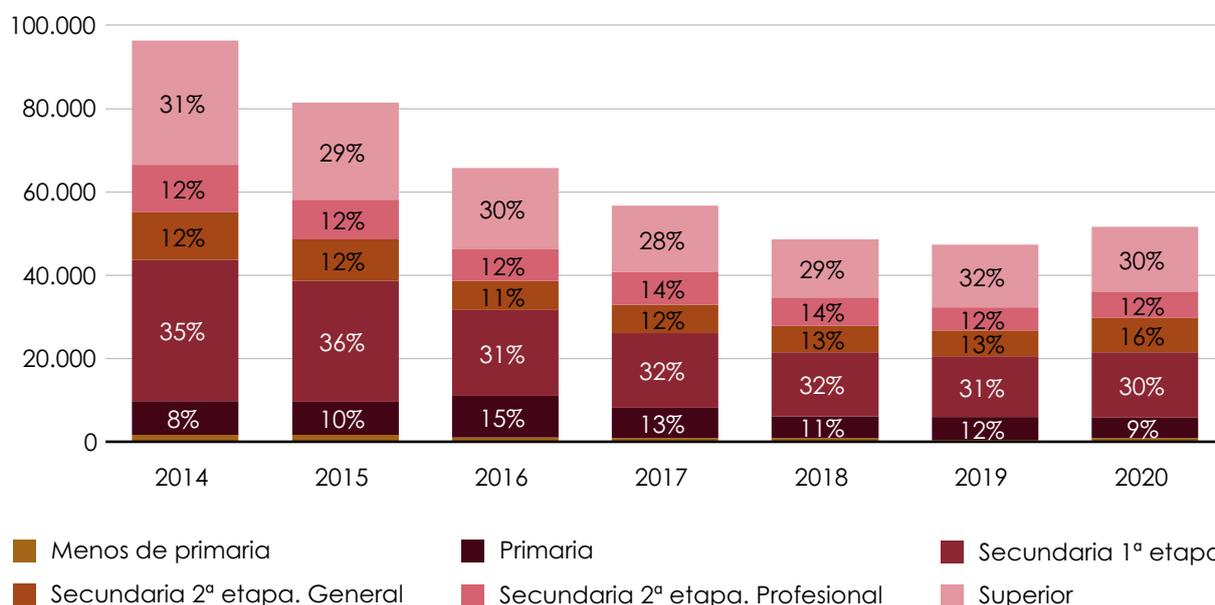
Colectivos prioritarios

La II Estrategia Integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad y Conciliación en el Empleo 2016-2020 de Castilla y León señala los colectivos que debían considerarse prioritarios con carácter general en todos los

programas durante el periodo de análisis. Estos son los jóvenes menores de 35 años, preferentemente sin cualificación, los mayores de 45 años que carecen de prestaciones y presentan cargas familiares y los parados de larga y muy larga duración, con especial atención a aquellos que han agotado sus prestaciones por desempleo y las personas en riesgo de exclusión social. Además, reconoce la existencia de otros colectivos especiales como las mujeres, las personas con discapacidad o las personas en riesgo de exclusión social o con dificultades de integración, que requieren de actuaciones específicas diferenciadas. Los datos disponibles no permiten estudiar la evolución de todos ellos, pero para los que sí ha sido posible se presentan resultados a continuación.

El 20,8% de los jóvenes menores de 35 años estaban en paro en Castilla y León en 2020. Casi un 40% tienen, como máximo, el título de graduado en ESO o equivalente. Pero hay que tener en cuenta que otro 30% de los jóvenes desempleados tiene estudios superiores.

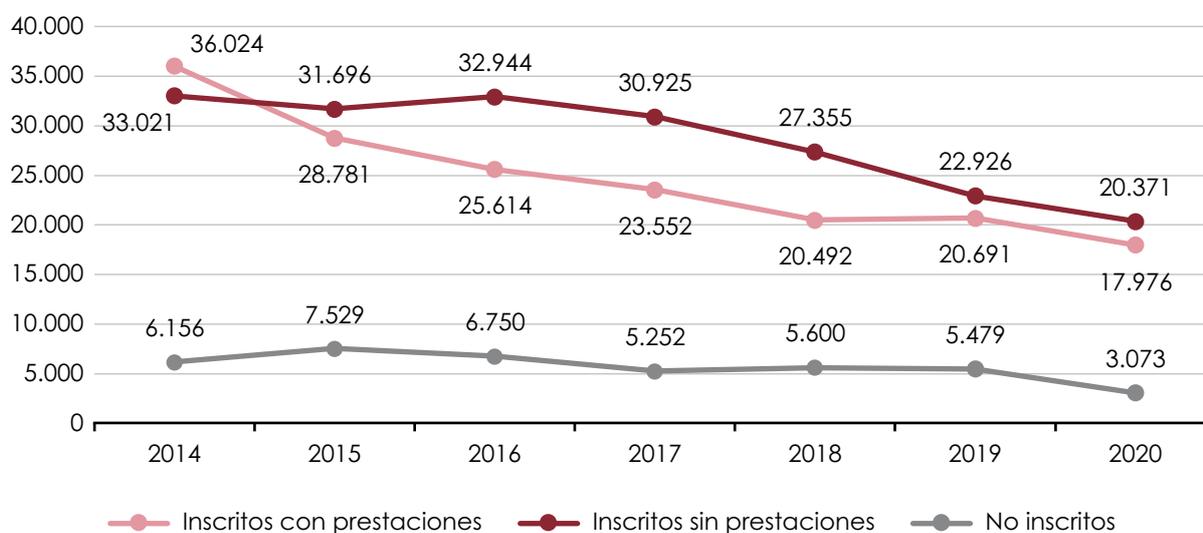
GRÁFICO 11. JÓVENES DESEMPLEADOS EN CASTILLA Y LEÓN POR NIVEL DE ESTUDIOS



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Se refiere a la población menor de 35 años. Los porcentajes corresponden a la proporción de personas en cada año.

La tasa de paro de las personas mayores con hijos a cargo fue del 9,5% en el año 2020. Algo menos de la mitad de las personas inscritas como demandantes de empleo recibieron prestaciones ese año y un 7% no se registraron en el servicio público de empleo.

GRÁFICO 12. DESEMPLEADOS MAYORES DE 45 AÑOS CON HIJOS A CARGO EN CASTILLA Y LEÓN SEGÚN PRESTACIONES

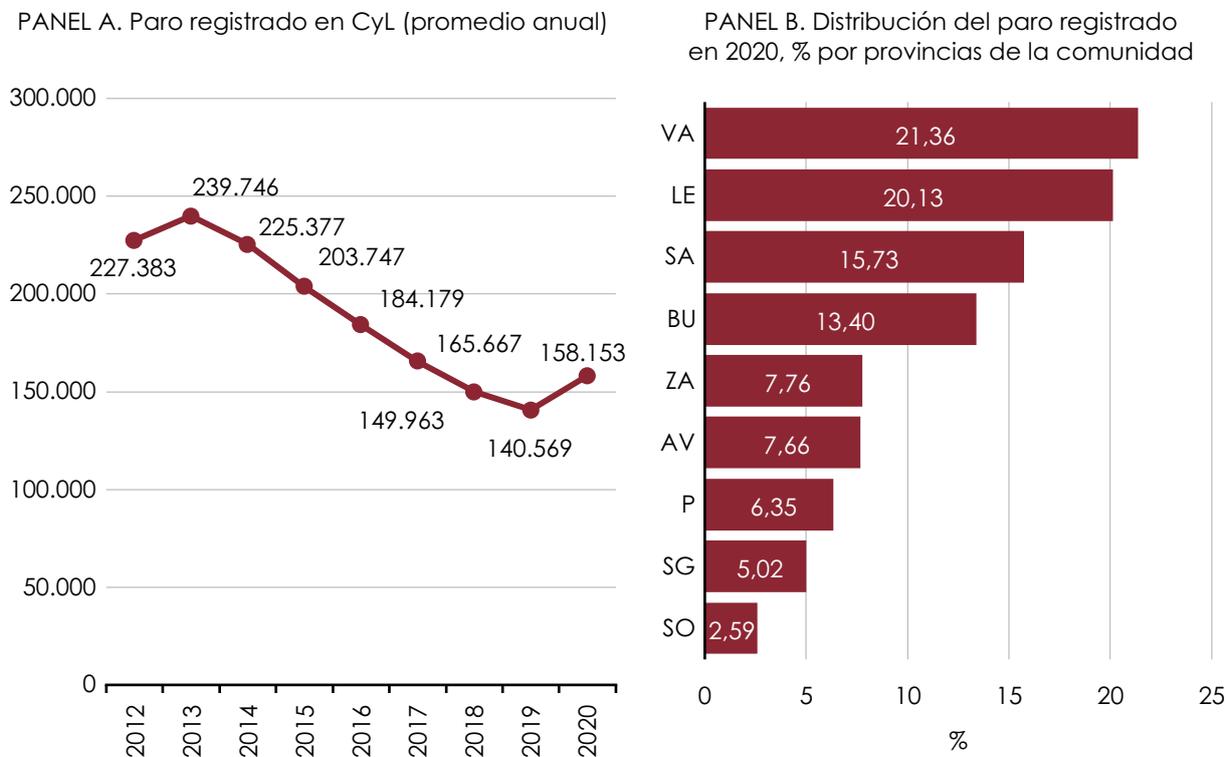


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Las cargas familiares se han definido como hijos menores de 16 años, o entre 16 y 25, pero estudiando.

Paro registrado y prestaciones de desempleo

En 2019 constaban 140.600 personas desempleadas en los registros del Servicio Público de Empleo de Castilla y León (gráfico 13 – panel A), tras una tendencia decreciente notable desde 2013. De hecho, desde 2013 hasta 2019, el número de personas desempleadas registradas en CyL disminuyó más de un 40%. En el año 2020, por efecto de la pandemia, el desempleo vuelve a crecer hasta las 158.153 personas. De este colectivo, el 57% eran mujeres y la mayoría estuvieron registradas en Valladolid, León y Salamanca, en ese orden, que coinciden, junto a Burgos, con las provincias de mayor población de la comunidad (gráfico 13 – panel B).

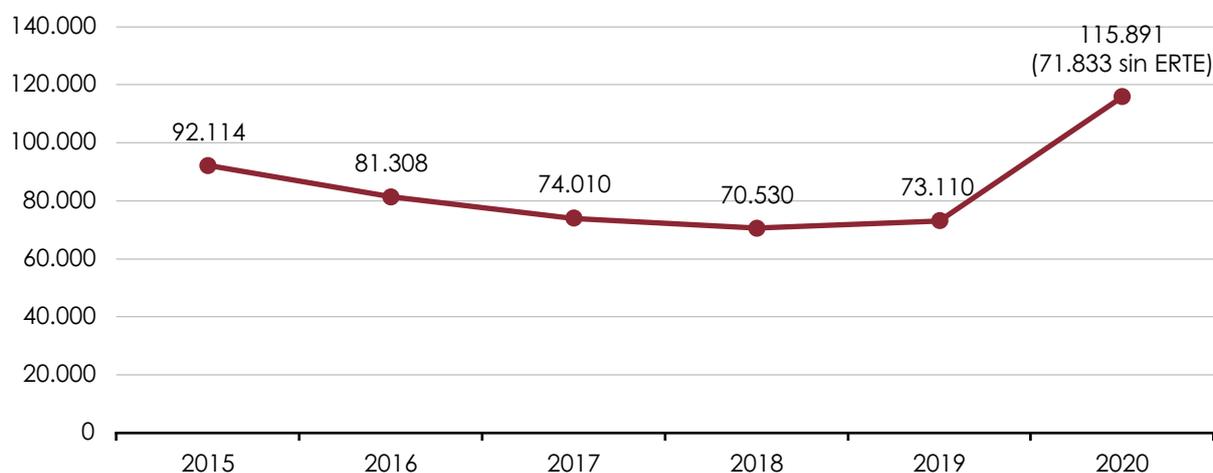
GRÁFICO 13. PARO REGISTRADO



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Algo más de la mitad de los parados registrados recibían prestaciones de desempleo en 2019, por debajo del 62% del conjunto nacional. La cifra de beneficiarios de prestaciones de desempleo se disparó en 2020, donde hubo un promedio mensual de 115.891, de los cuales 44.508 eran beneficiarios de los ERTE vinculados a la crisis de la COVID-19, lo que representa el 38% de los beneficiarios. El restante 62% eran beneficiarios de prestaciones por desempleo.

GRÁFICO 14. PROMEDIO ANUAL DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN CASTILLA Y LEÓN



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

A modo de conclusión, cabe destacar que Castilla y León se enfrenta a una población algo más envejecida que el promedio nacional y distribuida en municipios más pequeños y rurales. Aunque sus niveles de ingresos per cápita están por debajo de la media nacional, la incidencia de la pobreza también es menor que en el conjunto de España. Las tasas de actividad son menores que la media, aunque las tasas de empleo prácticamente coinciden. La incidencia del desempleo en la comunidad es menor que en el conjunto nacional, pero el porcentaje de desempleados de larga duración está por encima de la media. Finalmente, más de la mitad de las personas desempleadas reciben prestaciones por desempleo, proporción inferior al conjunto nacional.

1.2.5. Políticas activas de empleo en Castilla y León

El presupuesto de la comunidad de Castilla y León ejecutado por la Consejería de Empleo para el año 2020 fue de 268,6 millones de euros², un 10% más que en el año anterior, que a su vez registraba un aumento del 26% con respecto a 2018. Esta cuantía representa el 2,2% del presupuesto total ejecutado consolidado de la comunidad para el año 2020. La Consejería de Empleo se compone de cuatro servicios: la Direc-

² A mediados de 2019 la Consejería de Empleo se transformó en Consejería de Empleo e Industria. Para mantener la comparabilidad entre años se analiza solo el presupuesto de los servicios que conformaban la Consejería de Empleo en años anteriores: la Dirección General de Economía Social y Autónomos, la Dirección General Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales, la Secretaría General y el Servicio Público de Empleo.

ción General de Economía Social y Autónomos, la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales, la Secretaría General y el Servicio Público de Empleo. A estos se añadieron a mediados de 2019 las direcciones generales de Industria y de Comercio y Consumo, de forma que la Consejería de Empleo se convirtió en la Consejería de Empleo e Industria, cuyo presupuesto total ascendió en 2020 a 287,2 millones de euros.

CUADRO 1. PRESUPUESTO DE LA CONSEJERÍA DE EMPLEO POR SERVICIO Y POR PROGRAMA, 2020

CONSEJERÍA DE EMPLEO	Presupuesto ejecutado	Porcentaje sobre presupuesto de la Consejería de Empleo	Presupuesto per cápita
SECRETARÍA GENERAL	16.309.005 €	6,10%	7 €
Dirección y Servicios Generales de Empleo e Industria	16.309.005 €	6,10%	7 €
D.G. DE ECONOMÍA SOCIAL Y AUTÓNOMOS	41.057.715 €	15,30%	17 €
Seguridad y salud laboral, relaciones laborales y economía social	41.057.715 €	15,30%	17 €
D.G. TRABAJO Y PREVENC. RIESGOS LAB.	22.472.985 €	8,40%	9 €
Seguridad y salud laboral, relaciones laborales y economía social	22.472.985 €	8,40%	9 €
SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO	188.766.696 €	70,30%	79 €
Dirección y Servicios Generales de Empleo e Industria	19.258.024 €	7,20%	8 €
Empleo y formación	169.508.672 €	63,10%	71 €
Total general	268.606.401 €	100,00%	112 €

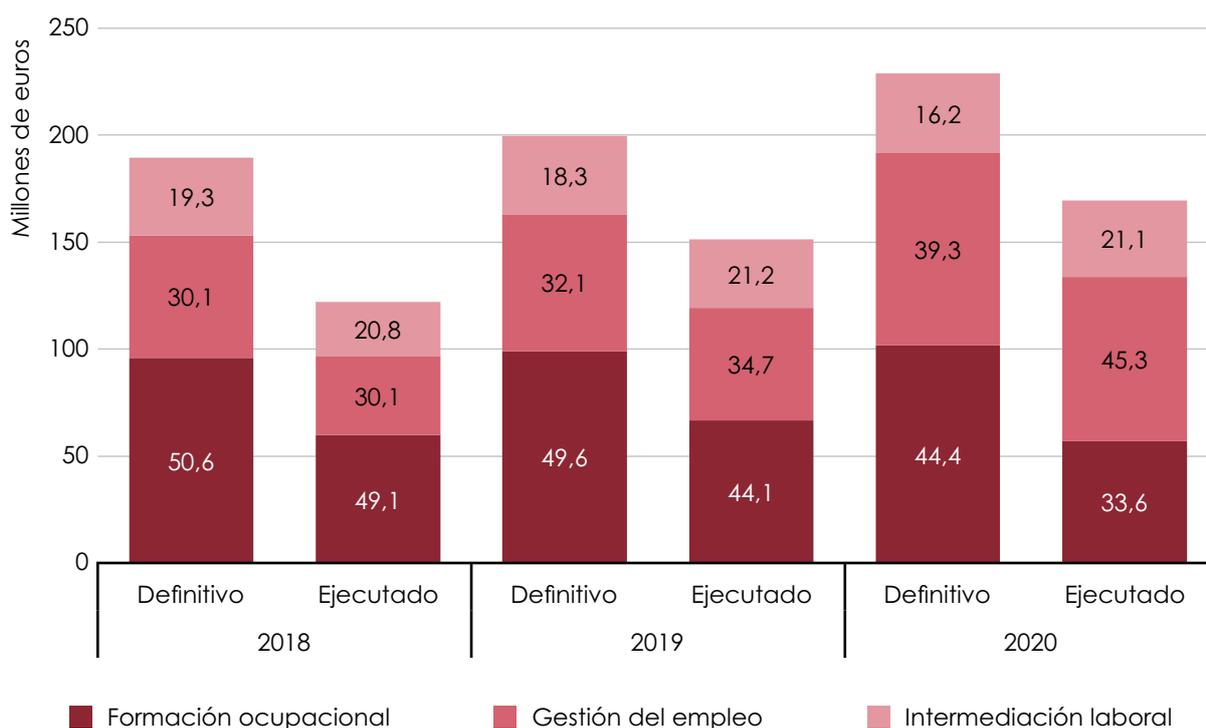
Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos generales de la comunidad de Castilla y León.

Las comunidades autónomas son los agentes principales de la ejecución de las políticas activas de empleo, para lo que se financian con fondos propios, fondos del Servicio Público de Empleo Estatal y fondos de la Unión Europea, entre otros. Según la definición de la OCDE, estas políticas incluyen cualquier gasto social que se dirija a la mejora de las posibilidades de sus beneficiarios de asegurar empleo o mejorar sus ingresos, ya sea generando incentivos o subsidios al empleo, desarrollando ofertas de formación de capacidades o entrenamiento en el trabajo, creando empleo directo

o distribuyendo ayudas al emprendimiento privado. En el caso de Castilla y León, la AIREF³ sitúa a la comunidad como la sexta en cantidad de gasto ejecutado en políticas activas y la quinta en cuanto a gasto por demandante de empleo.

En Castilla y León las políticas activas de empleo (PAE) están a cargo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León (ECYL), que gestiona el 70% del gasto en políticas de empleo. La mayor parte del gasto ejecutado por el ECYL se corresponde con el programa de empleo y formación, con más de 169,5 millones en 2020. Se ejecuta alrededor de un 75% del presupuesto inicial, debido fundamentalmente a la subejecución del subprograma de formación ocupacional.

GRÁFICO 15. PRESUPUESTO DEFINITIVO Y EJECUTADO POR SUBPROGRAMA DE EMPLEO Y FORMACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de presupuestos generales de la comunidad de Castilla y León. Los porcentajes representan su peso dentro del programa de Empleo y Formación.

El ECYL está estructurado en servicios centrales, gerencias provinciales, 54 oficinas de empleo y ocho centros de formación profesional, y lleva adelante una amplia cartera

³ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/prottegido_Proyecto_03.pdf

de programas, con alrededor de 65 líneas de trabajo para el año 2020. Este estudio, tal y como se consensó en el plan de acción, se concentrará en la evaluación de cuatro de esos programas, dos de ellos programas de formación –FOD y OFI– y dos de contratación directa –ELMIN y PRORGAN.

1.3. Objetivos y ejes de la evaluación

Este estudio tiene por objetivo evaluar la eficacia de cuatro programas dirigidos a favorecer la empleabilidad de las personas en desempleo con el fin de identificar áreas de mejora en el gasto en políticas activas de empleo.

Los programas evaluados suponen un total de 40,5 millones de euros, aproximadamente una cuarta parte del gasto en políticas activas de empleo en la comunidad.

CUADRO 2. PROGRAMAS EVALUADOS

	Entidades beneficiarias	Personas destinatarias	Subvenciones convocadas (M€)	Importe ejecutado (M€)	Nº entidades beneficiarias	Nº personas destinatarias
Bloque I: Programas de formación para desempleados						
FOD (2018)	Entidades formación	Desempleados	33,0	20,2	144	7.597
OFI (2018)	Entidades formación	Desempleados (general y vulnerables)	11,0	8,0	50	3.263
Bloque II: Programas de contratación directa						
ELMIN (2019)	Ayuntamientos mineros	Desempleados minería	1,2	0,9	24	95
PRORGAN (2020)	Instituciones sin ánimo lucro	Desempleados	2,6	2,1	84	219

Fuente: Elaboración propia a partir de convocatorias, memorias y micordatos del ECYL.

El análisis se ha organizado en dos bloques que se estructuran en torno a tres ejes:

Bloque I: Los programas de formación para desempleados FOD y OFI. Para estos programas se analizan tres ejes:

- **Eje 1: Evaluación de diseño y procedimientos.** Se trata de evaluar la adecuación de los objetivos de los programas, los beneficiarios de las subvenciones, los destinatarios últimos, los procedimientos de detección de necesidades y de seguimiento, entre otros, en función de los criterios de relevancia, pertinencia, coherencia interna y externa, eficiencia, eficacia y equidad.
- **Eje 2: Evaluación de los indicadores de seguimiento y los sistemas de información.** Se construye, en primer lugar, un inventario de indicadores y de los sistemas de información que los alimentan para, a continuación, evaluarlos individual y conjuntamente de acuerdo con los criterios que se detallan en el apartado 3.2.
- **Eje 3: Evaluación del impacto en la empleabilidad de las personas participantes.** A partir de las trayectorias laborales de los participantes antes y después del programa y de las de un grupo de personas similares que no han recibido formación, se aplican técnicas econométricas que permiten identificar los efectos atribuibles a los programas sobre la inserción laboral y la calidad del empleo.

Bloque II: Los programas de contratación directa ELMIN y PRORGAN

En este bloque, se analizan únicamente los efectos sobre la empleabilidad de las personas, tal y como se ha descrito en el eje 3 del bloque anterior. Sin embargo, por limitaciones del diseño del programa y de los datos disponibles, en PRORGAN solamente se ha podido realizar un análisis descriptivo de las características de sus destinatarios y de sus trayectorias laborales.

CUADRO 3. ESQUEMA DEL ESTUDIO



1.4. Metodologías utilizadas

La evaluación se ha estructurado en torno a preguntas y criterios de evaluación y para llevarla a cabo se han utilizado las metodologías que se recogen en el siguiente cuadro.

CUADRO 4. METODOLOGÍAS EMPLEADAS

Evaluación (ejes)	Metodología
Evaluación del diseño y procedimientos de los programas FOD y OFI	<p>1. Análisis documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estrategias e instrucciones para la determinación de las necesidades formativas de Castilla y León. • Resoluciones de convocatoria y concesión de las subvenciones de los programas FOD y OFI. • Memorias del ECYL. • Informes de evaluación y de prospección. <p>2. Análisis cualitativo mediante entrevistas con responsables de la Viceconsejería de Empleo y Dialogo Social de la Junta de Castilla y León y con responsables del Fondo Social Europeo, agentes sociales y personal del ECYL.</p> <p>3. Análisis de encuestas dirigidas al personal del ECYL, al personal de OFI y al de FOD.</p>
Evaluación del sistema de indicadores de seguimiento de los programas FOD y OFI	<p>1. Análisis documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estrategias y planes de empleo nacionales, de las políticas activas de empleo de Castilla y León y de los programas OFI y FOD. • Manuales para usuarios del aplicativo de gestión de los programas de formación para el empleo (SEGUIFOR), del manual de procedimientos para la gestión del PO FSE 2014-2020 y de los diseños de registro de los ficheros de datos facilitados por el ECYL para la evaluación de los programas. • Sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo de otras CC. AA. <p>2. Análisis cualitativo mediante entrevistas e interacciones telemáticas con miembros del ECYL y con un representante del Organismo Intermedio Coordinador del PO FSE 2014-2020.</p>

(continúa)

Evaluación (ejes)	Metodología
Evaluación del impacto de los programas	<p>1. Análisis descriptivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En base a los microdatos de los programas, se describen las tasas de inserción y la calidad del empleo de las personas participantes. <p>2. Análisis contrafactual cuasiexperimental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Técnicas de emparejamiento (<i>exact matching</i> y <i>propensity score matching</i>), según el programa, para la construcción del grupo de control en base a características observables. • Estimación de un modelo por mínimos cuadrados ordinarios y modelos <i>logit</i>, según el programa, para estimar el impacto de los programas FOD y OFI en la inserción y la calidad del empleo mediante la comparación de la evolución de los participantes (tratados) y no participantes (controles).

1.5. Bases de datos y otras fuentes de información

Para el análisis cuantitativo se ha utilizado información de carácter administrativo procedente de distintas bases de datos, como se ve en el cuadro 5:

- **Seguimiento de los programas:** estas bases de datos contienen información específica de cada uno de los cuatro programas analizados y, en concreto, de sus personas destinatarias y empresas beneficiarias. Incluyen información relacionada con las características sociodemográficas de los destinatarios e información adicional relevante específica del programa, como el colectivo especial al que pertenecen las personas (por ejemplo, parados de larga duración). Asimismo, incluyen información sobre las entidades beneficiarias y las acciones subvencionadas. Por ejemplo, para los programas de formación, se cuenta con información detallada sobre el tipo de formación impartida y la familia profesional a la que pertenece cada curso.

Con ellas se ha realizado la cuantificación y el análisis descriptivo de los programas y se han construido los grupos de tratamiento para los modelos de estimación de impacto.

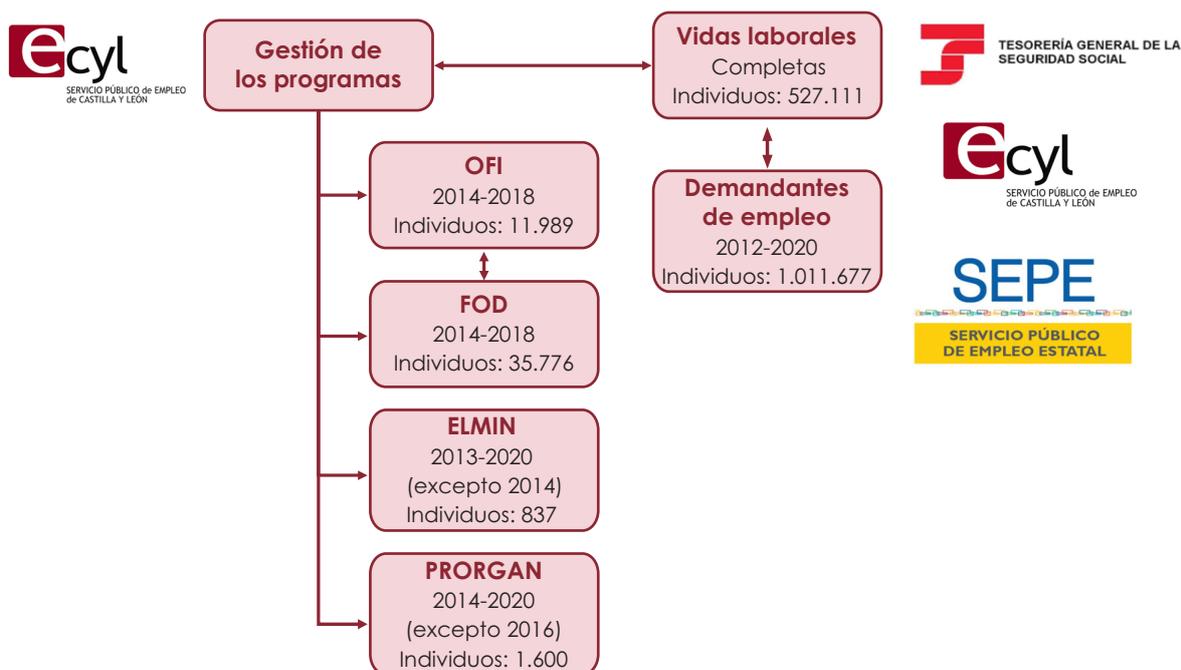
- **Demandantes de empleo:** esta base de datos proporciona información mensual sobre todos los registros de demandantes de empleo de Castilla y León para el periodo 2012 hasta el 2020. Además de la situación laboral de los demandantes de empleo, la base de datos incluye información sociodemográfica y laboral

de las personas, como el sexo, edad, nivel de estudios, si reciben algún tipo de prestación por desempleo y sus fechas, el sector de actividad del que provienen o la experiencia en la ocupación solicitada.

Se ha utilizado para construir los grupos de control necesarios para los modelos de estimación de impacto.

Esta información ha permitido construir las variables de resultado sobre las que se ha medido el impacto de los programas: tasa de inserción laboral en distintos momentos del tiempo, tipo de contrato, salarios, etc.

CUADRO 5. BASES DE DATOS ADMINISTRATIVOS Y FUSIONES DE INFORMACIÓN*



Fuente: Elaboración propia.

* Número de individuos únicos en cada base de datos, independientemente de que se hayan utilizado en el análisis.

Además, se ha obtenido información de diversas fuentes:

- **Análisis documental de la siguiente información:** estrategias para el empleo a nivel nacional; documentación relativa a las políticas activas de empleo de Castilla y León, en general, y a los programas evaluados, en particular: estrategias y planes anuales de empleo, planes estratégicos de subvenciones y memorias anuales del ECYL, informes del Consejo Económico y Social de Castilla y León, documentación normativa de los programas (bases reguladoras, resolu-

ciones de convocatorias, informes de inserción, etc.), manuales sobre procedimientos, herramientas de gestión y sistemas de información de los programas, y documentación del Programa Operativo FSE 2014-2020, al que se adscribe el programa OFI.

- **Revisión de las políticas activas de empleo de otras CC. AA. para la detección de buenas prácticas** (estrategias, programas, sistemas de seguimiento y evaluación) **así como de bibliografía de referencia a escala internacional** (OCDE, Comisión Europea).
- **Entrevistas con distintos responsables del ECYL:** viceconsejero de Empleo y Diálogo Social de la Junta de Castilla y León, gerente del ECYL, secretario técnico funcional del ECYL, responsables de los programas analizados, **un representante del Organismo Intermedio coordinador del PO FSE 2014-2020** (Dirección General de Presupuestos y Estadísticas de la Consejería de Hacienda) **y representantes de los agentes sociales de Castilla y León** (CCOO, UGT, CECALE). También se ha recogido la opinión de los responsables del programa FOD en las gerencias provinciales a través de una encuesta.
- **Encuestas a las entidades beneficiarias y a las personas participantes de los programas OFI y FOD** en la convocatoria 2018-2019. Para más información sobre las entrevistas y las encuestas, véase el anexo I.

1.6. Gobernanza y agentes participantes

Este estudio ha sido dirigido y coordinado por el equipo de la división de evaluación del gasto público de la AIReF, que ha contado para su elaboración con el apoyo técnico de la Fundación ISEAK, que resultó adjudicataria de la licitación pública para la contratación de un servicio de asistencia técnica a la AIReF publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 16 de diciembre de 2020 y que se formalizó el 28 de marzo de 2021. La Fundación ISEAK ha trabajado de forma conjunta con AFI (Analistas Financieros Internacionales), IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas) y KSNET (Knowledge Sharing Network) en el marco de la Red por las buenas prácticas en evaluación, RedEV.

Ha resultado esencial para la realización del estudio la colaboración de:

- El **Servicio Público de Empleo de Castilla y León (ECYL)**, responsable de diseñar y gestionar los programas evaluados.
- La **Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)**, que ha preparado y cedido la información sobre las vidas laborales necesaria para realizar la evaluación del impacto de los programas sobre la empleabilidad.

La Viceconsejería de Empleo y Diálogo Social asumió la responsabilidad de asegurar la implicación y coordinación de todos los órganos y organismos de la administración autonómica relevantes para el desarrollo del proyecto.

Además, se ha recogido la opinión de:

- La Dirección General de Presupuestos y Estadísticas de la Consejería de Hacienda, como Organismo Intermedio coordinador del PO FSE 2014-2020.
- Los agentes sociales: CCOO, UGT, CECALE.
- Una selección de entidades de formación beneficiarias de los programas FOD y OFI y una selección de personas desempleadas que participaron en ellos, a través de respectivas encuestas.

El equipo de trabajo agradece a todas las instituciones, entidades y personas que han participado en este estudio su disposición y colaboración en el suministro de información exhaustiva y la atención prestada para la elaboración del presente informe.

1.7. Presupuesto y calendario

El presupuesto para este estudio se determinó de conformidad con lo previsto en la Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, por la que se actualizan los precios públicos para la elaboración de estudios (BOE de 23 de diciembre de 2019) y ascendió a un total de 213.221 € (IVA incluido).

El desarrollo del trabajo ha tenido lugar entre marzo y octubre de 2021, si bien la recopilación de información comenzó a principios de 2021.

1.8. Panorámica del informe

En las siguientes secciones de este informe se aborda el análisis de los programas evaluados. El capítulo 2 se dedica a los programas de relacionados con la formación para desempleados, FOD y OFI. En primer lugar, se describen los programas y posteriormente se presentan las evaluaciones de diseño y procedimientos, del sistema de indicadores y la evaluación de impacto, por este orden. El capítulo 3 versa sobre los programas de contratación directa, ELMIN y PRORGAN, sobre los que, tras una descripción de los programas, se evalúa su impacto en la empleabilidad de los participantes. Por último, en el capítulo 4 se formulan propuestas de mejora fruto de las conclusiones del análisis.

2

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA DESEMPLEADOS FOD Y OFI

2.1. Descripción de los programas

Para cada uno de los programas objeto de estudio se realiza una breve descripción de sus elementos principales, de su dotación presupuestaria, las actuaciones realizadas y su distribución territorial.

2.1.1. Descripción del programa FOD

El programa de formación para desempleados FOD consiste en la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a entidades de formación, con el objetivo de ofrecer a las personas en desempleo una formación reconocida oficialmente que mejore su empleabilidad y su desarrollo profesional y personal.

Es un programa sujeto a la normativa estatal sobre formación profesional para el empleo. FOD da respuesta en Castilla y León a lo previsto en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, que establece que, dentro de la competencia normativa del Estado, las CC. AA. son las responsables de la programación, gestión, control y evaluación de la formación profesional para el empleo. Así, las acciones formativas deben estar referidas a especialidades formativas del Catálogo de Especialidades Formativas y las entidades beneficiarias de las subvenciones deben estar inscritas en el Registro Estatal de Entidades de Formación. Además, FOD debe ajustarse a la estrategia de empleo de Castilla y León vigente y a la normativa estatal y regional de subvenciones.

Al ECYL le corresponde programar una oferta formativa para trabajadores desempleados ajustada tanto a las necesidades formativas individuales como a las necesidades del sistema productivo. De acuerdo con la regulación del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, el ECYL detecta estas necesidades a través de

consultas con agentes económicos y sociales y, teniendo en cuenta el informe anual del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo y con la participación de sus gerencias provinciales, establece las acciones formativas de carácter prioritario.

Los destinatarios últimos de este programa son las personas en desempleo y se da prioridad a aquellas con bajo nivel de cualificación y a los colectivos prioritarios determinados en la Estrategia Integrada de Empleo de Castilla y León⁴, junto con las personas que hayan finalizado de manera positiva formaciones anteriores.

La convocatoria de 2018 del programa FOD contó con una dotación de algo más de 26 millones de euros, con los que se financiaron unos 800 cursos, impartidos por 144 entidades de formación, en los que participaron alrededor de 7.600 alumnos. El crédito destinado a este programa creció desde 2014 hasta llegar a los 32 millones de euros en 2020. El número de cursos ha sido variable, alcanzando un máximo de 805 acciones formativas en 2018. En 2017, en aplicación de la normativa estatal, se dejó de considerar beneficiarios a los titulares de centros de formación, restringiéndose únicamente a titulares de entidades de formación, lo que contribuye a explicar la aparente reducción en el número de beneficiarios. En este período se produjo una fuerte reducción del número de alumnos, aumentando la media de acciones formativas por persona en cada convocatoria.

CUADRO 6. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA FOD

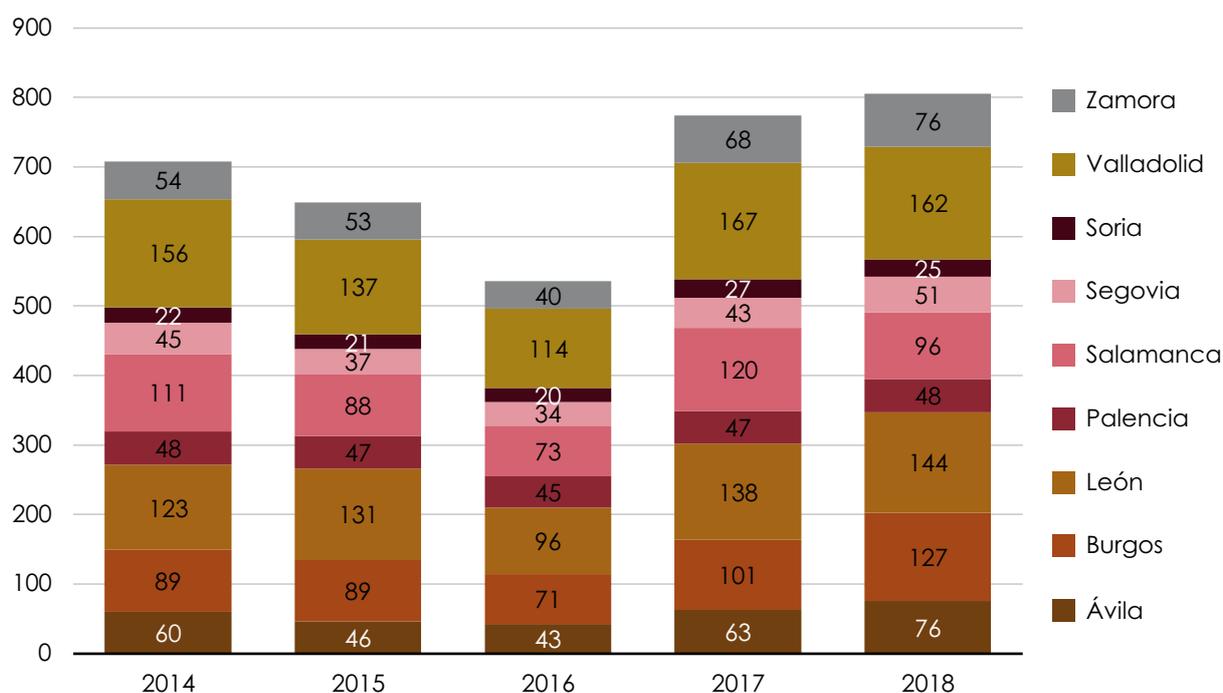
	2014	2015	2016	2017	2018
Importe subvención a empresas beneficiarias	25.482.210	25.122.990	26.231.550	26.905.921	26.237.190
Número empresas beneficiarias	185	179	173	159	144
Número cursos impartidos	708	649	536	774	805
Número personas destinatarias (incluyendo participaciones múltiples dentro del año)	10.744	9.799	8.027	10.966	10.595
Número personas destinatarias (únicas a nivel año)	9.728	8.551	7.721	8.329	7.597

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

⁴ En la Estrategia 2016-2020, vigente durante el período objeto de estudio, los colectivos prioritarios fueron los menores de 35 años, preferiblemente sin cualificación; los mayores de 45 años, especialmente quienes carezcan de prestaciones y presenten cargas familiares; y las personas desempleadas de larga y muy larga duración, sobre todo aquellas que han agotado sus prestaciones por desempleo.

En el siguiente gráfico se muestra la distribución de cursos por provincia en la que se imparten (gráfico 16).

GRÁFICO 16. NÚMERO DE CURSOS FOD POR PROVINCIA Y CONVOCATORIA



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

2.1.2. Descripción del programa OFI

El programa OFI consiste en la concesión de subvenciones a entidades de formación, en régimen de concurrencia competitiva, para financiar itinerarios integrados de orientación, formación y acompañamiento a la inserción dirigidos a desempleados, con el objetivo de mejorar su cualificación profesional y su capacidad de inserción laboral. Asimismo, existe un compromiso de inserción laboral de obligado cumplimiento por parte de la entidad implementadora del programa. Es un programa propio del ECYL cofinanciado al 50% por el Fondo Social Europeo.

Las entidades de formación deben presentar proyectos constituidos por un itinerario completo para cada participante que incluya tanto orientación, como formación y acompañamiento a la inserción, acciones que se desarrollan transversalmente a lo largo del proyecto. El proyecto comienza con una entrevista personal para analizar su perfil y diseñar el itinerario laboral a seguir. Se deben realizar determinadas acciones de orientación y de acompañamiento a la inserción, que incluyen entrenamiento para la elaboración del *curriculum vitae*, entrevistas de trabajo o pruebas psicotéc-

nicas, sesiones de información sobre formación, mercado de trabajo o normativa laboral, asesoramiento sobre autoempleo o entrevistas con empresas, entre otras acciones⁵. El proyecto puede contener una o varias acciones formativas recogidas en el Catálogo de Especialidades Formativas, aunque hasta un 25% de los participantes pueden no realizarlas. Además, tras este proceso, las empresas beneficiarias se comprometen a insertar a una tasa de personas en desempleo igual o superior al umbral determinado en la convocatoria.

Los destinatarios últimos de este programa son las personas en desempleo y se da prioridad a las de bajo nivel de cualificación y a los colectivos prioritarios determinados en la Estrategia Integrada de Empleo de Castilla y León, además de a los colectivos especiales para los que la estrategia establece que se desarrollarán acciones específicas: personas en riesgo de exclusión social o con dificultades de integración, mujeres y personas con discapacidad. El número de participantes de cada proyecto será de un mínimo de 12 por cada acción formativa programada y un máximo de 20.

En 2018 el programa OFI contó con alrededor de 11 millones de euros con los que se financiaron 174 cursos y sus acciones de orientación e inserción relacionadas, llevadas a cabo por 50 entidades y que alcanzaron a 3.263 alumnos (cuadro 7). De nuevo, la reducción en el número de beneficiarios se explica por el cambio de titularidad de centro a entidad de formación.

CUADRO 7. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA OFI

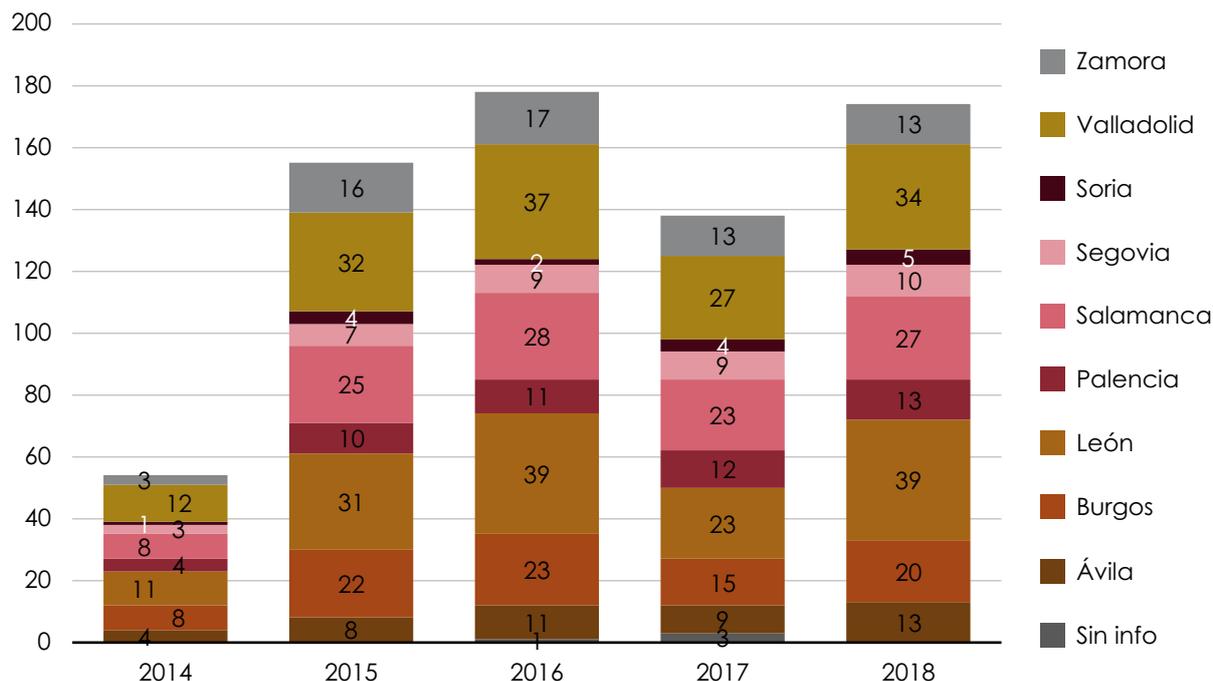
	2014	2015	2016	2017	2018
Importe subvención a empresas beneficiarias	2.495.805	10.979.253	10.953.138	10.975.322	10.999.833
Número empresas beneficiarias	55	80	73	56	50
Número cursos impartidos	54	155	178	138	174
Número de personas destinatarias (incluyendo participaciones múltiples dentro del año)	925	2.826	3.245	2.480	3.327
Número de personas destinatarias (únicas a nivel año)	919	2.791	3.213	2.437	3.263

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del ECYL.

⁵ En la convocatoria de 2020 se ha mejorado la concreción de acciones que se deben realizar, estableciendo algunas como obligatorias y especificando el número mínimo de horas que se les deben dedicar. Hasta entonces se establecía un mínimo de tres acciones de orientación y dos de acompañamiento a la inserción de entre una relación incluida en la convocatoria.

La mayor parte de los cursos del programa OFI se realizan en León y Valladolid, seguido por Salamanca y Burgos, según se puede observar en el gráfico 17.

GRÁFICO 17. NÚMERO DE CURSOS OFI POR PROVINCIA Y AÑO

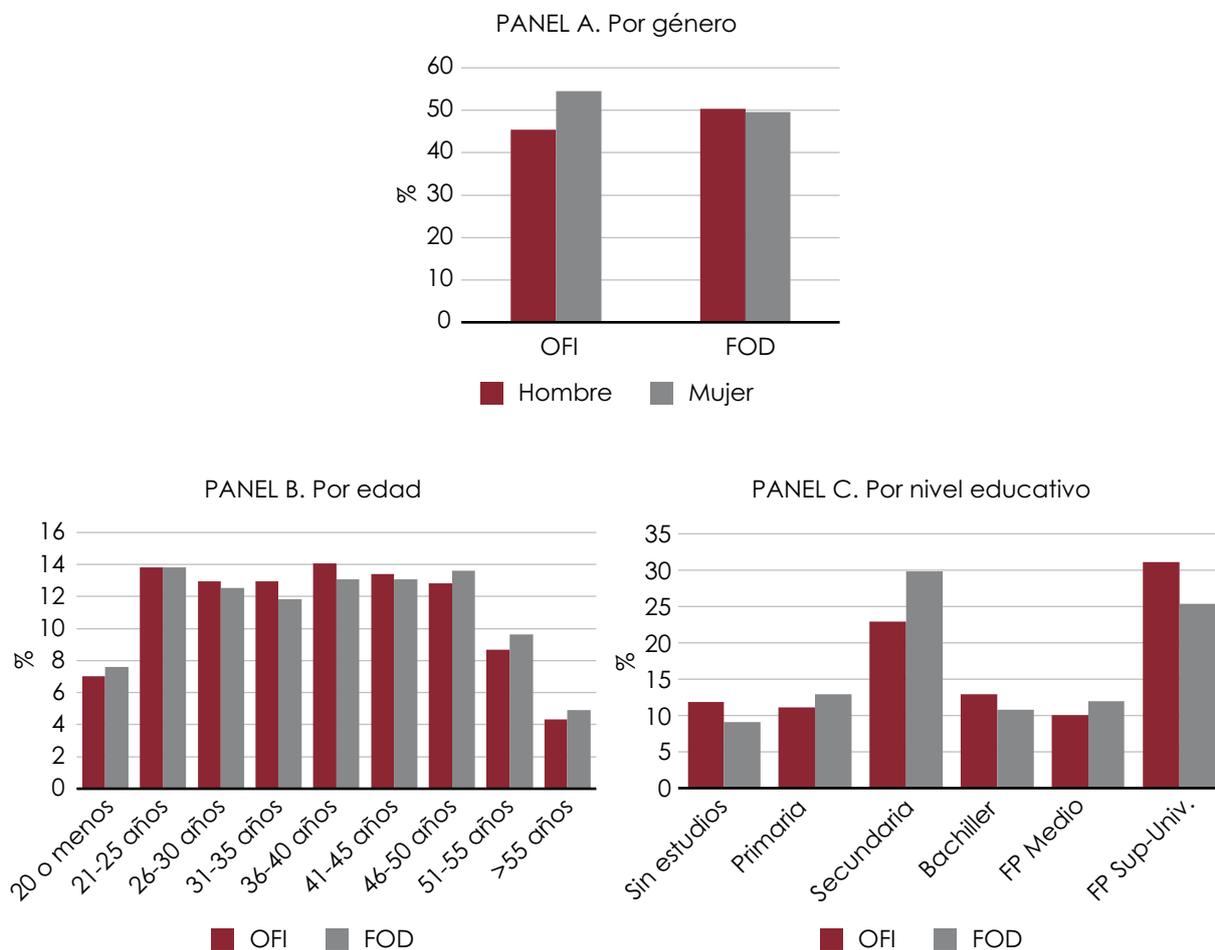


Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

2.2. Caracterización de las personas destinatarias

El programa OFI atiende a un porcentaje mayor de mujeres, jóvenes y personas con nivel de formación alto que FOD, pero las diferencias no son grandes. En OFI participa una mayor proporción de mujeres que de hombres, en línea con el carácter preferente que se le concede a este colectivo en el programa. El perfil de los participantes por edad es similar en ambos casos, si bien en FOD se aprecia una mayor proporción de mayores de 45 años que en OFI. Respecto al nivel de estudios, casi un tercio de los participantes en OFI tienen estudios superiores mientras que esa proporción en FOD corresponde a las personas con educación secundaria como máximo nivel de formación.

GRÁFICO 18. DISTRIBUCIÓN DE DESTINATARIOS DE LOS PROGRAMAS OFI Y FOD (% TOTAL), 2014-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

2.3. Evaluación de diseño y procedimientos

En este apartado se analizan las preguntas de evaluación recogidas en el cuadro 8, en base a los criterios de relevancia, pertinencia, coherencia interna y externa, eficiencia, eficacia y equidad. En el anexo I se puede encontrar más detalle sobre alguno de los aspectos tratados, además de los cuestionarios empleados y su explotación.

CUADRO 8. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN EMPLEADAS

Pregunta de evaluación		Criterio de evaluación
1.	¿Están claramente definidos los objetivos que se persiguen con los programas FOD y OFI?	Relevancia, pertinencia
2.	¿El criterio de selección de los destinatarios de FOD y OFI está en línea con los objetivos de la política activa de empleo?	Coherencia interna
3.	¿Existe correspondencia entre los objetivos de FOD y OFI y las necesidades formativas detectadas?, ¿la renovación de la oferta formativa responde a los cambios detectados de las necesidades?	Relevancia, pertinencia
4.	¿El criterio de selección de los beneficiarios de FOD y OFI está en línea con los objetivos de la política activa de empleo?	Coherencia interna
5.	¿Es adecuada la distribución territorial del presupuesto?, ¿la distribución presupuestaria es acorde a la media del número de parados registrados?	Eficacia, eficiencia
6.	¿Es suficiente la calidad de las instalaciones, de la documentación entregada, de los recursos didácticos y técnicos? ¿Es satisfactoria la carga horaria, la organización del curso, las prácticas en empresas o centros? ¿Y útil? ¿Cuál es el grado de satisfacción de los beneficiarios de los programas FOD/OFI? ¿Y de las empresas que los contratan?	Eficacia
7.	¿Existe correspondencia entre FOD y OFI y los programas de otras CC. AA.?	Coherencia externa

2.3.1. Evaluación del programa FOD

Objetivos

Los objetivos de FOD se recogen de forma clara en la convocatoria de 2020 y se ajustan al marco nacional. Se trata de impulsar una formación que mejore la empleabilidad de los trabajadores desempleados a través de la adquisición de competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo, así como favorecer su desarrollo profesional y personal.

Este fin de carácter general no va asociado a la consecución de objetivos cuantitativos o cualitativos concretos basados en un diagnóstico de las necesidades de formación de los destinatarios potenciales de estas acciones o de los sectores productivos. Aunque la detección de necesidades formativas tiene en cuenta algunos de estos aspectos, no se concretan los objetivos en términos de alcanzar un determinado por-

centaje de personas desempleadas formadas en un sector específico o que consigan una mejora o reorientación de su nivel de cualificación.

Esto conduce a una oferta formativa con un amplio alcance, pero poco focalizada en la obtención de resultados. En ausencia de hitos establecidos en términos de número de alumnos formados en ámbitos determinados o de porcentaje de desempleados atendidos, por ejemplo, los principales indicadores asociados a los programas de formación son el grado de ejecución del presupuesto o el número, en términos absolutos, de acciones formativas, alumnos o empresas beneficiarias que se han subvencionado. Sí que se tiene en cuenta el grado de inserción de los alumnos tras su participación en las acciones formativas programadas y se incorpora como criterio en las convocatorias y en la detección de necesidades, de forma que se intenta orientar la oferta hacia aquellas especialidades y entidades con una mayor capacidad de inserción de los alumnos en el mercado laboral.

Al ser un programa nacional con gestión delegada a las CC. AA., no se perciben diferencias reseñables respecto a lo que sucede en otras regiones españolas.

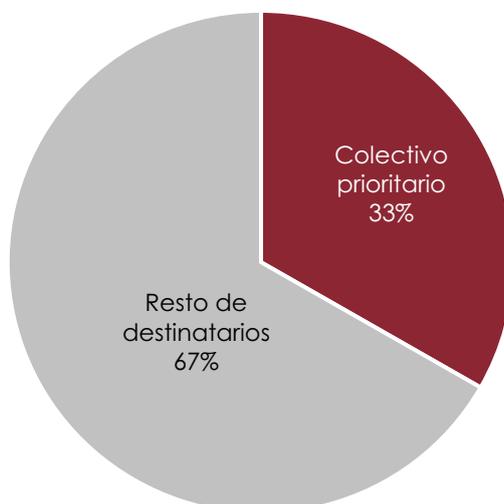
Destinatarios

El programa FOD se dirige a personas en desempleo en general y en la selección de participantes se da prioridad a los colectivos determinados en la Estrategia Integrada de Empleo de Castilla y León. También tienen preferencia quienes hayan finalizado con evaluación positiva acciones del mismo plan formativo. Además, si hay plazas vacantes, pueden participar en los cursos trabajadores ocupados, con un límite del 40% de las plazas de cada curso.

Los colectivos prioritarios representaron en 2018 un 33% de los participantes en el programa, pero se estima que su peso sobre el total de parados podría alcanzar el 49%⁶, lo que denotaría una baja cobertura del programa. Aunque con la información disponible no es posible conocer con precisión el número de desempleados que se encuadran en los colectivos prioritarios, esta diferencia de porcentajes podría ser un reflejo de la dificultad de hacer llegar el programa a las personas que cumplan las características establecidas, o de falta de interés o encaje de estas personas en las acciones formativas.

⁶ Con los microdatos de la EPA de 2018 sobre desempleados en Castilla y León se estima que los menores de 35 años sin cualificación, los mayores de 45 años con cargas familiares y los desempleados de larga duración que no reciben prestaciones representan un 49% del total de desempleados. Dado el tamaño muestral y los supuestos hechos para identificar el cumplimiento de requisitos, esta estimación puede no ser muy precisa.

GRÁFICO 19. DISTRIBUCIÓN DE DESTINATARIOS SEGÚN PERTENEZCA O NO AL COLECTIVO PRIRITARIO DE FOD (% TOTAL), CONVOCATORIA 2018



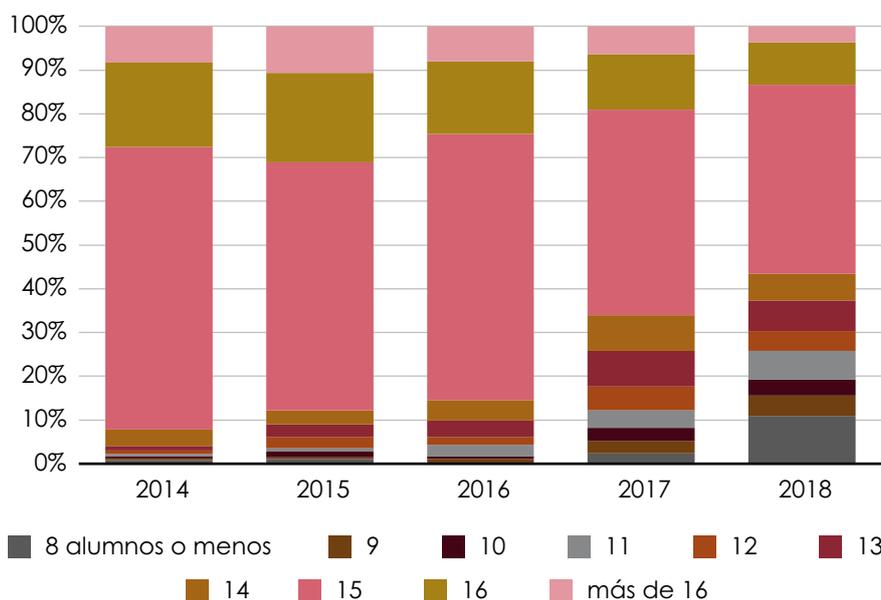
Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

La mayor parte de las personas que participaron en estos cursos los conocieron a través de su oficina de empleo (32%) o de la página web del ECYL (25%), según la encuesta realizada en este estudio. Un 70% de los encuestados consideran adecuados los medios por los que se enteraron. Aunque el personal del programa FOD comparte esta opinión, cree que el ECYL debería mejorar su plan de comunicación, estableciendo unas pautas claras en la estrategia de difusión del programa.

Los interesados en participar deben inscribirse en la oficina de empleo (OE), de forma presencial o virtual. Además, la formación también puede ser asignada por un gestor a través de una entrevista o itinerario de formación en el caso, por ejemplo, de personas que estén recibiendo subsidios por su condición de desempleados, como el Programa Personal de Integración y Empleo.

Cuando las personas inscritas para un curso no son suficientes para cubrir todas las plazas, las gerencias provinciales realizan sondeos en busca de potenciales alumnos, muchas veces con éxito limitado. Los cursos deben realizarse para un mínimo de 8 alumnos y la subvención se otorga para un máximo de 15. A través de la aplicación SICAS (el sistema de intermediación de las comunidades autónomas), que recoge información para la identificación de los candidatos y sus perfiles, se realizan búsquedas parametrizadas para completar las vacantes. De las entrevistas realizadas al personal del ECYL se deduce que en muchos casos resulta difícil conseguir alumnos para los cursos a través de los sondeos. En 2018, un 43% de los cursos se realizaron con menos de 15 candidatos y en el gráfico 20 se observa como el número de alumnos por curso ha ido disminuyendo en el periodo analizado.

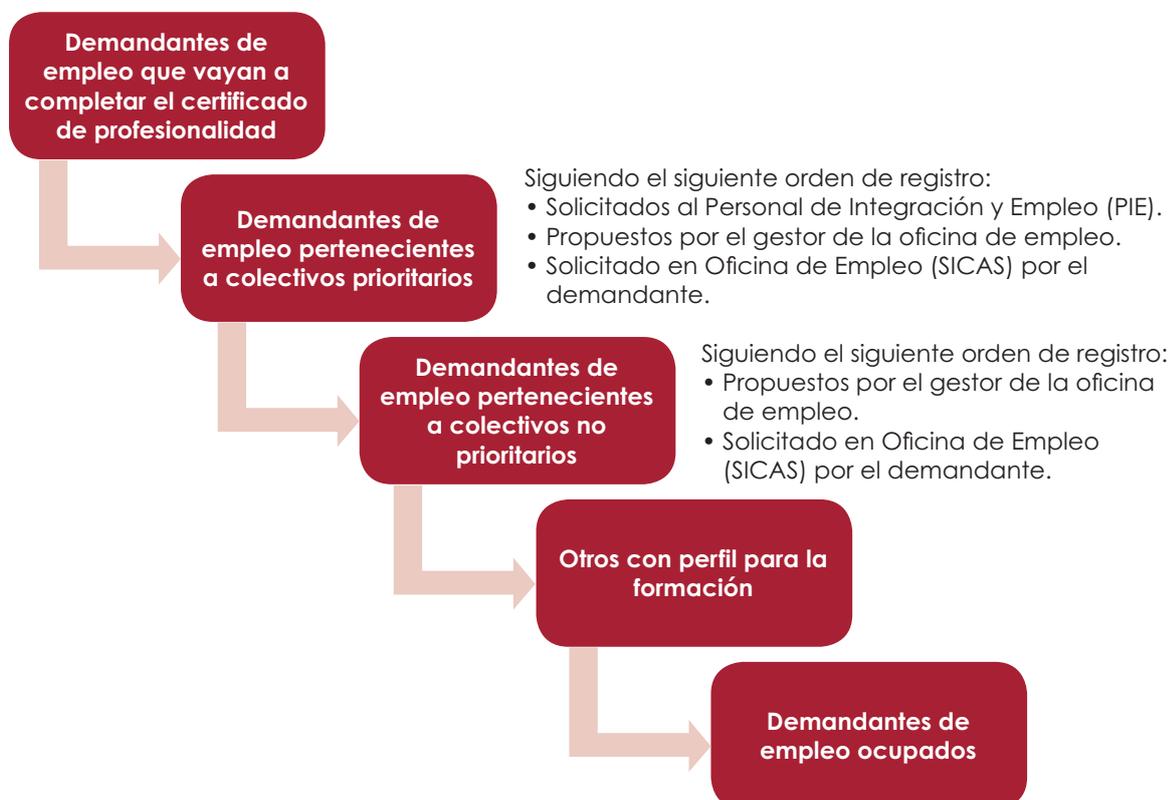
GRÁFICO 20. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ALUMNOS POR CURSO EN EL PROGRAMA FOD



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

Las gerencias provinciales realizan la preselección de alumnos, en la que se aplica un orden de prelación claro que responde a los objetivos del programa. Las entidades de formación colaboran en la selección de alumnos y comunican a la gerencia provincial correspondiente el listado final para su validación. El cuadro 9 muestra el orden de prioridad en la preselección de candidatos, con preferencia a los demandantes de empleo que completen un certificado de profesionalidad con la acción formativa en cuestión. Este criterio, alineado con el objetivo de mejorar las cualificaciones de los desempleados, pone de relieve la importancia de que los certificados de profesionalidad se adapten a las necesidades del tejido productivo.

CUADRO 9. ORDEN DE PRELACIÓN EN ACCIONES FORMATIVAS DESTINADAS A DEMANDANTES DE EMPLEO



Fuente: Elaboración propia a partir de bases reguladoras.

Mapa de necesidades formativas

El proceso de elaboración de las necesidades formativas en FOD⁷ da lugar a una oferta formativa propia del ECYL a través de un procedimiento complejo y participativo, que incluye a los agentes económicos y sociales y se ajusta en buena medida a los requerimientos del marco estatal sobre la prospección de dichas necesidades y confección de la oferta formativa. En primer lugar, se elabora un listado de especialidades preferentes, con la participación de múltiples agentes y bajo la coordinación del Servicio de Formación para el Empleo y Acreditación de las Cualificaciones

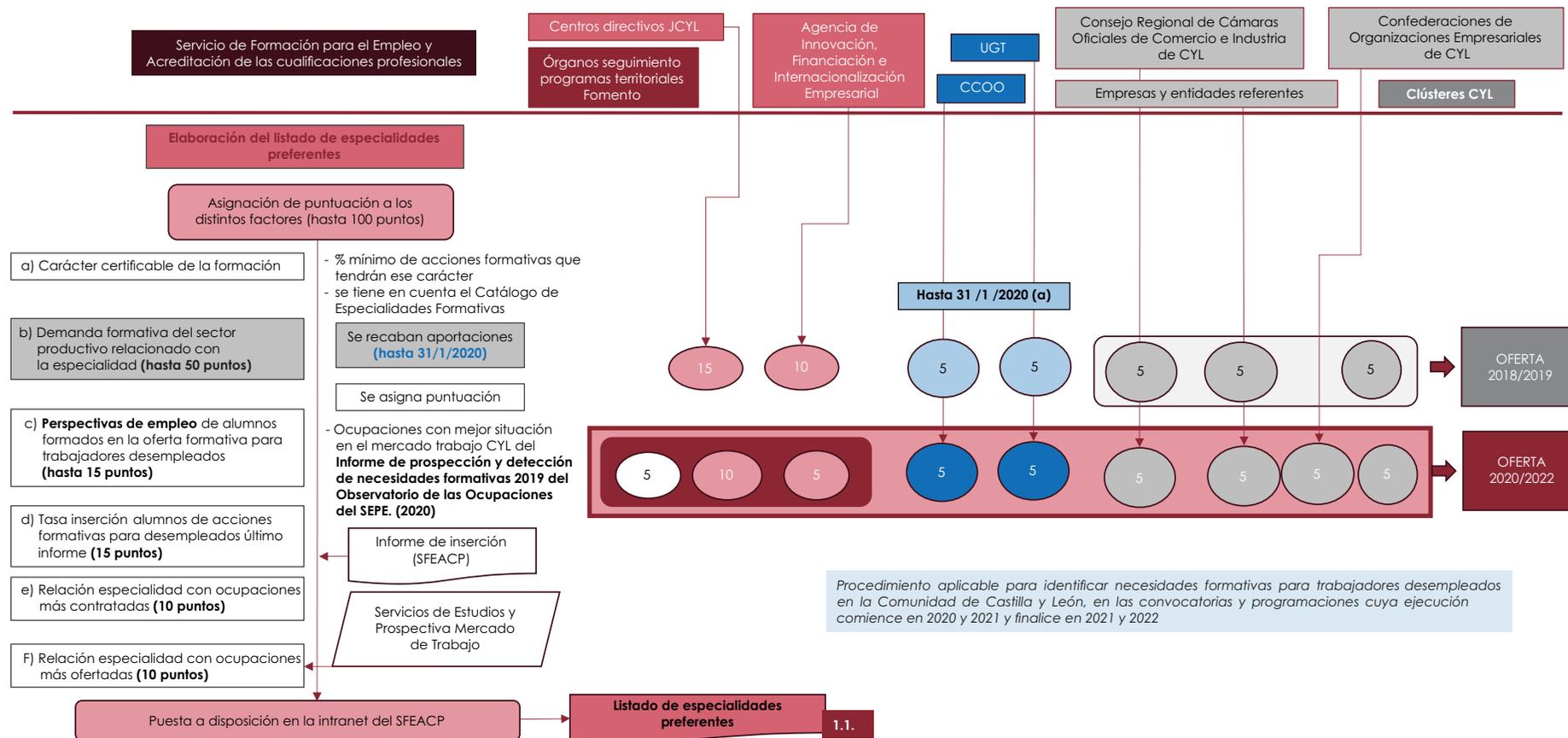
⁷ Este proceso se rige por la Instrucción ECYL/2/2020 para la determinación de necesidades formativas a aplicar en la oferta para trabajadores desempleados de la comunidad de Castilla y León en 2020/2022, respetando el marco estatal previsto por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Profesionales. En segundo lugar, se incorporan las propuestas (no vinculantes) de las gerencias provinciales e información sobre las necesidades de formación de los desempleados. Todo ello se ajusta al reparto presupuestario por provincia en función del número de parados registrados. La concreción de las acciones formativas que constituyen cada plan incluye la modulación, el grado de prioridad y el semestre o trimestre de inicio. Este proceso concluye al agotar el presupuesto por provincia y vía. Finalmente, el listado anterior, aprobado por la Gerencia del ECYL, se adapta a las condiciones de la oferta, esto es, a la disponibilidad de centros acreditados que garanticen que la acción formativa pueda impartirse. Si se detecta que no hay centro acreditado para realizarla, se sustituyen por acciones que tal vez no se hayan priorizado, pero para las que exista centro acreditado.

En los gráficos siguientes se representan los flujogramas de los subprocesos que conforman el procedimiento completo vigente a partir de la instrucción reguladora y las aportaciones realizadas por los responsables del programa FOD. Esta descripción sirve de base, junto al análisis cuantitativo, para la detección de hallazgos y recomendaciones. Para asegurar su oportunidad temporal, en este caso se analiza el procedimiento vinculado a la convocatoria de 2020, que se recoge en la Instrucción ECYL/2/2020. En los flujogramas se indican, en la fila inicial transversal, los órganos o instituciones que intervienen en cada fase.

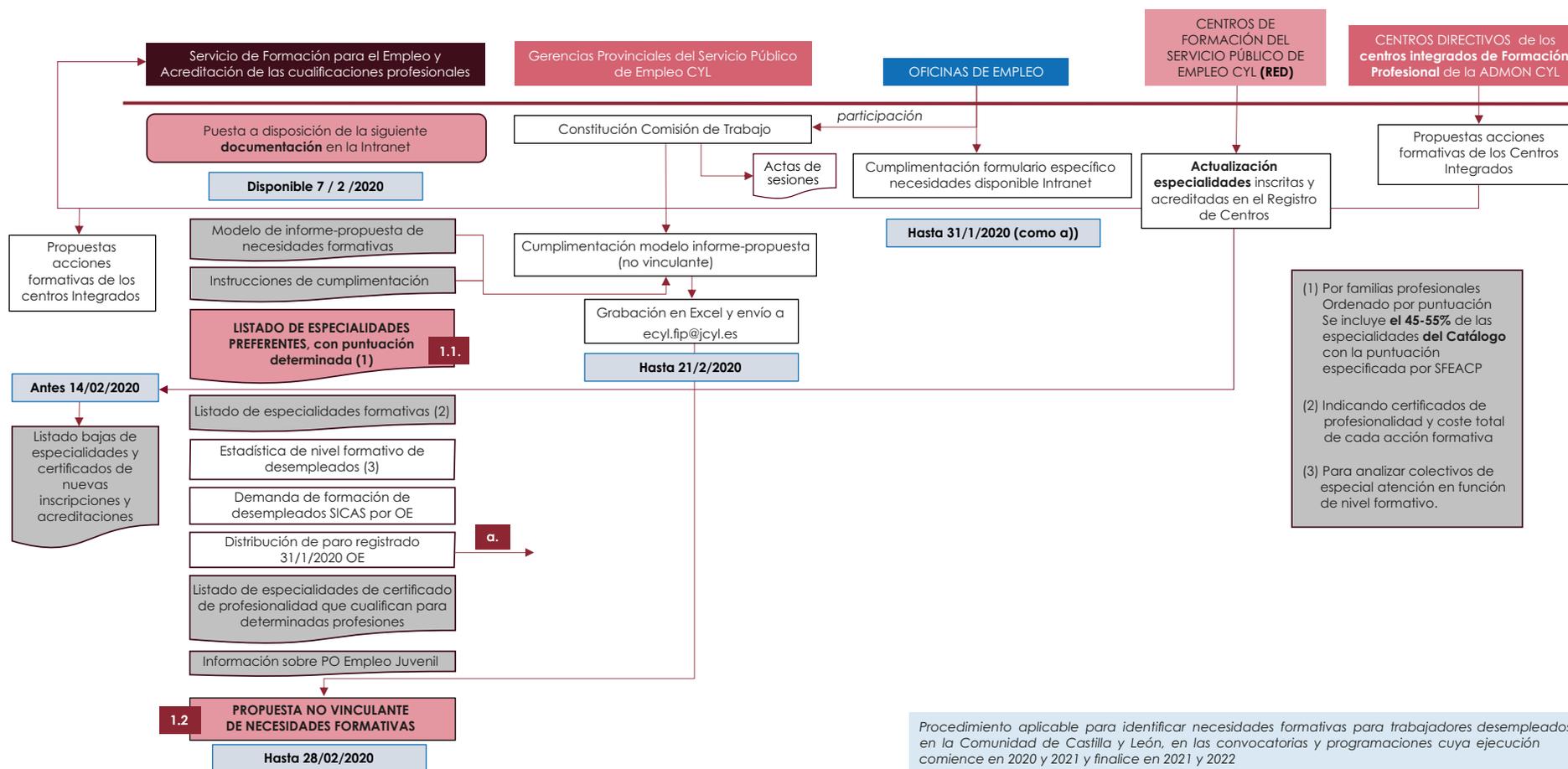
La elaboración del listado de especialidades preferentes es la base de la configuración de la oferta formativa. Sigue un proceso estructurado y parametrizado que prioriza las demandas formuladas por los sectores productivos, aunque la dificultad para identificarlas genera dudas sobre su eficacia. Este proceso responde al requerimiento estatal de identificar en cada convocatoria las acciones prioritarias de entre más de 580 especialidades formativas correspondientes con certificados de profesionalidad, más las relativas a la oferta no formal, todas ellas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas. Los factores que se han tenido en cuenta en las últimas convocatorias son: a) el carácter certificable de la formación; b) la demanda formativa de los sectores productivos, identificada a través de consultas con agentes sociales y de la administración; c) tasas de inserción, observadas en convocatorias anteriores; d) perspectivas de empleo, extraídas del *Informe de prospección y necesidades formativas* del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE y e) ocupaciones más contratadas y más ofertadas, según el Servicio de Estudios y Prospectiva del Mercado de Trabajo. Muchos de los criterios son objetivables y pueden aplicarse en gran medida de forma automatizada, salvo las consultas a los agentes que configuran el criterio de demanda formativa de los sectores productivos, con un peso de 50 puntos de los 100 disponibles, que deben marcarse en el extenso listado del conjunto de especialidades.

CUADRO 10. ELABORACIÓN DEL LISTADO DE ESPECIALIDADES PREFERENTES (PROCESO 1.1.)



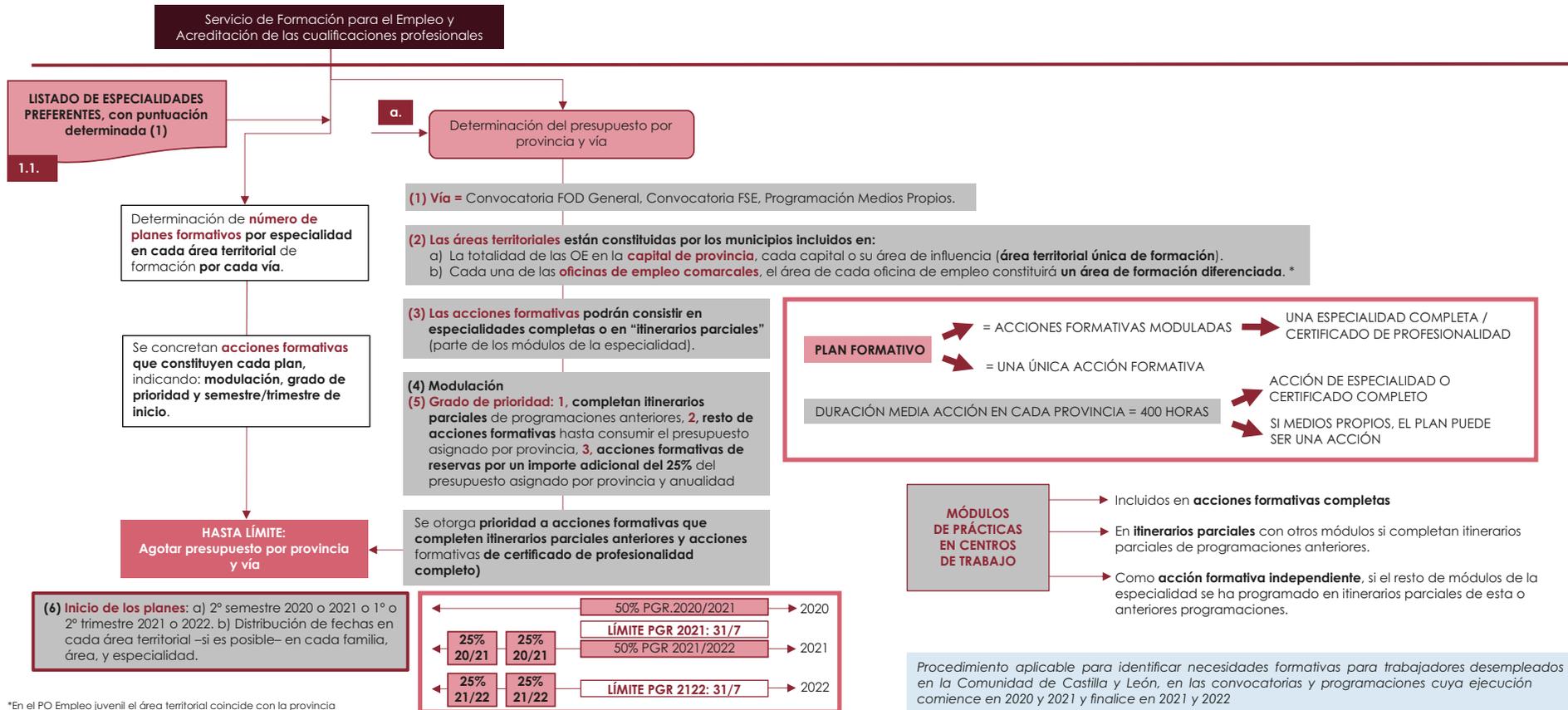
Fuente: Elaboración propia a partir de Instrucción ECYL/2/2020.

CUADRO 11. CONFIGURACIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS PROVISIONALES (PROCESO 1.2.)



Fuente: Elaboración propia a partir de Instrucción ECYL/2/2020.

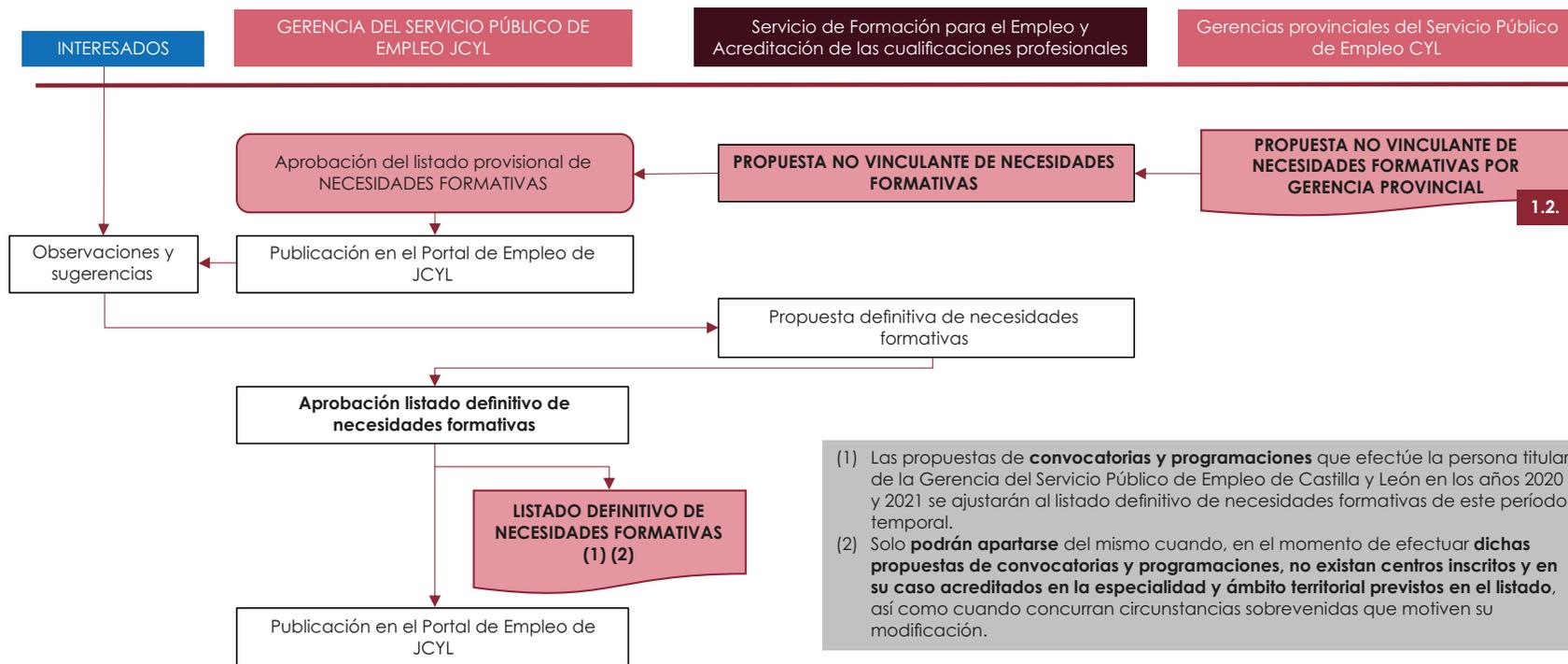
CUADRO 12. CRITERIOS APPLICABLES EN LA APLICACIÓN DE LAS NECESIDADES FORMATIVAS POR PROVINCIA Y VÍA



*En el PO Empleo juvenil el área territorial coincide con la provincia

Fuente: Elaboración propia a partir de Instrucción ECYL/2/2020.

CUADRO 13. APROBACIÓN DEL LISTADO DEFINITIVO DE NECESIDADES FORMATIVAS FOD



Fuente: Elaboración propia a partir de Instrucción ECYL/2/2020.

Otro aspecto clave en la configuración de la oferta final es el establecimiento de un criterio orientado a cumplir el principio de la amplitud de la oferta, en detrimento de la orientación de recursos a necesidades vinculadas a sectores innovadores o a cambios en el modelo productivo, criterios que también se deben tener en cuenta en la configuración de la programación formativa. Atendiendo a la Instrucción ECYL 2/2020, las acciones formativas finalmente seleccionadas del listado de especialidades preferentes deben cumplir los criterios que se recogen en el cuadro 14. El criterio D resulta determinante: prevé que al menos el 40% de las acciones formativas tendrán una puntuación igual o superior al punto de corte que establezca el SFEACP, de modo que al menos correspondan al 10-15% de las especialidades contenidas en el Catálogo de Especialidades. Como segundo subcriterio, se establece un segundo punto de corte, de modo que el 95% de las acciones formativas de la oferta por encima del umbral cubran, al menos, el 45 o 50% de las especialidades del Catálogo⁸. La aplicación de estas restricciones supuso en la convocatoria de 2018 la fijación de un punto de corte de 24 puntos sobre el máximo posible de 100.

CUADRO 14. CRITERIOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS ACCIONES FORMATIVAS DE OFERTA FOD

Las acciones formativas deberán respetar los siguientes mínimos	
A) Preferencia	<p>Se concede preferencia a las acciones que completan itinerarios parciales de programaciones anteriores.</p> <p>Las especialidades formativas que causen baja a 31 de diciembre de 2020 o antes solo podrán proponerse en este supuesto y deberán iniciarse en el segundo semestre 2020.</p>
B) Formación certificable y competencias clave	<p>b.1.) 90% de las acciones formativas de cada provincia será formación certificable.</p> <p>b.2.) Al menos se incluye en cada provincia una acción formativa de entre las especialidades de certificado de profesionalidad que cualifican para el ejercicio de profesiones.</p> <p>b.3.) En cada provincia, se incluirán al menos cuatro planes formativos del área profesional FCOV Competencias Clave:</p> <p>1) Al menos dos planes formativos de la especialidad FCOV27 Competencias clave nivel 2 para certificados de profesionalidad sin idiomas: comunicación en lengua castellana y competencia matemática para su impartición en la red de centros de formación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.</p> <p>2) Al menos dos planes formativos del área profesional FCOV Competencias Clave (pueden ser también de la especialidad FCOV27), con los que se complementen si es necesario anteriores acciones de esta área profesional, para su impartición en términos similares a los de la programación 2018/2019 (en medios propios o al amparo de la convocatoria de subvenciones FOD general).</p>

(continúa)

⁸ Se deduce que al menos el 45% de las especialidades del Catálogo deben estar contenidas en la oferta formativa FOD.

Las acciones formativas deberán respetar los siguientes mínimos	
C) Nivel formativo de acceso	<p>c.1.) 25% de las acciones formativas tendrán requisitos de acceso equivalentes a los certificados de profesionalidad nivel 1.</p> <p>c.2.) 60% de las acciones formativas con requisitos de acceso equivalentes a los certificados de profesionalidad nivel 2.</p>
D) Puntuación total de la especialidad	<p>d.1.) al menos el 40% de las acciones formativas tendrán una puntuación igual o superior dentro del listado de especialidades preferentes a la que indique el SFEACP de tal modo que comprendan entre el 10-15% de las especialidades del Catálogo.</p> <p>d.2.) al menos el 95% de las acciones formativas tendrán una puntuación igual o superior dentro del listado de especialidades preferentes a la que indique el SFEACP, de tal manera que comprendan entre el 45% y el 55% de las especialidades del Catálogo. Las acciones formativas del punto d.1. contabilizarán también.</p>
E) Familia profesional	Ninguna familia profesional podrá superar el 15% del presupuesto provincial.
F) Distribución de las acciones	Distribución de acciones formativas acorde al paro registrado entre las áreas territoriales de cada provincia.
G) Convocatorias FSE	(Al amparo de las convocatorias subvenciones FSE 20/21 y 21/22): consistirán en todo caso en especialidades de certificado de profesionalidad. El colectivo destinatario de estas son las personas inscritas en el SN de Garantía Juvenil. La Comisión de Trabajo seleccionará entre las propuestas las más adecuadas para el colectivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Instrucción ECYL/2/2020.

La oferta final FOD está fuertemente alineada con el listado de especialidades preferentes resultante de los procesos anteriores. No obstante, tiene dificultades para reflejar bien los cambios en las necesidades del mercado y para concentrarse en áreas consideradas estratégicas o prioritarias para la región, parcialmente explicadas por la prioridad que se concede a la amplitud de la oferta y el condicionamiento de que el **90% corresponda a especialidades para la obtención del certificado de profesionalidad.** Teniendo en cuenta que la definición de una cualificación profesional y del certificado de profesionalidad correspondiente requiere plazos largos, de hasta unos cinco años, que no dependen de ECYL, la relajación de estos criterios podría ir acompañada de más innovación en la programación formativa.

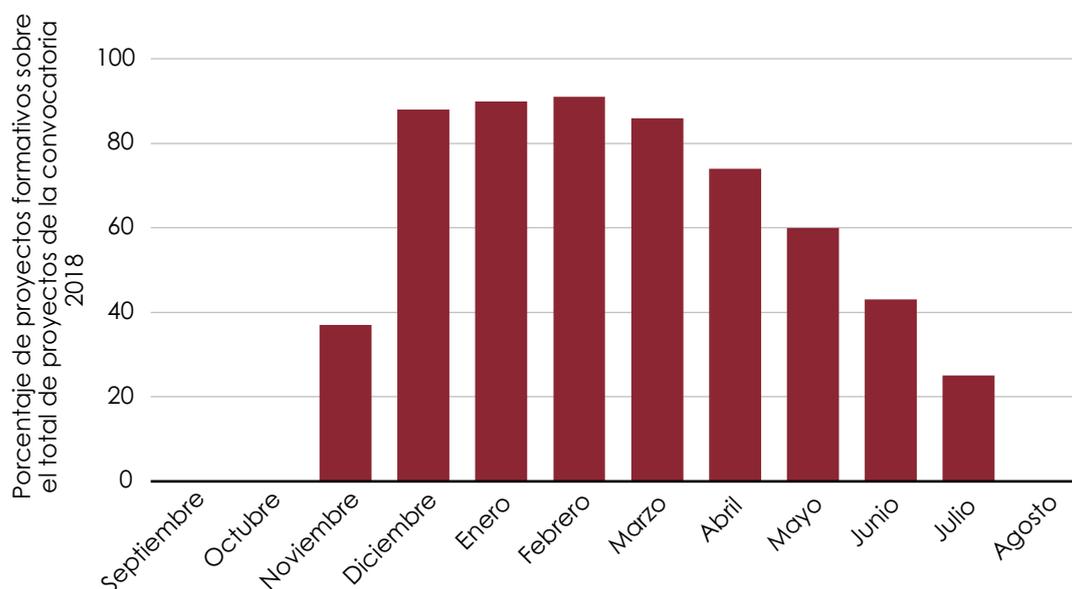
Otras limitaciones para renovar la programación de acciones formativas están vinculadas a los proveedores de formación. Algunas de ellos son: (1) las dificultades para disponer de centros acreditados con capacidad para emprender acciones nuevas; (2) los limitados incentivos económicos disponibles para iniciarlas⁹ –con fuertes inver-

⁹ La gestión de estas acciones a través de subvenciones limita el beneficio industrial de las potenciales empresas.

siones de partida– y (3) el sistema de anticipos vigente¹⁰, que impide que las empresas anticipen dinero para impartir nuevas especialidades, máxime si implica una inversión en ausencia de garantías de la continuidad de la acción formativa. Algún intento reciente por parte del ECYL de incorporar nuevas acciones a través de la cualificación de preferente¹¹ en la valoración de propuestas ha tenido un impacto positivo, pero limitado, en su inclusión (un 43% de las señaladas no ha llegado a concederse).

La duración del proceso administrativo no contribuye a dar una respuesta rápida a nuevas necesidades del tejido productivo. Tomando como ejemplo el año 2018, transcurren cinco meses desde que se inicia la detección de necesidades hasta la publicación de las bases reguladoras y de la convocatoria. Los cursos comienzan seis meses más tarde. Si se observa su distribución temporal, representada en el gráfico 21 como el porcentaje de cursos del total de la oferta de la convocatoria que se están desarrollando cada mes, se ve que la ejecución de dicha oferta se extiende nueve meses. Este desfase entre la detección de necesidades y la disponibilidad de trabajadores formados es seguramente menor que en otros sistemas de formación reglada, pero contribuye, no obstante, a dotar a estos programas de un carácter bastante estático.

GRÁFICO 21. PROYECTOS FORMATIVOS DE FOD QUE COINCIDEN CADA MES (% TOTAL DE CURSOS DE LA CONVOCATORIA), CONVOCATORIA 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

¹⁰ Por Ley 30/2015, las empresas beneficiarias no pueden acceder a más del 60% de anticipo por el total de la subvención a recibir.

¹¹ En un intento de renovar y ampliar la programación, en la convocatoria de 2020 se dotó de carácter preferente a acciones que no pudieron desarrollarse en anteriores convocatorias.

Beneficiarios

La mayoría de los criterios de selección de beneficiarios han permanecido estables a lo largo de las últimas convocatorias y tienen que ver principalmente con la calidad formativa, la inserción efectiva y la calidad de las entidades de formación. Otros criterios de selección no están alineados directamente con los objetivos del programa o los colectivos a los que se dirige, sino que son criterios de carácter social que también se contemplan en las iniciativas de contratación pública, como la inclusión de personal con discapacidad o la implementación de medidas que fomenten la conciliación laboral o la igualdad de género.

Los criterios de calidad e inserción se basan en la actuación de las entidades de formación en convocatorias previas. Así, en 2020 se otorgaron hasta 40 puntos según la puntuación obtenida por la entidad de formación en el informe de calidad de la última convocatoria cerrada (EVALEN¹²) y un máximo de 20 puntos en función de la tasa de inserción obtenida en dicha convocatoria, considerando inserciones de más de 90 días en los seis meses siguientes a la finalización del curso y modulando la puntuación según el tipo de jornada y de si la inserción se produce en ocupaciones relacionadas con la formación recibida.

Si bien estos aspectos tratan de responder a criterios de calidad y eficacia, presentan algunos inconvenientes y pueden redundar en el carácter estático de la oferta. Por un lado, la valoración de la calidad de la entidad está referida al conjunto de sus actuaciones y no a su desempeño en la acción formativa concreta objeto de solicitud, con lo que el criterio no tiene en cuenta la especialización en el área de conocimiento correspondiente. Por otro lado, no ha habido unanimidad sobre la puntuación que se debe conceder a las entidades que no han participado en convocatorias anteriores para no limitar la concurrencia competitiva. En la convocatoria de 2020, en el criterio de calidad de la formación se les asigna la puntuación más baja de las entidades que sí han participado, mientras que en el criterio de inserción se les asigna la puntuación media. Esto es el resultado de diferentes informes de distintos organismos que se pronunciaban, a instancias del ECYL o por recurso de algún interesado, en distinto sentido. Tampoco existe una práctica común en las demás comunidades autónomas. Por último, el cuadro 15 refleja la heterogeneidad de la valoración media de la calidad de las entidades en cada provincia y el gráfico 22 el porcentaje de inserción en ocupaciones relacionadas, lo que sugiere que estos criterios por sí mismos no consiguen asegurar una alta calidad de las entidades beneficiarias ni una elevada inserción en ocupaciones relacionadas.

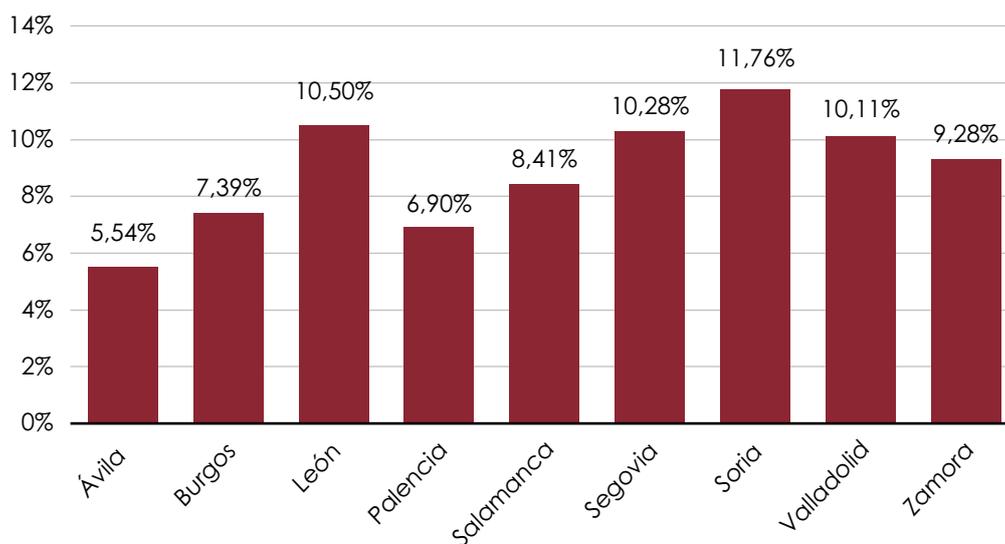
¹² Este informe se describe en el anexo I.

CUADRO 15. PUNTUACIÓN MEDIA PROVINCIAL DE LAS ENTIDADES Y PORCENTAJE SOBRE PUNTUACIÓN MÁXIMA

Provincia	Puntuación informe	Puntuación / 50(%)
Burgos	41,55	83,1%
Palencia	40,29	80,6%
Segovia	40,25	80,5%
León	39,59	79,2%
Ávila	38,10	76,2%
Soria	37,53	75,1%
Salamanca	34,36	68,7%
Valladolid	34,04	68,1%
Zamora	32,02	64,0%
MEDIA	37,53	75,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de evaluación de la convocatoria 2018.

GRÁFICO 22. TASA DE INSERCIÓN DE AL MENOS 90 DÍAS EN OCUPACIÓN RELACIONADA



Fuente: ECYL.

En 2020 se introducen dos nuevos criterios que persiguen mayor eficacia en la ejecución de los fondos y la incorporación a la oferta de necesidades no cubiertas. En el futuro será necesario analizar si estos criterios consiguen reorientar la oferta formativa hacia especialidades con más demanda –la ejecución depende del número de alumnos–, si esto puede perjudicar el desarrollo de especialidades poco demandadas pero importantes para el tejido productivo o si favorece la incorporación de acciones necesarias que no se venían ejecutando por falta de oferta por parte de las entidades de formación. También será conveniente estudiar si la eliminación del criterio sobre los recursos humanos de la entidad puede repercutir en la calidad de la formación, si bien no estaba directamente relacionado con el personal docente sino con la estabilidad laboral de la plantilla general de la entidad. Alrededor de un 50% de las entidades consultadas encuentra difícil contar con perfiles adecuados para impartir los cursos.

CUADRO 16. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE FOD: MANTENIDOS, NUEVOS Y ELIMINADOS ENTRE 2015-2020

	Convocatoria 2015	Convocatoria 2016	Convocatoria 2017	Convocatoria 2018	Convocatoria 2019	Convocatoria 2020
Criterios mantenidos (puntuación)	78	78	73	73	73	70
1. Calidad formativa	50	50	50	50	50	40
2. Inserción efectiva	15	15	15	15	15	20
3. Acreditación de la calidad por entidades de normalización	10	10	5	5	5	5
4. Integración de laboral de personas con discapacidad	3	3	3	3	3	5
Nuevos criterios (puntuación)	0	0	0	0	0	30
5. Grado de liquidación	0	0	0	0	0	15
6. Contribución de la entidad solicitante a la consecución de la igualdad de género en el ámbito laboral	0	0	0	0	0	5
7. Formación dirigida específicamente a planes formativos considerados preferentes en la respectiva convocatoria	0	0	0	0	0	10
Criterios eliminados (puntuación)	22	22	127	127	127	0
8. Experiencia formativa	5	5	15	15	15	0
9. Recursos humanos	12	12	12	12	12	0
10. Experiencia de gestión	5	5	0	0	0	0
11. Formación dirigida específicamente a colectivos prioritarios	0	0	100	100	100	0

Fuente: Elaboración propia a partir de bases reguladoras.

Presupuesto: distribución territorial y grado de ejecución

En la convocatoria de 2018, la cuantía total presupuestada inicialmente ascendió a 33 millones de euros. Sin embargo, la concesión fue de 26,2 millones de euros y el importe final ejecutado 20,2 millones. El importe que se convoca cada año viene determinado por las disponibilidades presupuestarias y por el importe que el Estado transfiere a Castilla y León para esta finalidad en el marco del Plan Anual de Política de Empleo. Formalmente esta cuantía se refleja cada año en la Ley de Presupuestos de la comunidad autónoma. La cuantía total se distribuye provincialmente en función del paro registrado en cada una de ellas. Este reparto solo puede modificarse en el supuesto de que exista crédito sobrante en alguna provincia y anualidad, que puede distribuirse entre las provincias y anualidades en las que resulte necesario para atender las solicitudes presentadas. La distribución se realiza en proporción directa al crédito inicialmente previsto en la convocatoria para cada provincia hasta atender las necesidades presupuestarias correspondientes.

La distribución territorial del presupuesto responde a lo recogido en las bases, de manera que resulta un presupuesto provincial alineado con el peso del número de parados registrados en cada provincia. Para contrastar si es adecuada la distribución territorial del presupuesto y si esta es acorde a la media del número de parados registrados tal y como establece la normativa, se ha realizado un contraste entre las cuantías presupuestadas inicialmente para 2018 en cada una de las provincias y el paro registrado en ellas a cierre del ejercicio 2017. De esta manera se observa que se sigue este criterio de distribución inicial de manera escrupulosa. Existe una concordancia estricta entre el número de parados registrados y los fondos presupuestados en las nueve provincias de la región.

CUADRO 17. DISTRIBUCIÓN INICIAL DE FOD ENTRE PROVINCIAS

	Importe 2018	Paro registrado 2017	Importe 2018 (% sobre total)	Paro registrado 2017 (% sobre total)
Valladolid	3.294.000	35.546	21,60	21,46
León	3.159.800	34.485	20,72	20,82
Salamanca	2.391.200	25.824	15,68	15,59
Burgos	1.900.150	20.964	12,46	12,65
Zamora	1.241.350	13.477	8,14	8,13
Ávila	1.195.600	12.882	7,84	7,78
Palencia	956.175	10.579	6,27	6,39
Segovia	738.100	7.915	4,84	4,78
Soria	373.625	3.995	2,45	2,41
Total	15.250.000	165.667	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de convocatoria 2018-2019 y SEPE.

El criterio se cumple tanto en la presupuestación inicial como en los fondos concedidos finalmente por provincia. Las cuantías finalmente concedidas mantienen el criterio inicial, distribuyéndose entre provincias según el paro registrado, pese a que existe la posibilidad de que estos fondos se redistribuyan entre provincias en el caso de existir recursos sobrantes en alguna de ellas.

CUADRO 18. COMPARATIVA DEL IMPORTE CONCEDIDO EN LA CONVOCATORIA 2018 EN FOD CON PARADOS REGISTRADOS

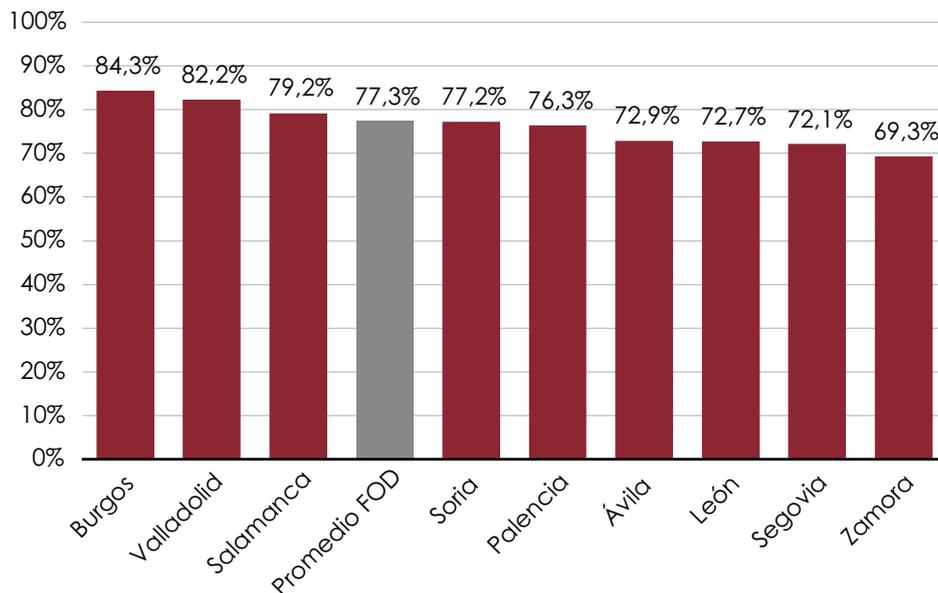
	Concedido 2018	Concedido 2019	Paro registrado 2017	Concedido 2018 (% sobre total)	Concedido 2019 (% sobre total)	Paro registrado 2017 (% sobre total)
Valladolid	2.861.940	2.799.810	35.546,00	20,91	22,40	21,46
León	2.816.625	2.243.325	34.485,00	20,58	17,94	20,82
Salamanca	2.086.140	2.029.860	25.824,00	15,24	16,24	15,59
Burgos	1.713.705	1.608.195	20.964,00	12,52	12,86	12,65
Zamora	1.199.400	1.044.000	13.477,00	8,76	8,35	8,13
Ávila	1.086.360	1.029.540	12.882,00	7,94	8,24	7,78
Palencia	919.478	783.173	10.579,00	6,72	6,26	6,39
Segovia	608.790	587.310	7.915,00	4,45	4,70	4,78
Soria	396.660	376.140	3.995,00	2,90	3,01	2,41
Total	13.689.098	12.501.353	165.667,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria ECYL 2019 y SEPE.

En 2018 se ejecutó el 77% del importe concedido, debido principalmente a la falta de alumnos en algunos cursos, aunque con diferencias entre provincias. Por un lado, los datos muestran que se impartieron 805 acciones formativas de las 895 concedidas; es decir, no se impartió el 10% de los cursos programados. La razón principal, según las entrevistas con el personal del ECYL, es la falta de alumnos para iniciar el curso. Por otro lado, dado que la subvención inicial se concede para 15 alumnos por curso, el importe final se reduce si finaliza un número menor de participantes¹³.

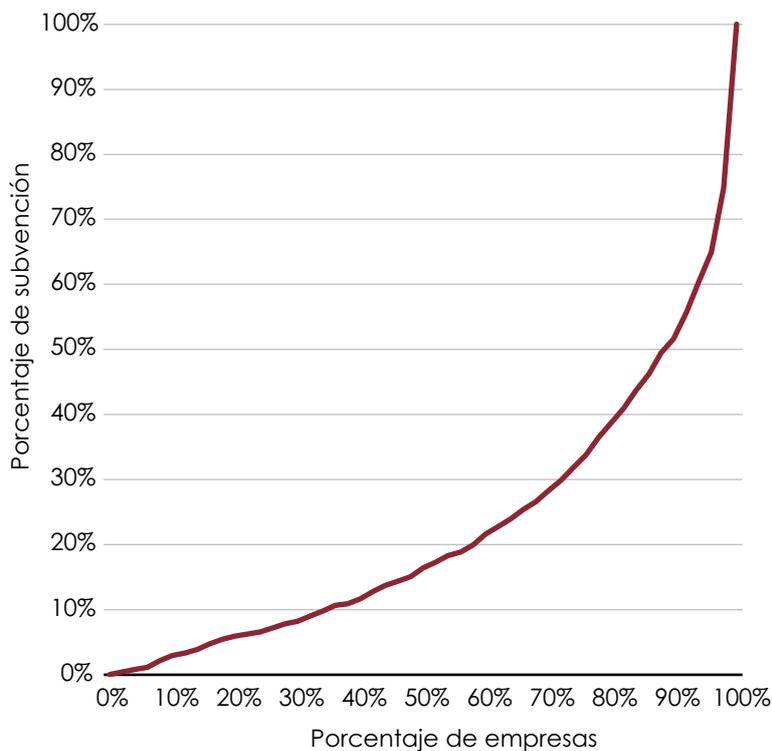
¹³ También existen razones operativas, como la no justificación de ciertos gastos, o deficiencias en estas.

GRÁFICO 23. PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL IMPORTE CONCEDIDO, CONVOCATORIA 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria ECYL 2019.

GRÁFICO 24. ANÁLISIS DE CONCENTRACIÓN DE BENEFICIARIOS EN FOD



Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria ECYL 2019.

El análisis del **importe concedido por beneficiario** muestra que la concentración en FOD es elevada, de forma que el **10% de entidades que más dinero reciben absorbe el 48% de los fondos**.

2.3.2. Evaluación del programa OFI

Objetivos

Las convocatorias analizadas del programa OFI están alineadas con los Objetivos Específicos del Programa Operativo del Fondo Social Europeo (FSE) 2014-2020¹⁴. Concretamente, OFI atiende de forma directa al objetivo 8.1.2 de mejora de empleabilidad de las personas desempleadas a través de la actualización de las competencias profesionales, y de forma indirecta a otros dos (8.3.1 y 9.1.1), relacionados con el aumento de competencias emprendedoras y la mejora de la inserción sociolaboral de personas en riesgo de exclusión social.

PROGRAMAS OFI EN OTRAS CC. AA.

Castilla y León no es la única comunidad autónoma que cuenta con un programa que integra orientación, formación e inserción. Andalucía, Aragón, la Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra cuentan con programas similares. Algunas de las características reseñables de estos programas son:

- a) El programa navarro pone el foco en la orientación, con el objetivo de ofrecer un recorrido personalizado que conduzcan a la inserción del destinatario, siendo la formación el medio para alcanzarla. Según las entrevistas realizadas durante la realización de esta evaluación, este era el espíritu inicial de OFI.
- b) Andalucía, la Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra solo permiten que sean beneficiarias las entidades sin ánimo de lucro.
- c) Todas las CC. AA. analizadas integran entre los criterios de selección el compromiso de inserción y su posterior constatación.

¹⁴ Se detallan en su Anexo 1- Criterios de Selección de Operaciones del Manual de Procedimientos del Programa Operativo del Fondo Social Europeo.

Estos objetivos van asociados a los indicadores de productividad y resultados establecidos en el marco del FSE y se hace una previsión de la cobertura del programa en términos de participantes y resultados de inserción, desagregados por sexo. Estos indicadores se analizan en el apartado 2.4. y su seguimiento se realiza a nivel de objetivos específicos o prioridades de inversión por parte de Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de Castilla y León. No se establecen objetivos en términos de desempleados de colectivos prioritarios formados o del desarrollo de itinerarios en ámbitos específicos de interés para la comunidad.

Destinatarios

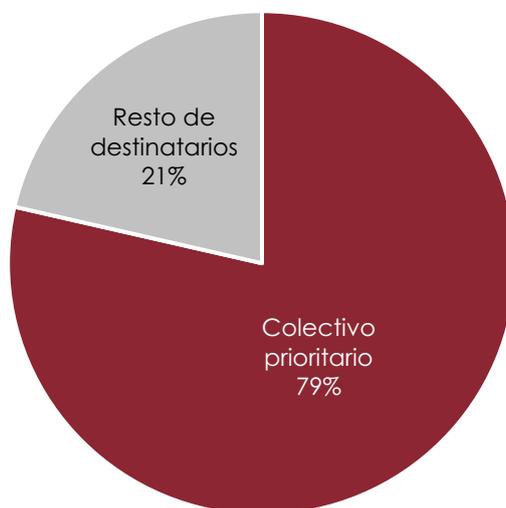
Atendiendo a las personas a las que se dirige, OFI se configura como un programa de carácter general que además integra la atención a colectivos específicos con mayor vulnerabilidad en el mercado laboral. El programa OFI se dirige a personas desempleadas en general, entre las que debe atender de forma prioritaria a los colectivos así señalados en la estrategia de empleo vigente. Pero, además, OFI se configura como una acción específica dirigida a colectivos vulnerables a través de dos mecanismos: el carácter preferente otorgado a dos de los colectivos especiales de la estrategia –mujeres y personas con discapacidad– y la valoración favorable, en la fase de adjudicación, de los proyectos que se dirijan exclusivamente a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Este es uno de los motivos por los que a OFI se le ha reconocido como buena práctica de gestión de los recursos concedidos por FSE¹⁵. Las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción cobran, en el diseño del programa, una doble dimensión: por un lado, constituyen un elemento facilitador de las transiciones al empleo, de especial relevancia en la atención a los colectivos vulnerables, y, por otro, refuerzan las acciones del ECYL sobre detección de necesidades formativas y elaboración de itinerarios para los desempleados y sobre prospección de necesidades y oportunidades de inserción con las empresas. Sin embargo, esta segunda vertiente no está incorporada a la gestión del programa, que, aunque registra las acciones realizadas, no integra en las bases de datos del ECYL la información cualitativa generada en las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción (perfil del desempleado, plan personal o captación de ofertas de trabajo derivada de las actividades de prospección).

¹⁵ Para más información, consultar las Buenas Prácticas PO FSE De Castilla y León 2014-2020 de 2018 (<https://hacienda.jcyl.es/web/jcyl/binarios/993/76/1.%20Buena%20pr%C3%A1ctica%20ECYL%20PROGRAMA%20DE%20ORIENTACI%C3%93N.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true>) y 2019 (<https://hacienda.jcyl.es/web/jcyl/binarios/795/624/official%20call%20to%20apply%20for%20aid%20aimed%20at%20financing%20the%20specific%20housing%20and%20support%20for%20independent%20living%20programme%20.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true>)

Un 18% de los itinerarios de las tres últimas convocatorias se han dirigido a colectivos vulnerables y un 79% de las personas que participan en OFI pertenecen a algún colectivo señalado como prioritario o especial. El porcentaje de itinerarios dirigidos a colectivos vulnerables es muy variable entre convocatorias, oscilando entre el 7% y el 32%. La elevada proporción de personas de grupos prioritarios o especiales se debe fundamentalmente a la consideración de las mujeres como colectivo especial.

GRÁFICO 25. DISTRIBUCIÓN DE DESTINATARIOS SEGÚN PERTENEZCA O NO AL COLECTIVO PRIORITARIO DE OFI (% TOTAL), CONVOCATORIA 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

La selección de destinatarios la realizan las entidades beneficiarias, que deben respetar las prioridades sobre los colectivos establecidas en la convocatoria. Cuando la entidad no consigue completar el número máximo de participantes puede solicitar al ECYL que realice un sondeo para identificar nuevos candidatos. Los destinatarios de OFI conocieron el programa a través de los diversos medios que establece el procedimiento (las oficinas de empleo, la página web del ECYL y del centro de formación) y también de conocidos, considerándolos adecuados, opinión compartida con el personal de OFI. Tras la selección de los destinatarios, el ECYL, comprobará de oficio la situación de los destinatarios seleccionados, pudiendo requerir a la entidad beneficiaria, la aportación de documentación justificativa.

Mapa de necesidades formativas

Los proyectos subvencionados por OFI pueden estar compuestos de una o varias acciones formativas, pero en la mayoría de los casos constan de solo una. Aunque el concepto de itinerario o proyecto ejecutado necesariamente por una entidad de formación, como se establece en OFI, llevaría a pensar en un conjunto de acciones formativas complementarias entre sí, solo un 25% de los proyectos programados en la convocatoria de 2020 incluyó más de una acción formativa. En las tres convocatorias anteriores el porcentaje resultó un poco más alto, del 35% en media.

Por otro lado, el programa carece de un procedimiento reglado para elaborar un mapa de necesidades formativas, por lo que la programación ofertada queda a expensas de las propuestas de las entidades de formación. Puesto que, en la práctica, se produce una correspondencia casi unívoca entre proyecto y curso –complementado, eso sí, con las acciones de orientación y apoyo a la inserción– tiene sentido preguntarse cómo se configura la oferta formativa resultante. Las acciones formativas subvencionadas no son previamente fijadas por el ECYL, ni este tiene en cuenta de forma directa su adecuación a las necesidades del mercado laboral como criterio para su concesión¹⁶.

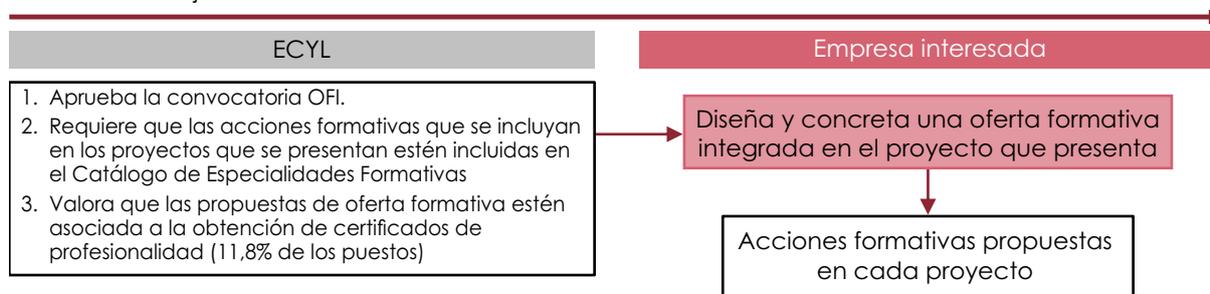
De forma indirecta, el ECYL influye en la configuración de las acciones formativas propuestas a través de los criterios de valoración de las solicitudes presentadas por las entidades de formación. Por un lado, el compromiso de inserción que asumen las entidades debería guiar la oferta formativa hacia especialidades demandadas en el mercado. Este compromiso se fija en un mínimo de dos alumnos por acción formativa, pero las entidades pueden mejorarlo en sus ofertas, obteniendo una mayor puntuación en función del incremento propuesto. En la convocatoria de 2020, un 96% de los proyectos financiados mejoraron el compromiso hasta obtener la puntuación máxima (seis alumnos por acción formativa), lo que podría indicar una mejor orientación de la financiación o quizás cierta laxitud en el compromiso y, por tanto, su falta de eficacia en la orientación de la oferta formativa¹⁷. Será interesante analizar si este cambio produce mejoras a medio plazo en los resultados del programa. Por otro lado, se conceden hasta diez puntos sobre la puntuación máxima alcanzable (un 11,8%) si las acciones formativas propuestas conducen a la obtención de certificados de profesionalidad. Todos los proyectos de las últimas convocatorias se correspondieron con certificados de profesionalidad.

¹⁶ El informe de Fiscalización de la Eficiencia de las Políticas Activas del Servicio de Empleo de Castilla y León (2013) ya advirtió de esta diferencia, la que se mantiene vigente hasta hoy.

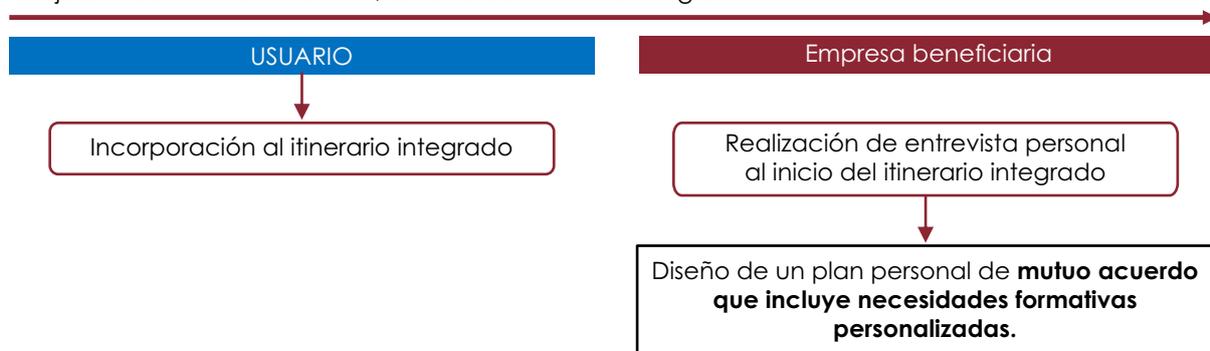
¹⁷ En esta convocatoria el criterio de inserción triplicó su peso en la valoración de solicitudes.

CUADRO 19. ELABORACIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS EN EL PROGRAMA OFI

Antes de la adjudicación de las subvenciones:



Adjudicadas las subvenciones, al inicio del itinerario integrado:

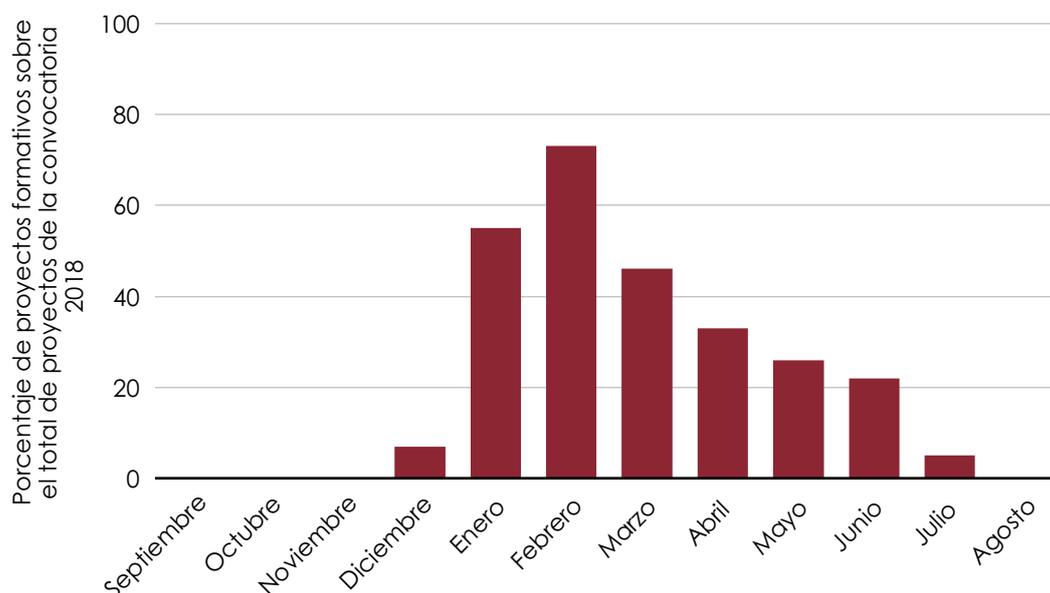


Fuente: Elaboración propia a partir de bases reguladoras y convocatoria anual.

En la convocatoria se puede contemplar la obligación de incluir en las acciones formativas la realización de módulos de carácter transversal en áreas que se consideren prioritarias como son las relativas a tecnologías de la información y las comunicaciones, la prevención de riesgos laborales, la sensibilización en medio ambiente, la promoción de la igualdad, la orientación profesional y aquellas otras que se establezcan de acuerdo con el artículo 3.5 del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio. En las convocatorias analizadas se incluyó el módulo *Inserción laboral, sensibilización medioambiental y en la igualdad de género*, de diez horas.

La ejecución de la oferta formativa se concentra en los primeros meses del año siguiente al lanzamiento de la convocatoria, en particular en enero y febrero. En la convocatoria de 2018, más de la mitad de los cursos realizados se estaban desarrollando en esos dos meses (gráfico 26). Esas fechas además coincidieron con la programación de cursos de FOD, lo que pudo ocasionar problemas de exceso de oferta en ese período, así como de gestión de las acciones formativas en las entidades de formación, al estar presentes una amplia mayoría en ambos programas. Por el contrario, en el segundo semestre del año las opciones de formación de OFI fueron prácticamente nulas.

GRÁFICO 26. PROYECTOS FORMATIVOS DE OFI QUE COINCIDEN CADA MES (% TOTAL DE CURSOS DE LA CONVOCATORIA), CONVOCATORIA 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

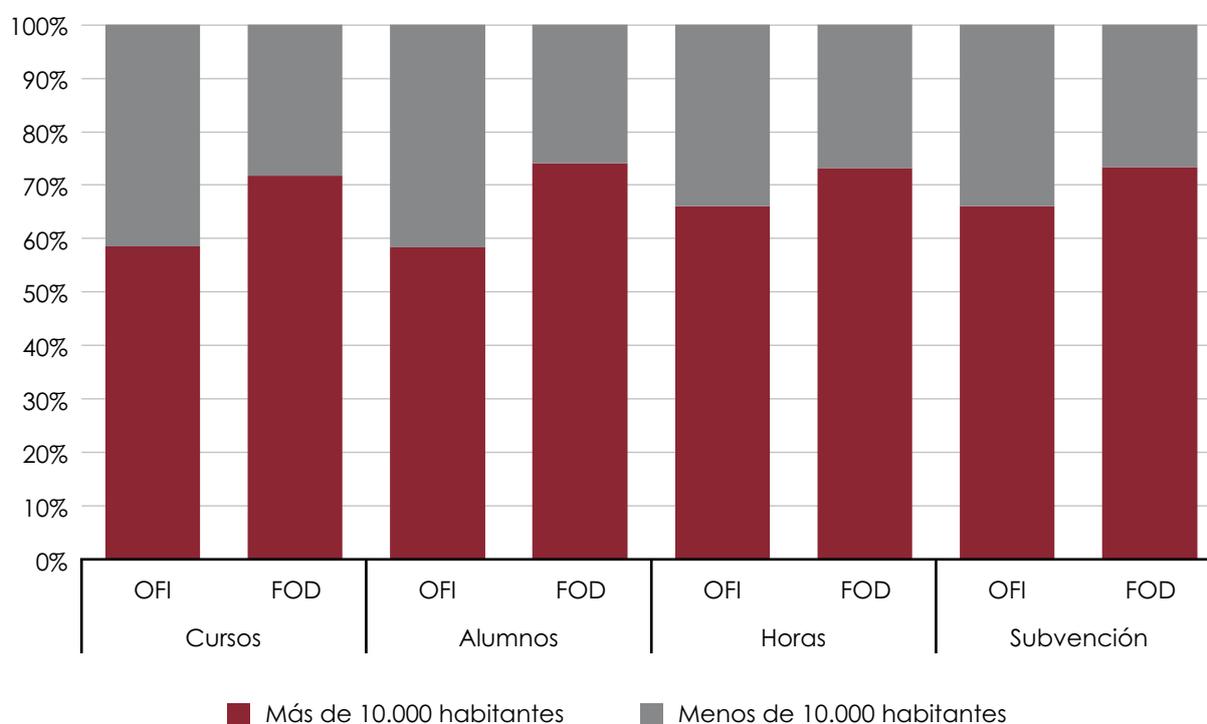
Beneficiarios

La definición de beneficiarios y los criterios de valoración de solicitudes del programa están muy orientados a la formación y no tienen en cuenta los aspectos de orientación y acompañamiento a la inserción. Las beneficiarias de este programa son las entidades de formación inscritas o acreditadas en el Registro Estatal de Entidades de Formación. Además, dos de los criterios con más peso en la valoración de solicitudes tienen que ver con la calidad de la formación impartida por la entidad –según las evaluaciones de su participación en convocatorias anteriores– y con la mejora del compromiso de inserción que esta adquiere sobre el mínimo establecido. Sin embargo, no se valora ni se evalúa la capacidad de las entidades para llevar a cabo las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción, lo que resultaría especialmente relevante al ser su actividad principal la formación.

OFI incluye un criterio singular por el que valoran positivamente los proyectos que se realicen en municipios de menos de 10.000 habitantes, con el fin de fortalecer la cohesión territorial y el desarrollo de los territorios más desfavorecidos por su tamaño o situación. Dado que el criterio no se establece en términos de indicadores de empleo, no se valora su pertinencia en términos de política activa al entender que responde a propósitos de otra índole. En el gráfico 27 se observa que este criterio

tiene impacto en la oferta resultante, ya que OFI tiene una mayor presencia en los municipios pequeños que el programa FOD. En FOD, la distribución territorial viene dirigida por la detección de necesidades formativas, que se concreta a nivel del área geográfica atendida por cada oficina de empleo.

GRÁFICO 27. DISTRIBUCIÓN DE CURSOS, ALUMNOS, HORAS DE FORMACIÓN Y SUBVENCIÓN DE LOS PROGRAMAS OFI Y FOD POR TAMAÑO DE MUNICIPIO (% TOTAL), CONVOCATORIA 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

Los criterios de valoración de solicitudes se han ido ajustando a lo largo de las convocatorias en búsqueda de una mejora de los resultados del programa. Al igual que en el programa FOD, en la convocatoria de 2020 se valora por primera vez la capacidad de ejecución mostrada por la entidad en convocatorias anteriores, con el fin de asegurar el desarrollo efectivo de los proyectos subvencionados. Convendrá analizar en el futuro si este criterio puede perjudicar la financiación de proyectos de contenido innovador que necesiten un tiempo para consolidarse. Como se ha comentado en el epígrafe anterior, también ha aumentado la importancia que se concede a la inserción sobre el total de la valoración. Prácticamente en todos los proyectos concedidos las entidades han optado por mejorar el mínimo establecido hasta obtener la puntuación máxima. Esto podría indicar que se otorga financiación a las entidades

más seguras de la capacidad de inserción de sus proyectos o que el umbral mínimo es poco exigente. Un análisis de los proyectos que no obtuvieron financiación podría dar alguna pista, pero no se ha incluido ese análisis en el alcance de este estudio, centrado principalmente en la convocatoria de 2018. Por otro lado, la contribución del proyecto al estímulo del emprendimiento ha dejado de ser un criterio que se valoraba positivamente y se ha incluido como una acción obligatoria en el desarrollo del proyecto.

Los ajustes en los criterios de valoración también han buscado un incremento del peso de criterios objetivables mediante fórmulas. Así, en 2020 han dejado de valorarse criterios como la calidad y coherencia de los proyectos con los objetivos y resultados previstos o como las metodologías y herramientas empleadas, en los que entraban en consideración elementos como la disponibilidad del técnico orientador, la importancia de las tres fases o un análisis de oportunidad del proyecto en términos de la situación del mercado laboral. Por último, se incluyen criterios de selección de beneficiarios que no están alineados directamente con los objetivos del programa o los colectivos prioritarios, sino que son criterios de carácter social para impulsar la superación de determinadas barreras del mercado laboral como la integración de personal con discapacidad o la contribución a la igualdad de género.

CUADRO 20. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE OFI: MANTENIDOS, NUEVOS Y ELIMINADOS ENTRE 2015-2020

	Convocatoria 2015	Convocatoria 2016	Convocatoria 2017	Convocatoria 2018	Convocatoria 2019	Convocatoria 2020
Criterios mantenidos (puntuación)	26	26	21	59	59	70
1. Calidad y coherencia	0	0	0	15	15	20
1.1 Buenas prácticas	0	0	0	9	9	5
1.2 Inserción laboral	0	0	0	6	6	15
2. Capacidad formativa	6	6	6	8	8	10
2.1 Vinculación a certificados de profesionalidad de las acciones formativas incluidas en los proyectos	6	6	6	8	8	10
3. Desarrollo de todas las actuaciones en municipios de menos de 10.000 habitantes	7	7	7	7	7	10
4. Evaluación de la calidad de la formación	0	0	0	20	20	15

(continúa)

	Convocatoria 2015	Convocatoria 2016	Convocatoria 2017	Convocatoria 2018	Convocatoria 2019	Convocatoria 2020
5. Acreditación de la calidad por entidades de normalización	10	10	5	6	6	10
6. Integración laboral de personas con discapacidad	3	3	3	3	3	5
Nuevos criterios (puntuación)	0	0	0	0	0	15
7. Eficiencia acreditada de la entidad solicitante en la utilización de los recursos públicos asignados al programa de orientación, formación e inserción (OFI)	0	0	0	0	0	10
8. Contribución de la entidad solicitante a la consecución de la igualdad de género en el ámbito laboral	0	0	0	0	0	5
Criterios eliminados (puntuación)	54	54	47	41	41	0
1. Calidad y coherencia	24	24	18	18	18	0
1.2. Calidad y coherencia de los proyectos con los objetivos y resultados previstos	10	10	10	10	10	0
1.3. Metodología y herramientas empleadas.	8	8	8	8	8	0
1.4. Carácter innovador del proyecto	6	6	0	0	0	0
2. Capacidad formativa	18	18	17	14	14	0
2.1. Experiencia formativa	18	18	17	14	14	0
9. Recursos humanos	12	12	12	9	9	0

Fuente: Elaboración propia a partir de bases reguladoras.

Presupuesto: distribución territorial y grado de ejecución

En 2018 se convocaron subvenciones por un importe de 11 millones de euros, que se concedieron en su totalidad y de los que se ejecutaron 10,1 millones. La asignación de fondos en OFI se lleva a cabo a través de aplicaciones presupuestarias y créditos que se aprueban anualmente en la Ley de Presupuestos de la comunidad (en el caso de 2018, Ley 8/2017, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la comunidad de Castilla y León para el año 2018). El plan financiero de la convocatoria 2018 previó la financiación de las ayudas por un importe de 11.000.000 euros, de los que 5.500.000 euros correspondieron al ejercicio 2018 y 5.500.000 euros al ejercicio 2019.

La distribución territorial del presupuesto es acorde al peso del número de desempleados registrados en cada provincia. Aunque el presupuesto no se territorializa a priori, sí se realiza una asignación de crédito por provincia según el número de parados registrados, según se establece en las bases reguladoras del programa. La selección de los proyectos subvencionables se determina en cada provincia según los criterios y prioridades definidas en las bases reguladoras y en las convocatorias. En el cuadro se observa que la distribución territorial resultante está en línea con el criterio establecido.

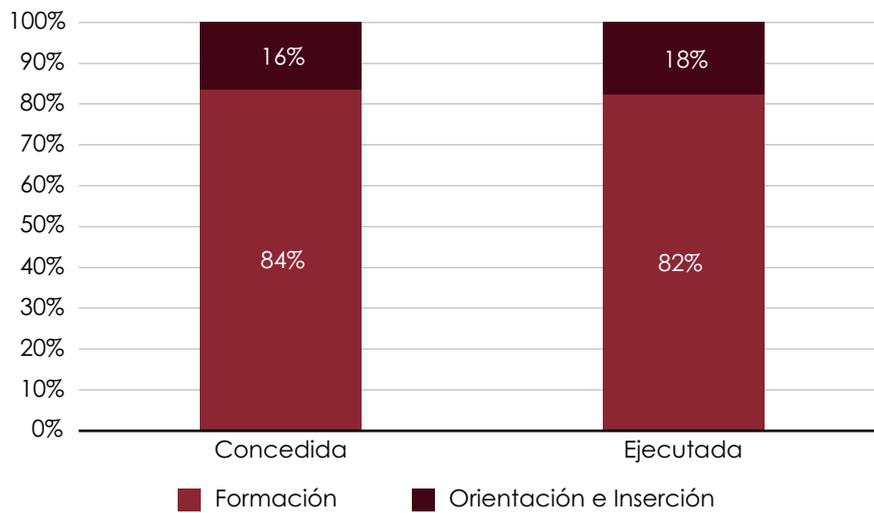
CUADRO 21. DISTRIBUCIÓN APROXIMADA DE LOS IMPORTES SEGÚN PROVINCIA DEL PROYECTO/CURSO EN LA CONVOCATORIA 2018 Y EL PARO REGISTRADO

	Convocatoria 2018	Paro registrado 2017	Convocatoria 2018 (% sobre total)	Paro registrado 2017 (% sobre total)
Valladolid	2.509.800	35.546	22,82	21,46
León	2.333.445	34.485	21,21	20,82
Salamanca	1.692.624	25.824	15,39	15,59
Burgos	1.337.989	20.964	12,16	12,65
Zamora	856.889	13.477	7,79	8,13
Ávila	841.597	12.882	7,65	7,78
Palencia	668.322	10.579	6,08	6,39
Segovia	517.281	7.915	4,70	4,78
Soria	241.887	3.995	2,20	2,41
TOTAL	10.999.833	165.667	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de ECYL y SEPE.

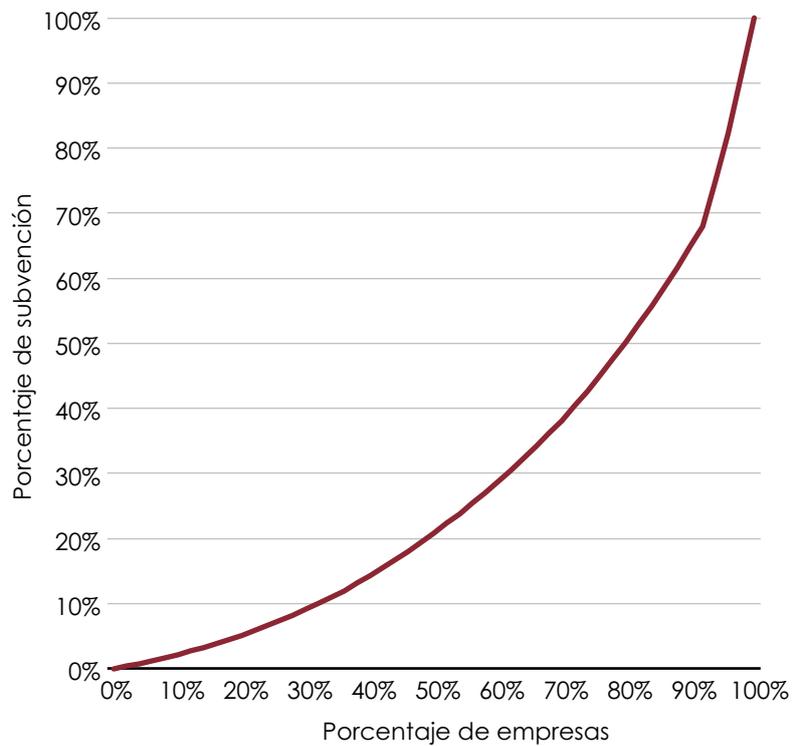
El grado de ejecución del programa, es del 73% en la convocatoria de 2018, según la memoria de la secretaría técnica funcional de 2019. El grado de ejecución es similar en las acciones de formación que en las de orientación e inserción. Las primeras representan un 84% del presupuesto del programa.

GRÁFICO 28. DESGLOSE DE LA SUBVENCIÓN DE OFI POR TIPO DE ACCIÓN, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros de microdatos del ECYL.

GRÁFICO 29. ANÁLISIS DE CONCENTRACIÓN DE BENEFICIARIOS EN OFI



Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria ECYL 2019.

Existe un cierto grado de concentración de fondos en algunas entidades beneficiarias. El 10% de empresas que más dinero recibe absorbe el 35% de las subvenciones. Esto refleja una menor concentración que en el caso de FOD.

2.3.3. Aspectos comunes y coordinación entre los programas FOD y OFI

Procedimientos de evaluación de la calidad

El ECYL elabora un informe de evaluación de la calidad para cada entidad de formación en ambos programas. La puntuación asignada a cada entidad tiene consecuencias en la valoración de las empresas en convocatorias posteriores. Se calcula como la media de los Informes de evaluación de la calidad de los cursos impartidos por la entidad, ponderada según la duración de cada acción formativa¹⁸. En el programa FOD la valoración se realiza por entidad y provincia. La evaluación de la calidad de la formación se recoge como criterio de valoración en las convocatorias, de forma que las actuaciones de evaluación afectan en la primera convocatoria tras la publicación de resultados. Estos informes están disponibles en la web del ECYL para el programa FOD, pero no para OFI.

La evaluación de la calidad de las acciones formativas se asigna a las gerencias provinciales del ECYL, a través de sus actuaciones de seguimiento y control, de las memorias de autoevaluación presentadas por las entidades y de los cuestionarios realizados a los alumnos. A partir de las actuaciones de seguimiento y control *–in situ* y *ex post–* y de las memorias presentadas por las entidades, las gerencias emiten un informe de evaluación de cada curso. Tanto el contenido de las memorias como los aspectos¹⁹ que se deben valorar en los informes están tasados de forma diferenciada en las convocatorias de cada programa. Aunque difieren en su formulación, en ambos casos tienen que ver con el acceso del alumnado, los requisitos de los formadores, los contenidos y metodologías, las instalaciones y la evaluación del aprendizaje, si bien en FOD se aprecia un mayor énfasis en la adecuación de las pruebas de evaluación y de los resultados obtenidos en ellas por los alumnos.

El potencial de las memorias de autoevaluación para la mejora del programa es limitado. Por un lado, las entidades no tienen incentivos para hacer un ejercicio transparente de autocrítica e identificación de áreas de mejora que pudiera reducir su

¹⁸ Se puntúan con 0 puntos las acciones formativas que la entidad beneficiaria no ejecute, o respecto de las cuales el beneficiario presente renuncia, salvo si dicha renuncia está motivada por fuerza mayor o por imposibilidad manifiesta de disponer de alumnos suficientes y adecuados para el curso tras haber adoptado las diversas formas de preselección de candidatos previstas.

¹⁹ Se puede consultar el detalle en el anexo I.

puntuación en los informes de evaluación. Por otro lado, no se ha constatado que en ninguno de los dos programas se realice un balance sistemático anual de las memorias y de las áreas de mejora identificadas.

En el programa OFI, la memoria de autoevaluación no incluye la valoración de aspectos relacionados con las acciones de orientación e inserción. Sin embargo, se pide una evaluación del grado de adecuación de la acción formativa a la consecución de fines como favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores, contribuir a la mejora de la productividad, atender a las necesidades del mercado de trabajo o mejorar la empleabilidad de los trabajadores, entre otros, que están más relacionados con la pertinencia del proyecto en su conjunto que con su calidad y que tendría más sentido incluir en la fase de selección de proyectos.

En ambos programas se utiliza un cuestionario en papel dirigido a los destinatarios (CUESALUM), por lo que se hace una explotación muy limitada de la información recogida. Su contenido viene definido por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (Fundae) y evalúa aspectos relacionados con la calidad de las instalaciones y los recursos didácticos de las empresas beneficiarias, así como el funcionamiento de la modalidad online o el grado de satisfacción de los destinatarios. El cuestionario se recoge en papel y solo se traslada el grado de satisfacción global de los alumnos a los informes de evaluación. A pesar de que los gestores del programa consideran que la información recogida es fiable, según se puso de manifiesto en las encuestas realizadas, no se efectúa un seguimiento de los resultados y tampoco se analiza con detalle el resto del contenido de la encuesta.

Análisis de la satisfacción de destinatarios y beneficiarios

Los resultados obtenidos de los cuestionarios CUESALUM sugieren que el grado de satisfacción de los destinatarios del programa FOD con los cursos realizados es bueno (15,75 sobre 20 en el período 2014-2018). En el cuadro 22 se muestra que existen diferencias importantes entre ramas de formación. Ámbitos que se configuran como centrales en la transformación del modelo productivo en los próximos años, como los relacionados con la energía o la informática obtienen valoraciones bajas. En el caso de OFI no se ha podido corroborar el grado de satisfacción de los destinatarios ya que no se ha facilitado dicha información estadística.

CUADRO 22. GRADO DE SATISFACCIÓN GENERAL CON EL CURSO DE LOS DESTINATARIOS DE FOD – VALORACIÓN MEDIA DE LAS ENTIDADES DE FORMACIÓN POR CURSO 2014-2018

RAMA	VALORACIÓN MEDIA DE LAS EMPRESAS
ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN	15,43
ACTIVIDADES FÍSICAS Y DEPORTIVAS	16,12
AGRARIA	15,96
ARTES GRÁFICAS	15,47
COMERCIO Y MARKETING	15,93
ELECTRICIDAD Y ELECTRÓNICA	15,65
ENERGÍA Y AGUA	14,98
EDIFICACIÓN Y OBRA CIVIL	15,41
FORMACIÓN COMPLEMENTARIA	16,56
FABRICACIÓN MECÁNICA	15,26
HOSTELERÍA Y TURISMO	15,64
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	15,56
INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES	15,51
INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO	15,51
IMAGEN PERSONAL	16,17
IMAGEN Y SONIDO	15,06
INDUSTRIAS ALIMENTARIAS	15,56
MADERA, MUEBLE Y CORCHO	14,65
QUÍMICA	16,17
SANIDAD	15,2
SEGURIDAD Y MEDIO AMBIENTE	15,82
SERVICIOS SOCIOCULTURALES Y A LA COMUNIDAD	16,35
TEXTIL, CONFECCIÓN Y PIEL	17,16
TRANSPORTE Y MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS	16,13
Promedio	15,75
Máximo	20
Mínimo	0

Fuente: Elaboración propia, CUESALUM.

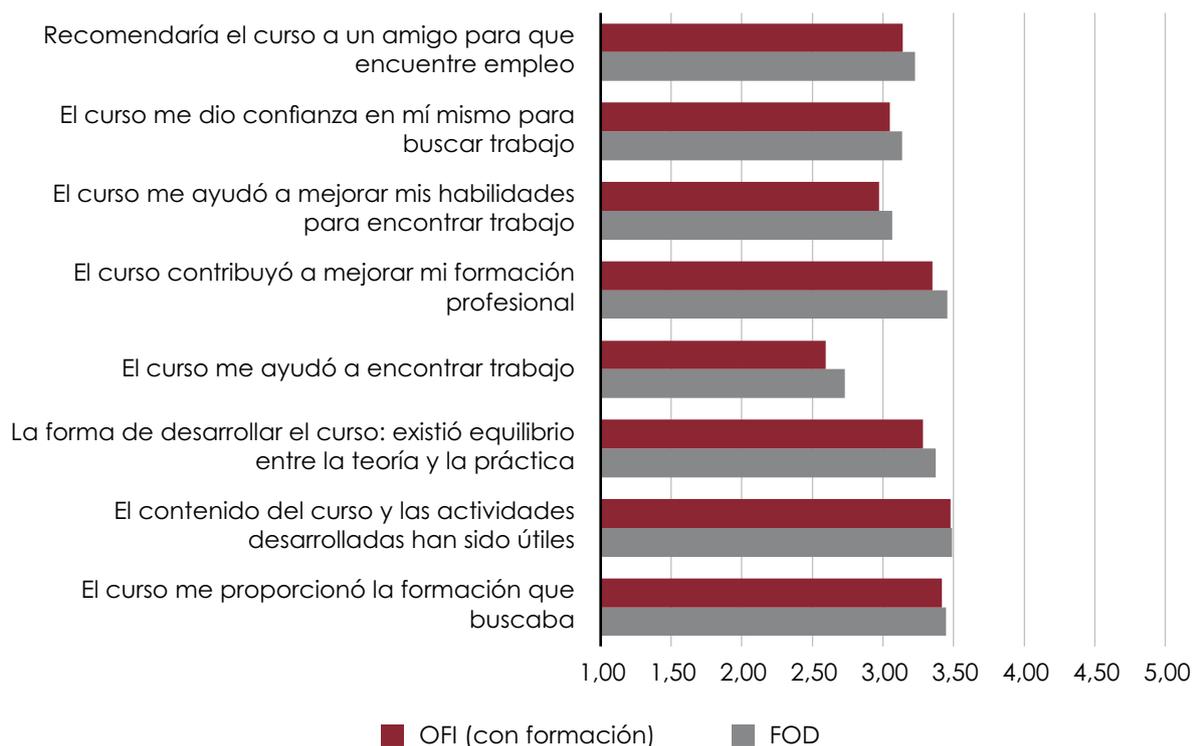
Sin embargo, los resultados que se derivan de las encuestas realizadas para este estudio indican que los participantes en estos programas tienen una percepción negativa sobre su utilidad para encontrar trabajo²⁰. Se preguntó a una muestra de personas que participaron en las convocatorias de 2018 por su grado de acuerdo con las afirmaciones que se muestran en el gráfico 30. Si se traducen a una escala de 1 a 5 sus respuestas, siendo 1 la opción más desfavorable y 5 la más favorable, las puntuaciones por debajo de 3 reflejarían una valoración negativa y las que se sitúan por encima una opinión positiva:

²⁰ Se pueden consultar los detalles sobre las encuestas en el anexo I.

- **El aspecto peor valorado es la utilidad de los cursos para encontrar empleo**, con una evaluación claramente negativa. También se valora de forma negativa, pero más cerca del umbral, la capacidad de estos programas para mejorar las habilidades y la confianza en uno mismo en la búsqueda de empleo.
- Los aspectos relacionados con **la calidad de la formación obtienen una valoración aceptable**.
- En coherencia con lo anterior, **la valoración global del curso en términos de si recomendaría el curso a un amigo se sitúa en la mitad de la escala**.

Aunque, en general, los destinatarios de FOD parecen ligeramente más satisfechos que los de OFI en todos los aspectos, las diferencias no son significativas desde el punto de vista estadístico.

GRÁFICO 30. GRADO DE SATISFACCIÓN EN OFI* Y FOD



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas a los destinatarios.

* Por comparabilidad entre los dos programas y pertinencia de las preguntas solo se consideran los destinatarios de OFI que han participado en acciones de formación.

Las entidades de formación señalan una escasa implicación de los participantes en los cursos y problemas de interacción con las empresas como principales dificultades para realizar con eficacia las actuaciones de inserción.

GRÁFICO 31. ¿DÓNDE SITÚA LA PRINCIPAL COMPLEJIDAD PARA REALIZAR CON EFICACIA LAS ACTUACIONES DE INSERCIÓN EN EL MARCO DE OFI? (% ENTIDADES)



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas a los beneficiarios de OFI.

Los procedimientos de OFI y FOD también contemplan la realización de cuestionarios a los profesores de las acciones formativas, pero no a las empresas que contratan a los destinatarios (en prácticas o con otro tipo de contrato). El procedimiento sí contempla la encuesta a los primeros con el fin de valorar el desempeño de los destinatarios de la formación, aunque este aspecto no es objeto de evaluación posterior. Sin embargo, el ECYL no registra la relación de empresas que participa en la fase de las prácticas laborales o de cumplimiento del compromiso de inserción, por lo que no se puede analizar su grado de satisfacción con el trabajo desarrollado por los destinatarios de la formación.

Oferta formativa común

A pesar de las diferencias en el diseño de FOD y de OFI, las ofertas formativas de ambos programas coinciden en un 58% de las acciones que realizan²¹²². Esa oferta formativa común ha concentrado un 65% del total de los 13.651 alumnos que han participado en el conjunto de los programas y un 63% de las 342.285 horas formativas totales. Atendiendo al importe de la subvención pública destinada a cursos duplicados, el porcentaje ha ascendido al 65% de los 37,2 millones de euros recibidos. De las especialidades no duplicadas, FOD es la única oferta que ofrece especialidades de las familias FCO, IMS, INA y QUI²³, mientras que OFI ofrece de forma diferenciada especialidades de la familia ART²⁴. Sin embargo, ambas ofertas incluyen cursos de las familias EOC, IEX, MAM y TCP²⁵, aunque de diferentes especialidades.

CUADRO 23. DATOS CLAVE DE LA OFERTA FORMATIVA CONJUNTA OFI+FOD Y PORCENTAJE DE OFERTA DUPLICADA A PARTIR DE LOS CURSOS REALIZADOS

OFI+FOD	Realizada oferta conjunta				% Duplicado			
	Cursos	Alumnos	Horas	Subvención	Cursos	Alumnos	Horas	Subvención
AFD	7	77	2.230	237.262	100%	100%	100%	100%
SAN	25	374	11.520	1.041.600	100%	100%	100%	100%
ADG	156	2.027	48.900	6.070.111	88%	93%	91%	92%
COM	117	1.622	37.140	4.189.144	83%	86%	79%	82%
SSC	145	2.028	56.810	6.326.852	79%	84%	82%	85%
IFC	85	1.023	23.920	2.011.781	69%	77%	77%	74%
HOT	129	1.571	37.930	4.142.786	67%	72%	65%	66%
FME	44	568	15.640	2.198.206	59%	64%	67%	66%

(continúa)

²¹ Los ratios se han calculado a partir de la comparativa de cursos efectivamente realizados a partir de la denominación de la especialidad.

²² En el análisis por especialidad, la oferta de familias profesionales AFD y SAN son completamente iguales, y las correspondientes a las familias ADG, COM, SSC, IFC, HOT y FME presentan un porcentaje de acciones formativas duplicadas que varían desde el 88% al 59%.

²³ FCO, Formación Complementaria; IMS, Imagen y Sonido; INA, Industrias alimentarias; QUI, Química.

²⁴ ART, Artes y Artesanías.

²⁵ EOC, Edificación y obra civil; IEX, Industrias Extractivas; MAM, Madera, Mueble y Corcho; TCP, Textil, Confección y Piel.

OFI+FOD	Realizada oferta conjunta				% Duplicado			
	Cursos	Alumnos	Horas	Subvención	Cursos	Alumnos	Horas	Subvención
ENA	20	184	6.700	717.410	50%	58%	46%	46%
IMP	40	492	10.420	937.511	45%	48%	39%	45%
SEA	36	324	10.660	1.170.710	36%	59%	38%	39%
IMA	29	352	10.220	904.950	31%	37%	45%	46%
ARG	13	170	2.970	333.079	31%	30%	39%	39%
AGA	45	538	11.240	1.240.240	24%	30%	32%	33%
TMV	85	971	20.300	2.065.113	19%	21%	21%	23%
ELE	29	320	12.120	1.216.640	17%	21%	13%	9%
ART	1	15	510	60.023	0%	0%	0%	0%
EOC	16	143	5.435	483.510	0%	0%	0%	0%
FCO	25	321	5.560	500.400	0%	0%	0%	0%
IEX	17	112	3.760	417.820	0%	0%	0%	0%
IMS	3	39	540	58.800	0%	0%	0%	0%
INA	21	252	4.250	465.000	0%	0%	0%	0%
MAM	5	42	2.270	307.456	0%	0%	0%	0%
QUI	3	42	520	56.400	0%	0%	0%	0%
TCP	3	44	720	84.220	0%	0%	0%	0%
TOTAL	1.099	13.651	342.285	37.237.023	58%	65%	63%	65%

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del ECYL.

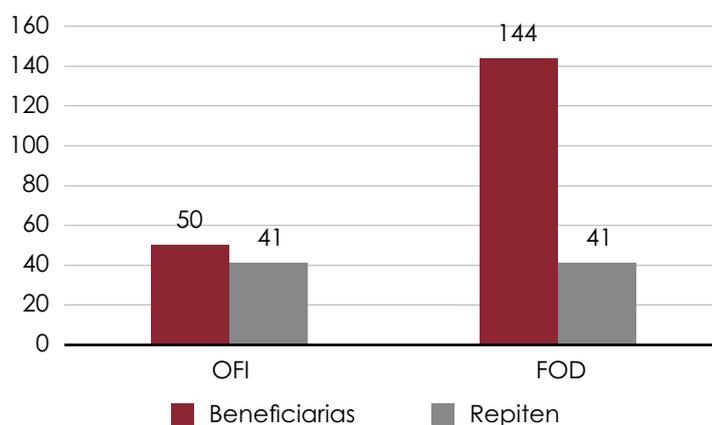
GRÁFICO 32. CURSOS DUPLICADOS EN OFI Y FOD, CONVOCATORIA 2018, NÚMERO DE ALUMNOS POR CURSO



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

Más de un 80% de las empresas beneficiarias del programa OFI son también beneficiarias de FOD.

GRÁFICO 33. NÚMERO DE BENEFICIARIOS TOTALES DE CADA PROGRAMA Y LOS QUE REPITEN EN AMBOS, CONVOCATORIA 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

Esta duplicidad de beneficiarios y acciones formativas pone de manifiesto la necesidad de una mayor coordinación entre ambos programas y el refuerzo del seguimiento individualizado de los alumnos.

Mecanismos de coordinación

No se disponen de mecanismos de coordinación entre los programas OFI y FOD. Esta ausencia afecta a subprocesos clave en los que el intercambio de información revertiría en una mayor eficiencia conjunta, entre los que cabe destacar:

- **La configuración del mapa de necesidades formativas:** la norma básica para la elaboración de la oferta formativa para desempleados establece que se deberá contar con la información de los itinerarios personalizados. Con una mayor coordinación entre los dos programas podrían incorporarse nuevas prioridades a los procedimientos FOD y, a su vez, incorporar mayores requerimientos sobre la orientación de las propuestas formativas en las bases reguladoras y convocatorias de OFI, de forma que se dirijan más a los aspectos que no está llegando FOD.

- **La coordinación en los calendarios de desarrollo de los proyectos y acciones formativas:** disponer de calendarios coordinados y previsibles permitiría no concentrar la oferta de ambos programas en los mismos meses. Además, los orientadores del programa OFI podrían tener en cuenta el abanico de acciones previstas en ambos programas para la definición de los itinerarios iniciales.
- **El intercambio de información relativo a evaluación de las entidades y de los cursos** (EVALEN y EVALCUR) y una mayor homogeneización en sus criterios.
- **El balance de cada convocatoria y las lecciones aprendidas de cara a la elaboración de convocatorias posteriores.**

2.4. Evaluación del sistema de indicadores de seguimiento

La evaluación del sistema de indicadores de seguimiento asociado a los programas FOD y OFI requiere por un lado revisar las indicaciones que ofrecen los planes de empleo de referencia para Castilla y León en relación con los sistemas de seguimiento y por otro lado hacer un inventario de los indicadores que se utilizan en la práctica para el seguimiento de cada uno de los programas.

A nivel nacional, las referencias son la Estrategia Española para la Activación del Empleo (EEAE) 2017-2020 y los Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE). La EEAE 2017-2020 recoge la importancia del seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo y define un plan de evaluación. Por su parte, los Planes Anuales de Política de Empleo incluyen la relación y descripción conceptual de indicadores para medir el grado de cumplimiento alcanzado cada año para cada uno de los objetivos y para el conjunto de estos.

A nivel regional y específicamente para Castilla y León no se ha definido hasta el momento un sistema de seguimiento y evaluación de las PAE. Aunque la II Estrategia Integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad y Conciliación en el Empleo 2016-2020 de Castilla y León fija que se establecerá “un seguimiento anual de las actuaciones comprendidas en la Estrategia a través de indicadores de evaluación y seguimiento”, ni el plan estratégico de subvenciones 2017-2019²⁶ ni los planes anuales de empleo (PAPECYL) definen hasta el momento un sistema de seguimiento y evaluación de las PAE²⁷. Un sistema de indicadores estruc-

²⁶ El último plan estratégico de subvenciones de ECyL elaborado corresponde al período 2020-2021. No obstante, por consistencia con el análisis de procedimientos realizado en el apartado anterior, centrado en 2018, todas las menciones realizadas en este eje se referirán al plan 2017-2019.

²⁷ Véase detalle de todos los planes en el Portal del Diálogo Social de Castilla y León: <https://dialogosocial.jcyl.es/web/es/acuerdos/posteriores-2008.html>

turado y cohesionado resulta clave para realizar el seguimiento y evaluar la consecución de los objetivos establecidos para una determinada política o programa y detectar posibles inconsistencias en su implementación y desviaciones en la obtención de resultados.

El punto de partida para la elaboración del inventario de indicadores de los programas FOD y OFI reside en una revisión profunda de la documentación disponible sobre ellos. A pesar de que ambos programas presentan ciertos aspectos comunes, en las propias características de los programas, FOD y OFI cuentan con procedimientos diferentes y, en su definición, presentan unas necesidades distintas. Desde el punto de vista del sistema de indicadores disponen de un procedimiento e indicadores diferentes.

2.4.1. Inventario de indicadores

Inventario de indicadores del programa FOD

Para el programa FOD no se ha diseñado un sistema integrado y ordenado de indicadores y de recogida de información sistemática para el seguimiento del programa. El inventario que se puede hacer de indicadores asociados a este programa procede de informes administrativos (cuadro 24). Estos contienen indicadores que aportan información sobre la evolución del programa cada año. El inventario de indicadores de FOD puede consultarse en el anexo II.

CUADRO 24. ESTRUCTURA DEL INVENTARIO DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA FOD



Fuente: Elaboración propia.

Inventario de indicadores del programa OFI

Los requerimientos de información e indicadores del programa OFI se rigen por las directrices del programa operativo del Fondo Social Europeo de Castilla y León 2014-2020. Dado que OFI está integrado en el PO del FSE y, por lo tanto, se financia con fondos europeos, se rige también por sus directrices en materia de indicadores. El ECYL ejerce de organismo intermedio del PO FSE.

De acuerdo con lo establecido en el sistema de seguimiento del PO FSE 2014-2020, se distinguen dos tipos de indicadores de seguimiento:

- **indicadores de productividad**, que reflejan el desarrollo de las operaciones del programa, midiendo la evolución de la ejecución de los ejes y prioridades de inversión;
- **indicadores de resultados**, diseñados para cada objetivo específico, que permiten evaluar la eficiencia y el impacto del programa.

El seguimiento de estos indicadores se realiza con carácter anual, pero no a nivel de programa. Se trata de una responsabilidad de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de Castilla y León, que ha elaborado el *Manual de procedimiento para la gestión, ejecución, seguimiento y control del PO FSE 2014-2020*. Si bien el ECYL traslada la información de los indicadores OFI a nivel individual, el análisis económico realizado en los informes anuales de seguimiento se efectúa a nivel de las prioridades de inversión y objetivos específicos del PO FSE 2014-2020 y no tanto a nivel de programa.

Pero más allá de la obtención de los indicadores de seguimiento que se exige a los responsables del programa OFI para realizar el seguimiento del PO FSE 2014-2020, no se dispone de un sistema de indicadores de seguimiento del programa a nivel interno del propio ECYL. Otros indicadores relativos al programa OFI son los incluidos en informes del ECYL, del Consejo Económico y Social, Resultados de Inserción Laboral o el Plan Estratégico de Subvenciones. Estos no forman parte propiamente de un sistema de seguimiento y evaluación, ya que no fueron creados para dicho fin, pero constituyen una referencia válida para el seguimiento de la evolución del programa (cuadro 25). En el anexo II puede consultarse el inventario de indicadores de OFI.

CUADRO 25. ESTRUCTURA DEL INVENTARIO DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA OFI

INDICADORES DEFINIDOS EN EL PO FSE 2014-2020

- Indicadores comunes de productividad
- Indicadores comunes de resultados
- Indicadores específicos de productividad
- Indicadores específicos de resultados
- Indicador financiero

De estos, se identifican los que:

- I) por ser clave para realizar el seguimiento del programa, tienen un valor definido en los informes de ejecución y un objetivo fijado (**verde**)
- II) cobran un valor positivo en los informes de ejecución, diferente de "0"; pero no cuentan con un objetivo fijado ni en las convocatorias ni en el PO FSE (**amarillo**)
- III) no aplican por la naturaleza de los programas incluidos en esa prioridad de inversión, y, por tanto, toman un valor "0" en los informes de ejecución (**rojo**)

Información recogida en el inventario:

- Nombre del indicador
- Objetivos con los que están vinculados
- Tipología
- Periodicidad
- Fuente de información
- Metodología: donde figura la definición y forma de cálculo
- Desglose disponible (sexo, edad, colectivo prioritario, etc.)

OTROS INDICADORES VINCULADOS A OFI

- **Informes del Consejo Económico y Social:** indicadores de ejecución, basados en la comparación de la cantidad inicialmente programada y la finalmente ejecutada
- **Informe Resultados de Inserción Laboral 2018:** indicadores de ejecución y resultados
- **Memoria de la Secretaría Técnica Funcional del ECyL:** indicadores de ejecución
- **Plan Estratégico de Subvenciones 2017-2019:** dos indicadores de ejecución y uno de resultados

Fuente: Elaboración propia.

2.4.2. Evaluación de los indicadores

La evaluación del sistema de indicadores de seguimiento de los programas FOD y OFI contempla un análisis individual de cada uno de los indicadores identificados en el inventario y la evaluación del sistema de indicadores en su conjunto atendiendo a los criterios que presenta el cuadro 26.

CUADRO 26. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES

VALORACIÓN INDIVIDUAL	
Criterio	Preguntas de evaluación
Adecuación	¿El indicador es adecuado para poder realizar el seguimiento del programa? ¿Responde la definición del indicador al concepto que se quiere medir a través de él?
Pertinencia	¿En qué grado se adecúa o está alineado el indicador con el objetivo que se pretende alcanzar? ¿Es preciso a la hora de medir la consecución de los objetivos del programa?
Relevancia	¿Está alineado con los objetivos estructurales definidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo?
Claridad	¿Existe una metodología donde se explicite cómo se define y calcula el indicador, así como el procedimiento de recogida de información? ¿Los gestores de los programas conocen la metodología del indicador? ¿Resulta clara su interpretación?
Accesibilidad	¿El indicador es medible? ¿Es el indicador accesible y fácil de obtener tanto en coste como en esfuerzo? ¿La información necesaria para su obtención es accesible? ¿Resulta complejo el proceso de obtención y tratamiento de la información?
Regularidad	¿Se realiza un seguimiento periódico del indicador?
VALORACIÓN GLOBAL	
Criterio	Preguntas de evaluación
Cobertura	¿Dispone el programa de un adecuado y práctico sistema de indicadores suficiente para poder realizar su seguimiento y evaluación, así como su grado de éxito?
Suficiencia	¿Es suficiente la información disponible para construir el sistema de indicadores y de seguimiento?
Complementariedad	¿Ofrecen los indicadores información complementaria entre sí? ¿Están interrelacionados los indicadores?
Comparabilidad	¿Permiten los indicadores definidos la comparación entre medidas o programas de las PAE de Castilla y León? ¿Y con los indicadores de programas similares de otros sistemas de empleo regionales o del sistema nacional?

(continúa)

Criterio	Preguntas de evaluación
Existencia de duplicidades	¿Se han detectado duplicidades entre los indicadores que forman parte del sistema de seguimiento de los programas evaluados?
Evaluabilidad	¿Son los indicadores definidos concretos, medibles y orientados a evaluar la consecución de los objetivos del programa? ¿Se han establecido unos objetivos o hitos intermedios y unos objetivos o hitos finales que permitan evaluar si el programa está avanzando de forma adecuada y si se están obteniendo los productos y los resultados previstos?
Regularidad	¿El sistema de indicadores de seguimiento diseñado permite la actualización y la revisión periódica de los indicadores? ¿Resulta operativo el sistema de indicadores para su seguimiento periódico?
Participación	¿Están implicados los órganos gestores del programa en el desarrollo, implementación y seguimiento del sistema de indicadores?

Fuente: Elaboración propia.

El análisis del sistema de indicadores de seguimiento se alimenta de la información cualitativa recabada de las entrevistas al personal del ECYL y de la revisión documental de los programas. Con el objetivo de facilitar la interpretación de los resultados de este trabajo, la valoración individual se representa en una matriz de doble entrada que ofrece, para cada uno de los indicadores, la valoración obtenida en cada uno de los criterios. Se emplea un sistema de tipo semáforo, que asigna los colores verde, naranja y rojo en función del grado adecuación al criterio elegido (elevado, moderado o reducido, respectivamente). El detalle de los análisis y criterios que sustentan los resultados presentados a continuación se puede consultar en el anexo II.

Evaluación de los indicadores del programa FOD

Los cuadros 27 y 28 presentan los resultados de la valoración individual y global, respectivamente, del sistema de indicadores de seguimiento del programa FOD.

CUADRO 27. VALORACIÓN INDIVIDUAL DEL SISTEMA DE INDICADORES DE FOD

A) Indicadores identificados en los informes de inserción (2017 y 2018)

Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
Nº alumnos formación para desempleados	●	●	●	●	●	●	●
Nº inserciones brutas	●	●	●	●	●	●	●
Nº inserciones de al menos 90 días	●	●	●	●	●	●	●
Nº inserciones a tiempo completo de al menos 90 días y en ocupación relacionada	●	●	●	●	●	●	●
Nº inserciones a tiempo parcial de al menos 90 días y en ocupación relacionada	●	●	●	●	●	●	●
Nº inserciones de al menos 90 días y en ocupación relacionada	●	●	●	●	●	●	●
% inserción bruta	●	●	●	●	●	●	●
% inserción de al menos 90 días	●	●	●	●	●	●	●
% inserción de al menos 90 días y en ocupación relacionada	●	●	●	●	●	●	●
Total cursos por provincia	●	●	●	●	●	●	●
Media inserciones a tiempo completo	●	●	●	●	●	●	●
Media inserciones a tiempo parcial con CTP >= 50	●	●	●	●	●	●	●

B) Indicadores identificados en los informes de evaluación de la calidad (2017 y 2018)

Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
Nº horas lectivas	●	●	●	●	●	●	●
Puntuación por acción formativa (EVALCUR)	●	●	●	●	●	●	●
EVALEN (puntuación ponderada por horas lectivas)	●	●	●	●	●	●	●

C) Indicadores identificados en las memorias anuales de la Secretaría Técnica Funcional del ECyL

Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
Porcentaje de ejecución financiera	●	●	●	●	●	●	●
Acciones							
- Concedidas	●	●	●	●	●	●	●
- Finalizadas							
Alumnos							
- Participantes	●	●	●	●	●	●	●
- Con finalización positiva (base informes de inserción)							

Fuente: Elaboración propia.

Grado de adecuación del indicador al criterio de valoración: ● Elevado ● Moderado ● Reducido

CUADRO 28. VALORACIÓN GLOBAL DEL SISTEMA DE INDICADORES DE FOD

Criterio	Puntos fuertes	Aspectos de mejora
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> – Los informes de inserción y evaluación de calidad, aun con finalidad administrativa, contienen una serie de variables susceptibles de ser indicadores para realizar cierto seguimiento del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> – No se ha diseñado un sistema de indicadores <i>ex profeso</i> para el programa – Posibilidad de ampliar la población objetivo para valorar otros aspectos como la tasa de éxito o abandono de las acciones formativas.
Suficiencia	<ul style="list-style-type: none"> – Los sistemas de información a disposición del ECYL son suficientes para la obtención de los indicadores del sistema de seguimiento, permitiendo el cruce de diferentes fuentes de información (por ejemplo, SEGUIFOR y CONTRATA). 	
Complementariedad	<ul style="list-style-type: none"> – Los indicadores de tasas de inserción presentan unos valores generales, que se concretan en otros indicadores más específicos sobre aspectos cualitativos de la inserción. 	
Comparabilidad	<ul style="list-style-type: none"> – Los indicadores de tasas de inserción permiten comparar el grado de éxito del programa con otros de similares características (OFI en Castilla y León o FOD en otras CC. AA.). – La manera de evaluar las acciones formativas por parte de los alumnos (CUESALUM) permite establecer comparaciones con otros programas de formación del ECYL (por ejemplo, OFI). 	<ul style="list-style-type: none"> – Los indicadores analizados permiten la comparabilidad, pero no se ha trabajado en esta dirección.
Existencia de duplicidades	<ul style="list-style-type: none"> – Sin duplicidades aparentes en las variables que figuran en los informes. 	

(continúa)

Criterio	Puntos fuertes	Aspectos de mejora
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> – Los informes de inserción contemplan diferentes aspectos metodológicos sobre la población objetivo (“participantes con evaluación positiva”) y la construcción de las variables. – Las variables que figuran en los informes de evaluación de la calidad se definen en las convocatorias. 	<ul style="list-style-type: none"> – Potencial para presentar mayor desglose de los indicadores de inserción (sexo o colectivos prioritarios). – Necesidad de proporcionar más información relativa a la evaluación, para saber qué aspectos funcionan mejor y peor de las acciones formativas.
Evaluabilidad		<ul style="list-style-type: none"> – Imposibilidad de medir el grado de cumplimiento: ausencia de objetivos finales e hitos intermedios, salvo en dos indicadores (número de participantes y tasas de inserción). – Indicadores no orientados a evaluar la consecución de los objetivos.
Regularidad	<ul style="list-style-type: none"> – Periodicidad anual, ajustada a las convocatorias del programa. 	
Participación	<ul style="list-style-type: none"> – Implicación de los gestores en mejorar la planificación de sus programas y su sistema de seguimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> – La alta carga administrativa del personal responsable de los programas, la ausencia de perfiles analíticos y de personal informático propio del ECYL que condiciona el desarrollo de herramientas de gestión y seguimiento, así como la realización de análisis más profundos.

Fuente: Elaboración propia.

El programa FOD no dispone de un sistema integrado y ordenado de indicadores. Si bien los indicadores identificados en el inventario permitirían realizar un seguimiento del programa, presentan cierto potencial de mejora. A la vista del análisis del sistema de indicadores de acuerdo con los criterios de evaluación descritos anteriormente se destacan los siguientes aspectos:

- **Los indicadores identificados permiten realizar un primer seguimiento del programa y evaluar sus resultados, pero ofrecen una visión incompleta, susceptible de extender su alcance mediante la inclusión de otros indicadores** como por

ejemplo la consideración de determinados colectivos identificados como prioritarios en las convocatorias del programa.

- **Los indicadores no están orientados a evaluar la consecución de los objetivos del programa. La falta de concreción de los objetivos del programa y la ausencia de cuantificación de metas finales o hitos intermedios para los indicadores dificulta la evaluabilidad del programa.** Exceptuando los indicadores de realización y resultados que figuran en el Plan Estratégico de Subvenciones del ECYL, la ausencia de valores objetivo o hitos intermedios o finales impide evaluar si el programa está avanzando de acuerdo con lo esperado, lo que permitiría la concreción de recomendaciones y la identificación de aspectos a mejorar para las siguientes convocatorias.
- **La regularidad con la que se obtienen los indicadores de FOD** para la elaboración de los informes de inserción, de evaluación de la calidad y las memorias anuales de la Secretaría Técnica Funcional –con periodicidad anual– **es valorada positivamente, favoreciendo el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación del programa.**
- **Los sistemas de información que tiene el ECYL a su disposición son suficientes para la construcción de un sistema de indicadores de seguimiento del programa. Sin embargo, los gestores del programa requieren de apoyo técnico e informático a la hora de manejar y cruzar información procedente de diferentes fuentes** (por ejemplo, SEGUIFOR y CONTRATA).
- **Las tareas más administrativas y de gestión de las subvenciones absorben una gran parte del trabajo del servicio, restando tiempo a labores de análisis o establecimiento de mecanismos adecuados de seguimiento. Por ello, disponer de un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación también exigiría mayor volumen de personal técnico, estable y con formación específica, e informático.**

Evaluación de los indicadores del programa OFI

A continuación, se analizan y evalúan los indicadores identificados para el programa OFI, tanto los definidos en el PO del FSE en el que se enmarca el programa, como el resto de los indicadores identificados en el inventario, desde la doble perspectiva: individual y del sistema en su conjunto (cuadros 29, 30 y 31). El detalle de los análisis y criterios que sustentan los resultados presentados a continuación se puede consultar en el anexo II.

CUADRO 29. VALORACIÓN INDIVIDUAL DEL SISTEMA DE INDICADORES DE OFI:
INDICADORES DEFINIDOS EN EL PO FSE 2014-2020

A) Indicadores de productividad comunes

Indicador		Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
CO01	Desempleados, incluidos de larga duración	●	●	●	●	●	●	●
CO02	Desempleados de larga duración	●	●	●	●	●	●	●
CO03	Personas inactivas	●	●	●	●	●	●	●
CO04	Personas inactivas y no integradas en los sistemas de educación o formación	●	●	●	●	●	●	●
CO05	Personas con empleo, incluidos los trabajadores por cuenta propia	●	●	●	●	●	●	●
CO06	Personas menores de 25 años	●	●	●	●	●	●	●
CO07	Personas mayores de 54 años	●	●	●	●	●	●	●
CO08	Mayores de 54 años desempleados, incluidos desempleados de larga duración, o personas inactivas que no siguen ninguna educación ni formación	●	●	●	●	●	●	●
CO09	Personas con estudios de enseñanza primaria (CINE 1) o primer ciclo de educación secundaria (CINE 2)	●	●	●	●	●	●	●
CO10	Personas con segundo ciclo de educación secundaria (CINE 3) o educación postsecundaria (CINE 4)	●	●	●	●	●	●	●
CO11	Personas con enseñanza superior o terciaria (CINE 5 a 8)	●	●	●	●	●	●	●
CO12	Participantes que viven en hogares sin empleo	●	●	●	●	●	●	●
CO13	Participantes que viven en hogares sin empleo con hijos a cargo	●	●	●	●	●	●	●
CO14	Participantes que viven en hogares compuestos de un único adulto con hijos a cargo	●	●	●	●	●	●	●
CO15	Inmigrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluidas las comunidades marginadas, como la romaní)	●	●	●	●	●	●	●
CO16	Participantes con discapacidad	●	●	●	●	●	●	●
CO17	Otros participantes desfavorecidos	●	●	●	●	●	●	●
CO18	Personas sin hogar o afectadas por la exclusión en materia de vivienda	●	●	●	●	●	●	●
CO19	Personas de zonas rurales	●	●	●	●	●	●	●
CO20	Número de proyectos ejecutados en su totalidad o en parte por interlocutores sociales u ONG	●	●	●	●	●	●	●
CO21	Número de proyectos dedicados a la participación y la progresión sostenible de las mujeres en el ámbito del empleo	●	●	●	●	●	●	●
CO22	Número de proyectos dirigidos a las administraciones públicas o a los servicios públicos a nivel nacional, regional o local	●	●	●	●	●	●	●
CO23	Número de microempresas y pequeñas y medianas empresas apoyadas (incluidas las cooperativas y las empresas de la economía social)	●	●	●	●	●	●	●

B) Indicadores comunes de resultados

	Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
CR01	Participantes inactivos inmersos en la búsqueda de empleo tras su participación	●	●	●	●	●	●	●
CR02	Participantes que siguen una educación/formación tras su participación	●	●	●	●	●	●	●
CR03	Participantes que persiguen una cualificación tras su participación	●	●	●	●	●	●	●
CR04	Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	●	●	●	●	●	●	●
CR05	Participantes desfavorecidos que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	●	●	●	●	●	●	●
CR06	Participantes que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, seis meses después de su participación	●	●	●	●	●	●	●
CR07	Participantes que han mejorado su situación en el mercado de trabajo seis meses de su participación	●	●	●	●	●	●	●
CR08	Participantes de más de 54 años que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, seis meses después de su participación	●	●	●	●	●	●	●
CR09	Participantes desfavorecidos que tienen un empleo, incluso por cuenta propia, seis meses después de su participación	●	●	●	●	●	●	●

C) Indicadores de productividad específicos

	Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
E001	Participantes en situación de riesgo o exclusión social	●	●	●	●	●	●	●

D) Indicadores de resultados específicos

	Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
ER01	Participantes en situación o riesgo de exclusión social que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	●	●	●	●	●	●	●

E) Indicador financiero

	Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
F1	Indicador financiero (importe total del gasto subvencionable en euros)	●	●	●	●	●	●	●

Fuente: Elaboración propia.

Grado de adecuación del indicador al criterio de valoración: ● Elevado ● Moderado ● Reducido

CUADRO 30. VALORACIÓN INDIVIDUAL DEL SISTEMA DE INDICADORES DE OFI: OTROS INDICADORES

A) Indicadores identificados en informes del Consejo Económico y Social

Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
Nº alumnos (programados y ejecutados)	●	●	●	●	●	●	●
Nº cursos (programados y ejecutados)	●	●	●	●	●	●	●
Subvención (programada y ejecutada)	●	●	●	●	●	●	●
Nº cursos programados (renuncias + ejecutados)	●	●	●	●	●	●	●
Nº cursos ejecutados	●	●	●	●	●	●	●
Nº alumnos	●	●	●	●	●	●	●

B) Indicadores identificados en el informe Resultados de Inserción Laboral (2018)

Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
Itinerarios ejecutados	●	●	●	●	●	●	●
Cursos ejecutados	●	●	●	●	●	●	●
Inserciones comprometidas: obligatorias, voluntarias y total	●	●	●	●	●	●	●
Alumnos finalizados	●	●	●	●	●	●	●
Inserciones justificadas	●	●	●	●	●	●	●
Tasa de inserción	●	●	●	●	●	●	●

C) Indicadores identificados en las memorias anuales de la Secretaría Técnica Funcional del ECYL

Indicador	Adecuación	Pertinencia	Relevancia	Claridad	Accesibilidad	Regularidad	Promedio
Importes							
-Convocados	●	●	●	●	●	●	●
-Comprometidos							
Itinerarios integrados y acciones formativas							
-Programadas	●	●	●	●	●	●	●
-Ejecutadas							
Acciones formativas ejecutadas por tipo de especialidad (según conduzcan a certificado profesional)	●	●	●	●	●	●	●
Visitas de seguimiento y control. Evaluación promedio	●	●	●	●	●	●	●
Alumnos							
-Participantes	●	●	●	●	●	●	●
-Que finalizan con aprovechamiento							

Fuente: Elaboración propia.

Grado de adecuación del indicador al criterio de valoración: ● Elevado ● Moderado ● Reducido

CUADRO 31. VALORACIÓN GLOBAL DEL SISTEMA DE INDICADORES OFI

Criterio	Puntos fuertes	Aspectos de mejora
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> – Sistema predeterminado por las autoridades comunitarias, asentado y bien definido, pero orientado al seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos del PO FSE 2014-2020. – Indicadores sencillos, de fácil interpretación. 	<ul style="list-style-type: none"> – En aras de la sencillez, se presentan los indicadores en valores absolutos y no relativos (ratios) o dinámicos (tasas de crecimiento), que quizás ayudarían a realizar un seguimiento más adecuado del programa de acuerdo con sus objetivos. – Relativa rigidez para adaptarse a las especificidades y necesidades de los programas. – Necesidad de ampliar el seguimiento de los destinatarios a medio y largo plazo – Necesidad de incorporar indicadores ajustados a los colectivos objetivo del programa OFI.
Suficiencia	<ul style="list-style-type: none"> – Los sistemas de información a disposición del ECYL son suficientes para la obtención de los indicadores del sistema de seguimiento, permitiendo el cruce de diferentes fuentes de información (por ejemplo, SEGUIFOR y CONTRATA). 	<ul style="list-style-type: none"> – No se valoran aspectos cualitativos de la inserción (tipo de contrato, tipo de jornada, nivel salarial).
Complementariedad	<ul style="list-style-type: none"> – Muchos de los indicadores son un subconjunto de otros y están interrelacionados. 	<ul style="list-style-type: none"> – Valorar la complementariedad con otros indicadores de otras Políticas Activas de Empleo.
Comparabilidad	<ul style="list-style-type: none"> – Los indicadores comunes permiten analizar el programa en comparación con otros programas adscritos al FSE. 	
Existencia de duplicidades	<ul style="list-style-type: none"> – Sin duplicidades aparentes en el sistema de indicadores. 	
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> – La definición, forma de cálculo y metodología para establecer los valores objetivos de los indicadores se recogen en diferentes manuales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Los informes anuales de ejecución no permiten distinguir los valores concretos de los indicadores para el programa OFI.

(continúa)

Criterio	Puntos fuertes	Aspectos de mejora
Evaluabilidad	<ul style="list-style-type: none"> – Algunos indicadores tienen definidos valores objetivos finales, bien en las bases de las convocatorias (objetivos anuales), en el propio PO (objetivos acumulados) o en el Plan Estratégico de Subvenciones (objetivos por convocatoria), por lo que en algunos de ellos se puede evaluar el grado de cumplimiento de manera intermedia y final. 	<ul style="list-style-type: none"> – Escasas referencias a objetivos finales (solo en 4 indicadores). – La mayoría de los indicadores no se asocian individualmente a unos objetivos concretos.
Regularidad	<ul style="list-style-type: none"> – Periodicidad anual, ajustado a la frecuencia de las convocatorias OFI. 	
Participación	<ul style="list-style-type: none"> – Se reportan más indicadores de los relevantes para el seguimiento del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> – Posibilidad de mejorar el seguimiento de OFI y su contribución a la Estrategia Nacional de Empleo introduciendo indicadores más sofisticados y ajustados a los colectivos prioritarios, así como la forma de presentar la información. – La alta carga administrativa del personal responsable de los programas y la ausencia de perfiles analíticos y de personal informático propio del ECYL condiciona el desarrollo de herramientas de gestión y seguimiento, así como la realización de análisis más profundos.

Fuente: Elaboración propia.

A la vista del análisis del sistema de indicadores de OFI relativos al PO FSE, de acuerdo con los criterios de evaluación definidos previamente, destacan los siguientes aspectos:

- **El sistema de indicadores en su conjunto ofrece cierto grado de cobertura para realizar un seguimiento adecuado del programa, si bien adolece de algunas limitaciones** como la definición de los indicadores en términos absolutos y no relativos, o la ausencia de indicadores de resultados que permitan conocer la situación de los destinatarios de los programas más allá de los seis primeros meses.
- **Estar predeterminado por las autoridades comunitarias para todos los programas que participan en el FSE, con indicadores comunes a todos ellos, favorece la comparabilidad, pero confiere cierta rigidez para poder adaptar el sistema de indicadores a las especificidades y necesidades del programa**, tanto por el tipo de participantes y los colectivos definidos como prioritarios, como por los resultados que interesa medir.
- **La definición, cálculo e interpretación de los indicadores es clara y transparente en tanto que se disponen de documentos metodológicos suficientemente detallados para la construcción de indicadores y la definición de los valores objetivo.** Así se garantiza además la consistencia de cálculo y la comparabilidad con otros programas cofinanciados por el FSE y de características similares en otras regiones. **Asimismo, la periodicidad, al menos anual, con la que se deben remitir los indicadores al organismo intermedio coordinador del PO FSE también está definida.**
- **El sistema de indicadores es evaluable, cumpliendo de manera satisfactoria sus funciones de concreción y medición.** La definición de valores objetivo de los indicadores en el marco del PO FSE 2014-2020 se establece a nivel de prioridad de inversión, si bien las bases de las convocatorias del programa definen valores objetivos para dos de los indicadores (CO01 y CO04) permitiendo analizar el grado de cumplimiento de los resultados previstos.
- **Los sistemas de información de los que dispone el ECYL para construir los indicadores son suficientes.** Los indicadores de productividad o ejecución se construyen a partir de los datos almacenados en el aplicativo de SEGUIFOR, mientras que los indicadores de resultados (como el número de insertados) exigen el cruce de SEGUIFOR con bases de datos con información laboral como CONTRATA. **La mayor parte de las fuentes de información son accesibles para los miembros del ECYL, aunque cuentan con limitaciones derivadas del acceso a bases de datos externas al ECYL (TGSS) y de los medios técnicos disponibles, por lo que precisan de apoyo informático para el tratamiento de la información y el cruce de bases de datos. En otros casos, se requiere un esfuerzo excesivo para obtener indicadores poco relevantes para OFI.**

En relación con los indicadores procedentes de informes elaborados por el ECYL, la adecuación de los indicadores y la regularidad en la obtención de estos es valorada positivamente, si bien obtiene una **evaluación menos favorable en términos de claridad y transparencia**, especialmente en los indicadores de inserción procedentes del informe de Resultados de Inserción laboral cuya definición e interpretación del indicador no aparece correctamente detallada.

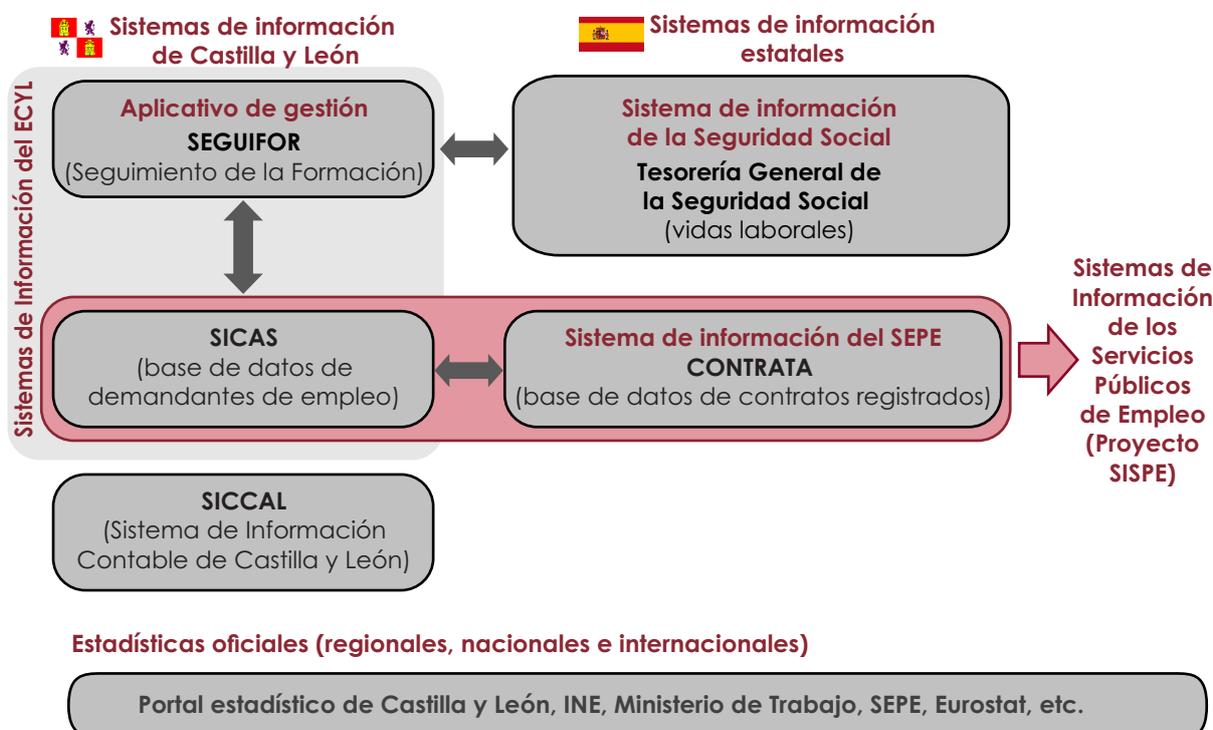
Más allá de reportar la información al organismo intermedio coordinador y la obtención de indicadores para la elaboración de los informes citados en la cuadro 24, **no se lleva a cabo ningún tipo de seguimiento adicional del programa que contemple la definición y análisis de indicadores que se ajusten a los colectivos prioritarios del programa, el seguimiento de los destinatarios del programa en el medio y largo plazo o la evaluación del grado de consecución de los objetivos previstos en el programa.**

Se concluye por tanto que existe margen de mejora en el sistema de indicadores, mediante la inclusión de nuevos indicadores y la realización de un seguimiento y análisis del grado de cumplimiento de los objetivos a nivel del programa. La principal limitación para poner en marcha un sistema de seguimiento completo y adaptado a las necesidades de OFI se encuentra en la falta de personal con perfil analítico y de personal informático para llevar a cabo tareas de tratamiento y análisis de la información, pues la información de partida para construir los indicadores sí se encuentra accesible pero las tareas más administrativas y de gestión de las subvenciones absorben una gran parte del trabajo del servicio.

2.4.3. Sistemas de información y herramientas de gestión del ECYL

El ECYL tiene a su disposición un conjunto de sistemas de información que, además de servir como herramientas de gestión de los programas, constituyen las principales fuentes de datos para el seguimiento y la evaluación de la implementación, los resultados y el impacto de los programas. El cuadro 32 recoge a modo de síntesis los sistemas de información a disposición del ECYL para la gestión y seguimiento de los programas de formación para el empleo. Para una revisión más detallada de cada una de las fuentes de información y su contenido véase el anexo II.

CUADRO 32. SISTEMAS DE INFORMACIÓN A DISPOSIBILIDAD DEL ECYL PARA LA GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO



Fuente: Elaboración propia.

Un rasgo muy positivo de los sistemas de información del ECYL es la utilización de un mismo aplicativo informático (SEGUIFOR²⁸) para recopilar datos y hacer el seguimiento de todos los programas de formación para el empleo que gestiona. Además de simplificar la recogida de información y la gestión interna de los programas –los gestores de los programas y las entidades beneficiarias deben conocer el funcionamiento de solo un aplicativo–, facilita la posibilidad de realizar comparaciones entre los beneficiarios y destinatarios de los distintos programas de formación para el empleo, así como de los resultados formativos alcanzados por los destinatarios.

Es fundamental conocer los resultados laborales de los destinatarios de los programas de formación para el empleo para realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados de los programas. La información disponible en la base de datos de contratos y la TGSS resulta necesaria para obtener indicadores de inserción laboral en el medio

²⁸ Actualmente se encuentra en funcionamiento la versión del aplicativo SEGUIFOR2, si bien al cierre de este informe se está trabajando en una nueva versión (SEGUIFOR3).

y largo plazo, así como de la calidad del empleo. Los diferentes sistemas de información permiten el cruce de datos entre ellos a través de una variable identificativa del destinatario, su NIF, facilitando así el tratamiento conjunto de la información para realizar el seguimiento de la situación laboral del destinatario de los programas una vez finalizados estos.

A la vista de la revisión de los sistemas de información que dispone el ECYL para realizar el seguimiento y evaluación de los programas FOD y OFI, las fuentes de información disponibles son suficientes para diseñar y construir un sistema de seguimiento y evaluación de las PAE de Castilla y León, aunque sería deseable sistematizar el acceso a bases de datos con información laboral (datos de demandantes y contratos, Tesorería General de la Seguridad Social) que faciliten el cruce de distintas fuentes de información, la actualización de los registros para evitar desfases temporales e inconsistencias en las bases de datos, y limitar el uso de ficheros de trabajo con formatos que dificultan el tratamiento de la información y que aumentan la probabilidad de error.

Sin embargo, como ya se ha destacado en la evaluación del sistema de indicadores de los programas FOD y OFI, los gestores de los programas señalan la elevada carga administrativa, la ausencia de medios técnicos e informáticos y la falta de perfiles complementarios a los de gestión y de personal informático propio del ECYL como barreras para la explotación y tratamiento del elevado volumen de información y para el cálculo de los indicadores de seguimiento de los programas. La dificultad del tratamiento de la información se acrecienta cuando se cruzan distintas fuentes de información.

2.4.4. Buenas prácticas en seguimiento y evaluación

Como paso previo a la definición de propuestas de mejora del sistema de seguimiento y evaluación del ECYL, se realiza una revisión documental de las estrategias y sistemas de seguimiento y evaluación de otras comunidades autónomas para detectar buenas prácticas que puedan servir de orientación y ejemplo (véase anexo II). Se han analizado los servicios públicos de empleo de regiones pioneras a nivel nacional como País Vasco, Comunidad Foral de Navarra y Cataluña, así como los de Aragón y Extremadura. Las prácticas que destacan en materia de seguimiento y evaluación son:

- **La definición y la cuantificación de los objetivos de la estrategia o plan de empleo constituyen el elemento esencial para la definición del sistema de seguimiento y evaluación.** La Estrategia Vasca de Empleo y del Plan Estratégico de Empleo de País Vasco resultan un buen ejemplo de definición **clara de la lógica de intervención** de las políticas de empleo.

- **La estrategia de empleo debe contemplar el plan de seguimiento y evaluación propio y de los programas que la componen**, definiendo los actores, los indicadores a analizar, las fuentes de información, etc. Cataluña y la Comunidad Foral de Navarra han diseñado un plan de evaluación en sus respectivos servicios de empleo.
- **La realización de evaluaciones periódicas** de las políticas activas de empleo, como el Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) que realiza evaluaciones periódicas de las PAE desde 2007 y ha llevado a cabo cuatro estudios de valoración de impacto económico y social de las PAE.
- **La elaboración de guías y documentos metodológicos** en el ámbito de los sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo, como los diseñados por el Servicio Navarro de Empleo o el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua) en el caso de Cataluña.
- **La creación de una unidad de análisis y evaluación de las políticas activas de empleo**, separando las tareas de gestión administrativa de los programas de las de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas de empleo. Las referencias en este sentido las encontramos en Cataluña, Comunidad Foral de Navarra y Extremadura.

2.5. Evaluación del impacto en la empleabilidad

En este apartado se realiza una evaluación de impacto de los programas FOD y OFI en la empleabilidad de los participantes en los cursos. La evaluación de impacto consiste en conocer qué cambios se producen en la empleabilidad de los alumnos debido a su participación en el programa. Para ello, se seleccionan indicadores que permitan medir la empleabilidad de las personas y se emplean técnicas de evaluación de impacto contrafactual, que permiten medir la relación causal entre el programa y la variable objeto de estudio a través de la comparación de las personas que participan en el programa (grupo de tratamiento) con otras, de características similares, que no participan (grupo de control).

2.5.1. Preguntas de evaluación

La empleabilidad es el conjunto de actitudes y aptitudes que permiten a una persona conseguir y conservar un empleo. Una forma de medir cambios en la empleabilidad de un individuo es observar la evolución de su inserción laboral utilizando sus datos de afiliación a la Seguridad Social, conocidos como *vida laboral*.

Por las características de los programas FOD y OFI, la evaluación se hace en dos pasos. Como se ha visto, FOD es un programa exclusivamente de formación, mientras que OFI acompaña la formación de acciones encaminadas a la orientación e inserción laboral de las personas que participan en el programa.

En primer lugar, se analiza el impacto de la formación del programa FOD en la empleabilidad de las personas. Esto es, se analiza si la participación en el programa FOD aumenta la inserción laboral de las personas que han participado (grupo de tratamiento) respecto a personas de características similares que no participan en ningún programa de formación (grupo de control).

En segundo lugar, se estudia el efecto diferencial del programa OFI con respecto al programa FOD para identificar en qué medida un marco más completo de itinerarios de formación que añade orientación e inserción mejora la empleabilidad de los participantes. Asimismo, en el marco de esta comparación entre ambos programas, se analiza cuál de ellos presenta, además de una mayor inserción laboral, una mayor calidad del empleo al que se accede, medida en términos del tipo de contrato y del salario recibido.

Para garantizar la robustez de la comparación tan solo se enfrentan las cuatro familias profesionales más frecuentes y comunes a ambos programas²⁹.

Bases de datos y variables objeto de estudio

Para dar respuesta a las preguntas anteriores se fusiona información procedente de tres registros administrativos diferentes. En primer lugar, los registros de todas las personas que han participado en FOD o en OFI entre 2014 y 2018. En segundo lugar, se le une el registro de demandantes de empleo del ECYL de ese mismo período para seleccionar el grupo de control. Por último, para ambos grupos, se incorpora la información de su vida laboral completa, proporcionada por la TGSS.

A partir de los ficheros de vidas laborales se construyen las variables de inserción laboral y calidad del empleo que se describen a continuación:

1. **Probabilidad de empleo** tras la participación en el programa para las personas trabajadoras por cuenta ajena y cuenta propia; al mes siguiente, a los 3 meses; a los 6 meses; a los 12 meses y a los 24 meses.
2. Para aquellas personas en situación de empleo se plantean los siguientes indicadores de **calidad del empleo** (al mes, a los 3, a los 6, a los 12 meses y a los 24

²⁹ En el anexo III se explica con mayor detalle cada uno de los epígrafes de este apartado.

meses):

- a) Probabilidad de estar trabajando bajo un **contrato indefinido** o temporal (para personas trabajadoras por cuenta ajena).
- b) Probabilidad de estar trabajando bajo un contrato cuya **duración supere los 3 meses** (para personas trabajadoras por cuenta ajena y por cuenta propia).
- c) Probabilidad de poseer un contrato a **jornada completa** o parcial (para personas trabajadoras por cuenta ajena).
- d) **Salario** (mensual y por hora).

Selección de la muestra

Dada la heterogeneidad de los cursos ofrecidos en los programas FOD y OFI, se ha procedido a evaluar una selección que cubre un amplio porcentaje de los alumnos.

De las 24 familias profesionales en las que se imparte formación en ambos programas, se seleccionan aquellas con mayor número de alumnos. Esto obedece a un doble criterio: relevancia de la evaluación por el alcance de los cursos seleccionados y robustez de los resultados, al disponer de grupos de comparación suficientemente grandes. Así, se seleccionan las siguientes familias profesionales, que cubren a un total de 66% de personas destinatarias de OFI y 54% de FOD:

- Comercio y Marketing (COM)
- Servicios Socioculturales y a la Comunidad (SSC)
- Administración y Gestión (ADG)
- Hostelería y Turismo (HOT)

Grupos de control y técnica de evaluación

Se entiende por grupo de control a aquel colectivo de personas de similares características a las personas destinatarias de los programas (el grupo de tratamiento) pero que no han recibido el programa de formación. El grupo de control se crea con el objetivo de comparar los resultados de ambos grupos y, de esta manera, inferir el impacto del programa, es decir, conocer qué hubiera pasado con las personas destinatarias de la formación si no la hubieran recibido.

En el primer ejercicio de evaluación donde se analiza el impacto del programa FOD, el grupo de control se compone por personas con similares características a las de los tratados pero que no hayan participado en el programa FOD, ni en ningún otro programa de formación, según el historial de servicios recibidos por los demandantes de empleo³⁰.

La selección del grupo de control se realiza según la técnica del *exact matching* o emparejamiento perfecto por características observables entre las personas del grupo de tratamiento y control. Para cada persona tratada, se seleccionan una o más personas que presenten las mismas características, pero se encuentren dentro del grupo de personas no participantes en los programas de formación. Las características que se utilizan para el emparejamiento son las siguientes: sexo, edad, días acumulados en desempleo desde 2012, nivel educativo, experiencia máxima en las ocupaciones solicitadas y prestaciones recibidas^{31,32}. Tras aplicar esta técnica el grupo de tratamiento de FOD estaría compuesto por 10.493 personas y el de control por 88.333 (cuadro 33).

Finalmente se comparan los grupos de tratamiento de OFI y FOD entre sí, por lo que no es necesario definir ningún grupo de control adicional. La posible heterogeneidad entre ambos grupos se controla introduciendo las características observables en los modelos especificados en el anexo III, que permiten evaluar el impacto diferencial de OFI respecto a FOD. En este caso, el número de personas seleccionadas se compone de un total de 4.535 para OFI y 12.114 para FOD³³.

³⁰ En este caso, se restringe el análisis a personas cuya duración en desempleo en su último episodio previo al paso del programa sea superior al mes, para evitar potenciales sesgos en el grupo de control tales como beneficios a la empresa donde vayan a ser contratados por encontrarse en situación de demandantes de empleo.

³¹ Estaba previsto incluir una variable relativa a la duración en el desempleo en el episodio vigente, pero no se ha podido utilizar por limitaciones de la base de datos.

³² La técnica *exact matching* permite reducir en gran medida la heterogeneidad entre el grupo de tratamiento y control. Se asume que si se comparan individuos tratados con individuos controles que sean idénticos en las características observables, se reducirá en gran medida las diferencias en características inobservables.

³³ La muestra de personas que han participado en FOD difiere entre ambos ejercicios porque en el Ejercicio 1 no todos los tratados tienen un gemelo estadístico; es decir, no siempre es posible encontrar personas en el grupo de control con características muy similares a las del tratamiento. De todas formas, las diferencias en términos de las características sociodemográficas de las personas que componen estas dos muestras son mínimas.

CUADRO 33. MUESTRA (NÚMERO DE PERSONAS) SELECCIONADA PARA LOS DOS EJERCICIOS DE EVALUACIÓN DE FOD Y OFI

	Ejercicio 1: Impacto FOD respecto a ausencia programa		Ejercicio 2: Impacto diferencial OFI respecto a FOD	
	FOD	Grupo control FOD	OFI	FOD
Comercio y Marketing	1.787	15.905	1.327	2.139
Servicios Socioculturales y a la Comunidad	3.484	26.332	1.394	4.011
Administración y Gestión	3.118	25.494	1.330	3.495
Hostelería y Turismo	2.104	20.602	484	2.469
TOTAL	10.493	88.333	4.535	12.114

Fuente: Elaboración propia.

2.5.2. Análisis descriptivo de la inserción laboral

En primer lugar, se analizan las tasas de inserción en tres colectivos: los dos grupos de tratados (OFI y FOD) y el grupo de control (gemelos estadísticos de los tratados de FOD)³⁴. Esta primera parte es meramente descriptiva y de ella no se puede inferir que el programa sea la causa de las diferencias observadas en los resultados laborales mostrados³⁵.

Las tasas de inserción se definen como el porcentaje de personas que se encuentran en situación de empleo al cabo de 1, 3, 6, 12 y 24 meses tras la finalización del programa. Esto permitirá conocer si las personas participantes en cada uno de los programas se encuentran en situación de empleo en mayor o menor medida que personas con las mismas características que no han participado en ninguno de los programas. Los resultados se muestran, por tipo de familia profesional, en el gráfico 34.

³⁴ Para simplificar la visualización de los resultados, la muestra de FOD se refiere a la concerniente al Ejercicio de evaluación 2 (donde se analiza el impacto diferencial de OFI respecto a FOD).

³⁵ En el anexo III pueden encontrarse los estadísticos descriptivos de las características de los tres grupos (OFI, FOD y control) en los momentos preprograma, y son estas las variables que servirán como variables de control en las estimaciones.

GRÁFICO 34. TASA DE INSERCIÓN LABORAL 1, 3, 6, 12 Y 24 MESES DESPUÉS DE FINALIZAR EL PROGRAMA POR TIPO DE FAMILIA PROFESIONAL



Nota: Elaboración propia a partir de los microdatos del ECYL y de la TGSS.

La proporción de personas que está trabajando tras la finalización de los programas OFI y FOD aumenta con el tiempo. A medida que transcurren los meses desde que finalizó la participación de los tratados en la acción formativa, tanto de FOD como de OFI, el porcentaje de personas que se encuentran en situación de empleo es mayor, tendencia también seguida por el grupo de control. Esto puede deberse, entre otras cosas, a que el análisis se realiza en un período de creación de empleo.

La inserción laboral de quienes no reciben formación es, en general, menor que la de quienes sí la reciben. Si se compara la tasa de inserción de los participantes en los dos programas con el grupo de control, se observa que la tasa de inserción de este último grupo es menor que en FOD y OFI, excepto para los cursos de Administración y Gestión. En este caso, la tasa de inserción del grupo de control es mayor que entre las personas participantes en FOD, pero menor que entre las de OFI. Solo en el mes 24 se sitúa por encima de la tasa de los participantes en los dos programas.

Las personas tratadas de OFI presentan, en promedio, mayores tasas de inserción que las de FOD en las cuatro familias profesionales analizadas. Esta diferencia se da especialmente a los pocos meses de finalizar la acción formativa, y llega a alcanzar una inserción 20 puntos porcentuales mayor en cursos de la familia de Comercio y Marketing de OFI respecto a los de FOD, y 15 en Servicios Socioculturales y a la Comunidad.

Las diferencias en la tasa de inserción de OFI y FOD se diluyen a medida que transcurre el tiempo, excepto en los cursos de Comercio y Marketing, donde OFI presenta una tasa de inserción 10 puntos porcentuales mayor que FOD dos años tras la finalización de la formación.

El siguiente paso consiste en estimar la probabilidad de inserción laboral comparando parejas de personas con las mismas características. De esta forma se podrá conocer el impacto causal de las políticas.

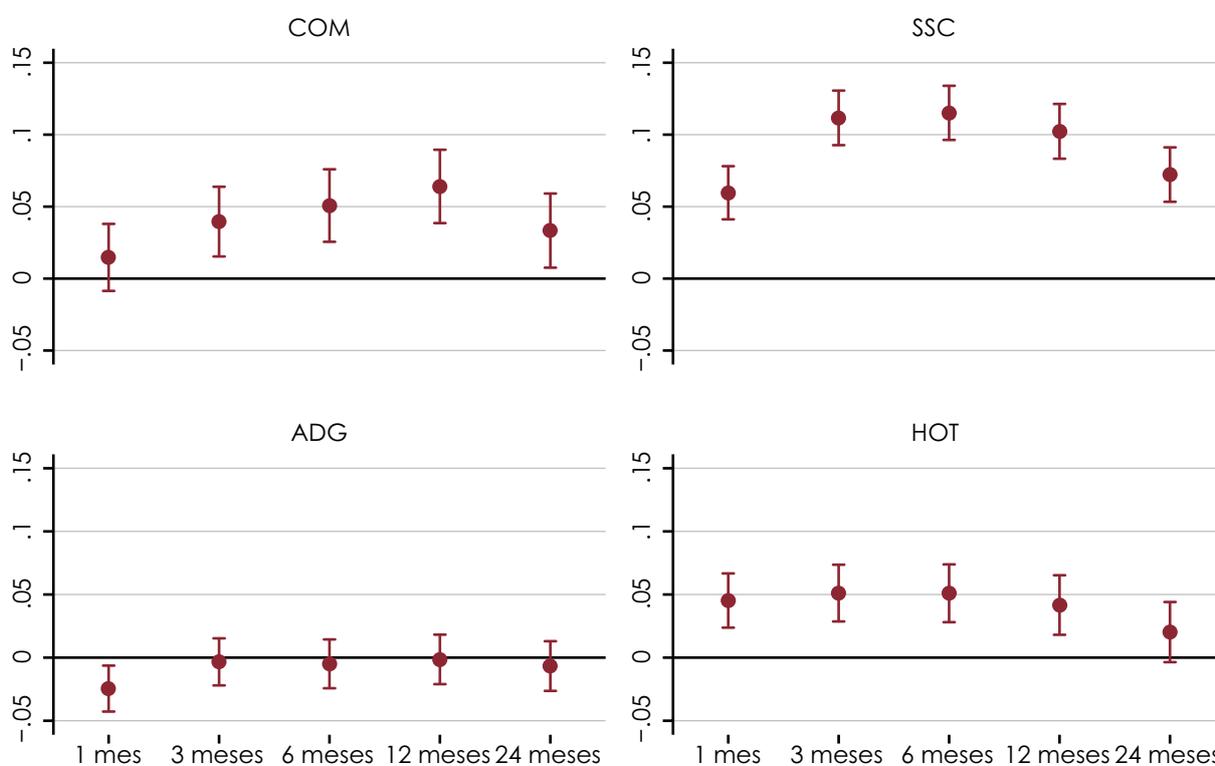
2.5.3. Ejercicio 1: impacto del programa FOD en la inserción laboral

Tal y como se ha descrito anteriormente, en esta sección se plantea un modelo que permite analizar si la formación FOD tiene un impacto positivo en la empleabilidad de las personas participantes, teniendo en cuenta sus características sociodemográficas y trayectorias laborales pasadas. Para ello, se comparan las personas participantes en cursos de FOD de las cuatro familias profesionales seleccionadas con las 88.333 personas (grupo de control) que comparten una serie de características idénticas, es decir, con sus gemelos estadísticos. Estos resultados se expresan en puntos porcentuales y un valor positivo significa que las personas destinatarias de FOD presentan mayor probabilidad de estar en empleo que las que no han participado en ningún programa de formación.

Tras su participación en el programa, las personas que recibieron formación en FOD presentan una probabilidad de inserción laboral entre 5 y 10 puntos porcentuales mayor que las personas de características similares que no la recibieron, cuya probabilidad se estima entre un 25% y un 45%. El efecto disminuye en el tiempo y no se da en todas las familias analizadas (gráfico 35). Para las personas que participan en cursos de formación relacionados con los Servicios Socioculturales y a la Comunidad (SSC), la diferencia en la probabilidad de estar trabajando respecto a otra persona de similares características que no ha participado en el programa puede elevarse hasta casi los 12 puntos porcentuales a los tres y seis meses tras su paso por el programa. Para Comercio y Marketing (COM) y Hostelería y Turismo (HOT), el impacto de FOD en la empleabilidad también es positivo (oscilando la diferencia entre grupo de tratamiento y de control entre los dos y los seis puntos porcentuales). En cambio, FOD no parece mejorar la empleabilidad de las

personas cuya formación se centra en la Administración y Gestión (ADG), donde se observa un impacto ligeramente negativo en el muy corto plazo (un mes tras la finalización del programa) y un impacto nulo sobre la empleabilidad a medio y a más largo plazo.

GRÁFICO 35. IMPACTO DE FOD EN LA PROBABILIDAD DE SER EMPLEADO AL MES, 3, 6, 12 Y 24 MESES DESPUÉS DE TERMINAR EL PROGRAMA*



Fuente: Elaboración propia.

* El gráfico muestra el coeficiente de participar en FOD (definido como 1 si la persona participa en el FOD y 0 si pertenece al grupo de control) de la regresión explicada en el anexo III. Este coeficiente identifica el impacto causal del programa FOD, expresado en puntos porcentuales (p.p.). COM, Comercio y Marketing; ADG, Administración y Gestión; SSC, Servicios Socioculturales y a la Comunidad; HOT, Hostelería y Turismo.

2.5.4. Ejercicio 2: impacto diferencial de OFI respecto a FOD

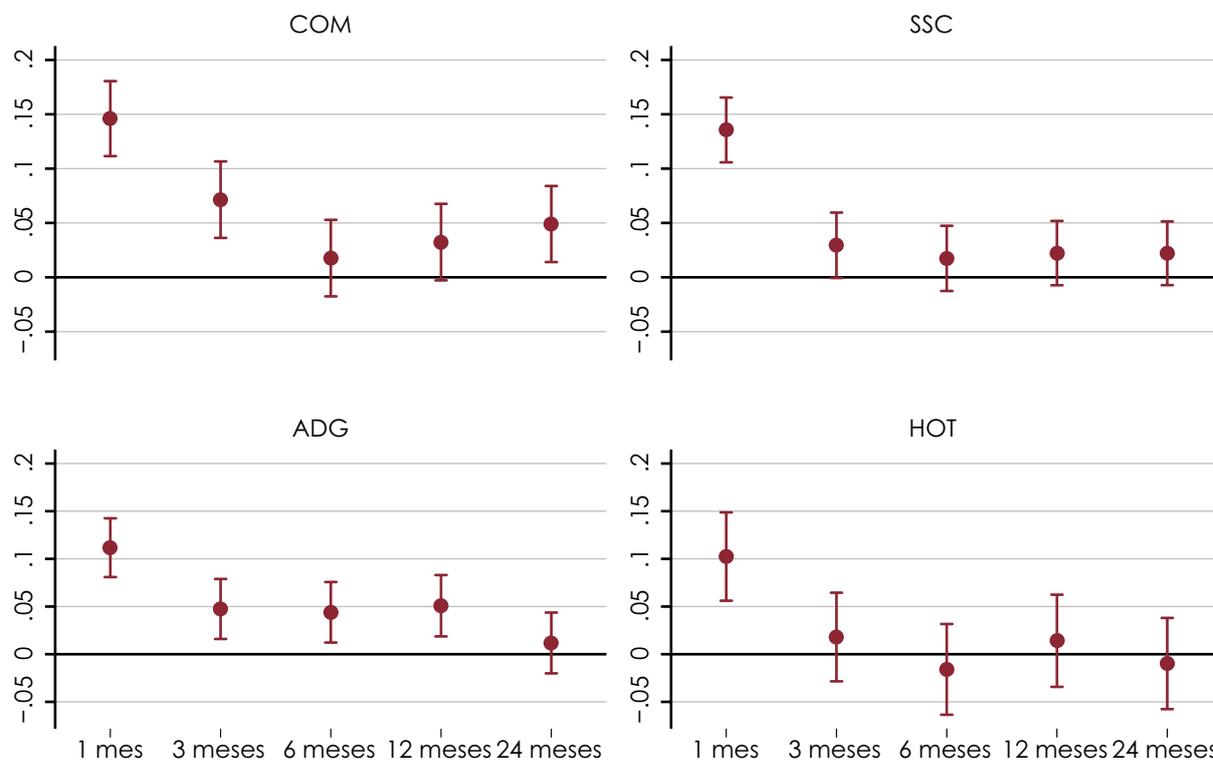
En este ejercicio se comparan personas que han participado en el programa OFI con personas destinatarias de FOD con la finalidad de identificar si los elementos diferenciales de ambos programas (acciones de orientación e inserción) tienen impacto en la empleabilidad y en la calidad del empleo. Como en el programa OFI hay personas que no reciben formación, la comparación se restringe a participantes de OFI y FOD que participan en programas de formación y en ambos casos lo hacen familias formativas iguales (Comercio y Marketing; Servicios Socioculturales y a la Comunidad; Administración y Gestión; y Hostelería y Turismo). En primer lugar, se analiza el impacto en la inserción laboral y, a continuación, se observa si el programa tiene impactos en la calidad del empleo, siempre en comparación con FOD.

Impacto diferencial de OFI en la inserción laboral

Así, el gráfico 36 muestra la diferencia media que existe en la probabilidad de estar empleado de una persona que ha participado en el programa OFI respecto a una persona que ha participado en el programa FOD en las cuatro familias profesionales y en los diferentes horizontes temporales. Estos resultados, como en el caso anterior, se expresan en puntos porcentuales y un valor positivo significa que las personas destinatarias de OFI presentan mayor probabilidad de estar en empleo que las de FOD. En cambio, un valor negativo en el gráfico implica que las personas destinatarias de FOD presentan mayores probabilidades de empleo que las del OFI.

En las cuatro familias, se observa que OFI aumenta la probabilidad de encontrar un empleo entre 10 y 15 puntos porcentuales en comparación con los participantes de FOD, cuya probabilidad se estima entre un 30% y un 55%, aunque el impacto diferencial se diluye con el tiempo. La probabilidad de empleo al mes de haber terminado la participación en el programa es mayor entre las personas destinatarias de OFI que en las de FOD (entre 10 y 15 puntos porcentuales más). A partir de los siguientes meses, esta diferencia disminuye de forma general hasta desaparecer para el caso de dos de los cuatro programas. En concreto, las personas destinatarias de OFI en los cursos de Comercio y Marketing presentan mayores probabilidades de empleo a los 1 y 3 meses. De forma similar, también se aprecian diferencias favorables a OFI respecto a FOD a los 1, 3, 6 y 12 meses de la participación en cursos de Administración y Gestión.

GRÁFICO 36. IMPACTO DIFERENCIAL DE OFI RESPECTO A FOD EN LA PROBABILIDAD DE ESTAR EMPLEADO AL MES, 3, 6, 12 Y 24 MESES DESPUÉS DE TERMINAR EL PROGRAMA*



Fuente: Elaboración propia.

* El gráfico muestra el coeficiente de participar en el OFI (definido como 1 si la persona participa en OFI y 0 si en FOD) de la regresión explicada en el anexo III. Este coeficiente identifica el impacto causal del programa OFI respecto a FOD, expresado en puntos porcentuales (p.p.). COM, Comercio y Marketing; ADG, Administración y Gestión; SSC, Servicios Socioculturales y a la Comunidad; HOT, Hostelería y Turismo.

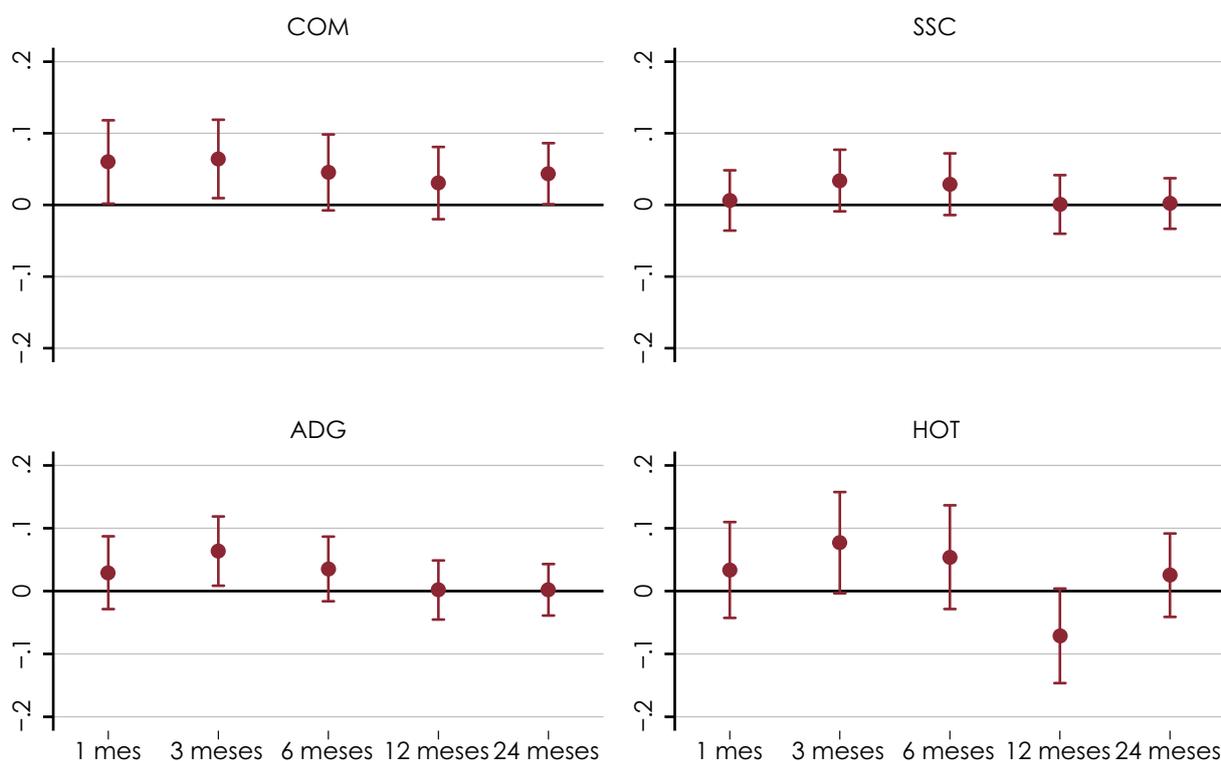
Si se comparan los dos resultados previamente mostrados, se puede deducir que el **impacto de OFI respecto a no hacer ningún curso de formación también sería positivo**, puesto que este es mayor que el de FOD y, a su vez, el de FOD es mayor que el de no recibir ninguna formación.

Impacto diferencial de OFI en la calidad del empleo

Los programas FOD y OFI no presentan diferencias significativas en la calidad del empleo al que acceden las personas que reciben dichos programas. Salvo pequeñas excepciones, no se encuentran diferencias en la probabilidad de poseer un empleo de más de 3 meses de duración después de finalizar el programa OFI respecto a FOD, ni en la probabilidad de poseer un contrato indefinido, a tiempo completo o con mayor salario al mes, 3, 6, 12 y 24 meses después de finalizar la participación. A modo ilustrativo, se presentan los resultados del análisis de la probabilidad de obtener un empleo con una duración de más de 3 meses tras la participación en el programa.

El análisis completo puede encontrarse en el anexo III.

GRÁFICO 37. IMPACTO DIFERENCIAL DE OFI RESPECTO A FOD EN LA PROBABILIDAD DE INSERTARSE EN UN EMPLEO DURANTE MÁS DE 3 MESES TRAS LA FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA



Fuente: Elaboración propia.

2.6. Resumen de los principales hallazgos de los programas de formación FOD y OFI

2.6.1. Principales hallazgos del programa FOD

- El programa FOD, regido por normativa estatal, se configura como un **programa generalista** tanto en sus objetivos como en el grupo de personas a las que se dirige, **con poca orientación a resultados**. No se establecen hitos temporales cuantitativos ni cualitativos basados en un diagnóstico de las necesidades de formación de los destinatarios potenciales de estas acciones o de los sectores productivos.
- En el periodo analizado se ha producido un descenso importante del número de alumnos por curso que refleja **dificultades para involucrar a potenciales interesados**. Por otro lado, se observa una **baja cobertura de los colectivos prioritarios**. Aunque la formación para desempleados debe atender preferentemente a las personas con bajo nivel de cualificación y así se orienta la oferta formativa y la selección de alumnos, una cuarta parte de los participantes tiene estudios superiores.
- A pesar del proceso participativo y de la diversa información incorporada para la identificación de necesidades, la **oferta formativa** resultante del programa FOD tiene **dificultades para reflejar bien los cambios en las necesidades del mercado y, está poco focalizada**. El ECYL ha incorporado **un criterio de valoración que ha promovido con cierto éxito el desarrollo de acciones formativas no cubiertas** en convocatorias anteriores. Los tiempos requeridos por los procedimientos administrativos que se derivan del modelo de financiación y por la actualización y definición de los certificados de profesionalidad **no contribuyen a dar una respuesta ágil a las necesidades de las empresas**.
- La selección de beneficiarios se basa en **criterios objetivos orientados a la calidad y a la eficacia en el desarrollo efectivo de los cursos y en su capacidad de inserción posterior**. Sin embargo, **estos criterios pueden contribuir al carácter estático de la oferta** ya que se basan en el desempeño de las entidades en convocatorias previas. No hay unanimidad ni homogeneidad en la valoración que se debe otorgar a las entidades que presentan su oferta por primera vez. Por otro lado, **estos criterios son generales de la entidad y no tienen en cuenta su desempeño específico en el ámbito del curso** solicitado.
- Existen **dificultades en la ejecución del presupuesto**, con diferencias importantes entre provincias, derivadas de la dificultad de movilizar a los potenciales candidatos y de la falta de centros que desarrollen las acciones que se identifican como necesarias.

- **No se dispone de un sistema integrado y ordenado de indicadores.** Si bien los indicadores identificados en el inventario permitirían realizar un seguimiento del programa, presentan cierto potencial de mejora. Además, es necesario apoyo técnico en el manejo y cruce de las distintas fuentes de información necesarias para construirlos.
- El programa **FOD aumenta entre 5 y 10 puntos porcentuales la probabilidad de inserción laboral de las personas que participan en los cursos de formación para desempleados** analizados (salvo los de la familia Administración y Gestión), sobre una probabilidad entre el 25% y el 45% de quienes no participan en el programa. El efecto se produce tanto en el corto como en el medio y largo plazo, aunque el efecto positivo disminuye con el tiempo. En particular, los cursos de la familia de Servicios Socioculturales y a la Comunidad incrementan en más de 10 puntos la inserción a los tres y seis meses. Este hallazgo pone de relieve la **importancia de realizar un seguimiento y evaluación de la oferta de formación ofrecida, potenciando aquellos cursos en los que el valor añadido de la formación es más alto.**

2.6.2. Principales hallazgos del programa OFI

- Con el objetivo de mejorar su cualificación y conseguir su inserción en el mercado de trabajo, **el programa OFI aglutina la atención a desempleados con carácter general con un foco específico en los colectivos especiales con mayores dificultades de inserción**, establecidos en la estrategia de empleo. Aunque se realizan previsiones de la cobertura del programa, estos **objetivos no están asociados a la consecución de determinados hitos de carácter cuantitativo o cualitativo** basados en un diagnóstico previo de las necesidades de trabajadores y empresas. Por ejemplo, el porcentaje de itinerarios dirigidos exclusivamente a colectivos especiales osciló entre el 7% y el 32% en las últimas convocatorias, quedando a expensas de las ofertas presentadas.
- Las **acciones de orientación y acompañamiento a la inserción** se conciben principalmente como **facilitadoras de las transiciones del desempleo al empleo**, pero la información que originan no revierte en el ECYL, pues **la información cualitativa generada durante las acciones de orientación e inserción** (perfiles, prospección de ofertas de empleo, etc.) **no se incorpora a sus bases de datos.**
- Aunque el concepto de itinerario o proyecto ejecutado necesariamente por entidades de formación llevaría a pensar en un conjunto de acciones formativas complementarias entre sí, **en la práctica se produce una identificación entre proyecto y curso que desdibuja el propósito de establecer un plan personal al inicio del programa:** por ejemplo, solo un 25% de los proyectos programados en la convocatoria de 2020 incluyó más de una acción formativa.

- Ese **sesgo hacia la formación del programa viene reforzado por el hecho de que los beneficiarios únicamente puedan ser entidades de formación** y con criterios de selección relacionados con la calidad formativa pero no con la capacidad de efectuar adecuadamente las acciones de orientación y de acompañamiento a la inserción. Sin embargo, **en la convocatoria de 2020 se ha tratado de reforzar esos aspectos** con una mayor concreción del tipo de acciones que, como mínimo, se deben llevar a cabo en los proyectos. Al igual que en FOD, se aprecia la necesidad de repensar y equilibrar los criterios basados en el desempeño de las entidades en convocatorias previas.
- **No se aprecian dificultades de ejecución** del presupuesto.
- El programa reporta los **indicadores requeridos por el Programa Operativo del Fondo Social Europeo** que, si bien obtienen una valoración positiva en términos de comparabilidad, claridad y transparencia, presentan cierta rigidez e **incluyen algunos aspectos no relevantes para el seguimiento del programa**.
- El programa OFI tiene un **impacto positivo en la empleabilidad de los participantes y en el corto plazo mejora los resultados de recibir únicamente formación entre 10 y 15 puntos porcentuales, sobre una probabilidad estimada entre el 30% y el 55% para los participantes de FOD, acelerando la inserción**. Sin embargo, en general **no se aprecian diferencias entre ambos programas en el medio plazo ni en la empleabilidad ni en la calidad del empleo**. La heterogeneidad de los resultados por familia de los cursos destaca la necesidad de **analizar cada curso de manera independiente**.

2.6.3. Hallazgos comunes a FOD y a OFI

- Ambos programas hacen un **uso limitado de la información recogida a través de los cuestionarios de evaluación de la calidad** cumplimentados por los alumnos al finalizar el curso, explotando únicamente su grado de satisfacción general. No **hay homogeneidad en el procedimiento de evaluación de la calidad, a pesar de que ambos programas la enfocan exclusivamente a la parte formativa**: difieren las memorias de autoevaluación que deben elaborar las entidades beneficiarias, algunos aspectos de los informes de evaluación y la publicidad que se les da.
- Las valoraciones de alumnos y entidades sobre la contribución de los programas a la inserción ponen de manifiesto **problemas estructurales de falta de encaje entre la oferta y la demanda**: mientras que los trabajadores opinan que los cursos no les ayudan a encontrar trabajo, las empresas aluden a su falta de compromiso como una de las mayores dificultades para una inserción efectiva, seguida de las dificultades de interacción con las empresas.

- Existe un **alto grado de solapamiento en la programación formativa ofrecida por ambos programas** y una **falta de coordinación** de calendarios e intercambio de información.
- Las **tareas más administrativas y de gestión de las subvenciones absorben una gran parte del trabajo del personal, restando tiempo a labores de análisis** o establecimiento de mecanismos adecuados de seguimiento.
- Un rasgo positivo es que el **ECYL utiliza el mismo aplicativo para la gestión de todos sus programas de formación (SEGUIFOR), lo que permite la comparabilidad** entre ellos. A la vista de la revisión de los sistemas de información que dispone el ECYL para realizar el seguimiento y evaluación de los programas FOD y OFI, **las fuentes de información disponibles son suficientes para diseñar y construir un sistema de seguimiento y evaluación de las PAE de Castilla y León.**
- Sin embargo, **la ausencia de perfiles analíticos complementarios a los de gestión y de personal informático propio del ECYL constituyen barreras para la explotación y tratamiento del elevado volumen de información.** Además, **sería deseable sistematizar el acceso a bases de datos con información laboral** (datos de demandantes y contratos, Tesorería General de la Seguridad Social) que hagan posible el cruce de distintas fuentes de información **en formatos estandarizados que faciliten su tratamiento.**

3

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CONTRATACIÓN DIRECTA ELMIN Y PRORGAN

Los programas ELMIN y PRORGAN se encuadran en el grupo de políticas de fomento del empleo en el sector público y de fomento de la contratación en el sector privado, respectivamente. Estas políticas tienen como objetivo transformar los beneficios directos que los participantes experimentan a corto plazo (en términos de empleo y salarios) en una mejora de su capacidad de inserción laboral en el medio y largo plazo.

La efectividad a largo plazo de este tipo de programas depende de varios mecanismos. Al dirigirse a personas de difícil inserción laboral, las experiencias profesionales subsidiadas fomentan la adquisición de competencias profesionales, por lo que su efectividad dependerá del potencial de recualificación hacia sectores y ocupaciones con demanda de empleo. Por otro lado, estos programas permiten mitigar asimetrías de información entre entidades contratantes y personas desempleadas y disipar dudas sobre las capacidades de las personas contratadas, especialmente las pertenecientes a ciertos colectivos de difícil inserción, como los desempleados de larga duración. En consecuencia, el impacto de las subvenciones puede articularse mediante la permanencia en la entidad contratante tras la finalización del período de subvención.

La evidencia empírica apunta a que estas políticas muestran una efectividad moderada, con efectos positivos durante el período de subvención que desaparecen tras su finalización (Card, Kluve y Weber, 2018). Por otro lado, su efectividad puede verse afectada por efectos indeseados, como el peso muerto o el efecto sustitución, que indicarían que se están subvencionando contrataciones que se habrían producido en cualquier caso o que los trabajadores contratados al amparo de estos programas estarían sustituyendo a otros que no cumplen los requisitos para participar en ellos, de forma que no existiría una creación neta de empleo (Jaenichen y Stephan, 2011).

A diferencia de FOD y OFI, para los que se realiza una evaluación completa de diseño y procedimientos, indicadores e impacto, en este apartado se realiza un análisis más limitado centrado en la evaluación del impacto de ELMIN en la inserción laboral

posterior de los trabajadores contratados al amparo del programa y en el estudio de las trayectorias laborales de los participantes en el programa PRORGAN. El diseño de PRORGAN no permite realizar una evaluación de impacto robusta y fiable, por lo que el análisis es descriptivo, pero ayuda a comprender el funcionamiento del programa y permite identificar algunos aspectos que podrían estar limitando su eficacia.

3.1. Análisis del programa ELMIN

3.1.1. Descripción

La línea ELMIN consiste en la concesión directa de subvenciones a 31 municipios mineros de León y Palencia con objeto de que contraten temporalmente a personas desempleadas para la realización de obras y servicios de interés general y social. El programa se enmarca en el Plan de Dinamización económica de los municipios mineros de Castilla y León 2016-2020, si bien su origen es anterior, y alcanza a los municipios castellanos y leoneses afectados por el cierre de unidades productivas de la minería del carbón y recogidos en el Real Decreto 675/2014 de 1 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras de ayudas para el impulso económico de las comarcas mineras del carbón. Se puede consultar el listado en el anexo III.

No hay ninguna intención declarada de que este programa tenga efectos posteriores sobre la empleabilidad de las personas contratadas ni de que contribuya a su recolocación en sectores con mayor demanda de empleo. Según recoge el Plan de Dinamización, el objetivo de ELMIN es incentivar la contratación de desempleados provenientes de actividades relacionadas con la minería, centrales térmicas y empresas auxiliares, promoviendo de esta forma el empleo directo y la realización de obras y servicios de interés general y social o de carácter productivo que contribuyan al desarrollo económico de los municipios mineros.

La duración máxima de los contratos que se ofrecen es de seis meses y, desde 2016, la totalidad de los contratos deben realizarse a jornada completa con un importe máximo de 10.000 euros por período de 180 días.

Las personas contratadas deben haber estado vinculadas al sector de la minería. Se dispone de información desde el año 2013 hasta el 2020, a excepción del año 2014 en el que no hubo convocatoria del programa³⁶. Las convocatorias de 2013 y las del período 2017-2020 incluyen como requisito que la persona contratada por el ayuntamiento provenga del sector de la minería, centrales térmicas o empresas auxiliares a estos sectores. En particular, las bases del periodo 2017-2020 establecen que

³⁶ Dado que los datos para el año 2020 todavía no son definitivos, se limita el análisis hasta el año 2019.

estas personas deben haber prestado actividad en estas empresas en los últimos siete años. Sin embargo, las convocatorias de los años 2015 y 2016 no hacen alusión específica a personas previamente empleadas en estos sectores, sino más ampliamente a demandantes de empleo de los 31 municipios mineros en declive. La razón es que el programa **ELMIN convive con otro de similar naturaleza, MINEL, y en los años señalados ambas líneas fueron agrupadas bajo un único programa.** MINEL se dirige a todas las personas desempleadas de los municipios afectados por el declive de la minería y prioriza a los colectivos establecidos en la Estrategia Integrada de Empleo 2016-2020. En el año 2021, las dos líneas se han vuelto a unir.

La selección de las personas destinatarias de los contratos se realiza en la oficina de empleo correspondiente a partir de al menos tres candidatos por puesto ofertado. Los destinatarios han de ser personas desempleadas inscritas como demandantes de empleo no ocupadas.

3.1.2. Cuantificación y análisis descriptivo

El importe presupuestado de la subvención se encuentra en torno al millón de euros en todos los años a excepción de 2016, cuando esta cantidad se dobla³⁷.

No obstante, el importe ejecutado de la subvención ha ido en descenso en los últimos años. En efecto, a excepción de 2013, en el resto de los años el importe finalmente ejecutado ha sido inferior al presupuestado. Además, la proporción del importe ejecutado respecto al presupuestado ha ido decreciendo hasta alcanzar el 74% en 2019.

Esto se debe tanto al descenso del número de municipios que participan en el programa, como a la reducción de las personas contratadas en cada uno de ellos. Aunque todavía participan más de tres cuartas partes de los municipios afectados, en los últimos años ha crecido el número de los que renuncian a la subvención, siete en el año 2020. Por otro lado, el número de personas destinatarias ha ido decreciendo con el tiempo y actualmente no llega a las 100; es decir, cada municipio contrata, en media, cuatro trabajadores a cargo del programa frente a los casi siete del año 2013.

³⁷ Nótese que en 2016 la convocatoria agrupaba las líneas ELMIN y MINEL, no se dirigía a las personas provenientes de la minería, y se restringía a los grupos prioritarios de definidos en la Estrategia. Esto explica que su alcance fuera mayor y, en consecuencia, el crédito asignado.

CUADRO 34. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DEL PROGRAMA ELMIN

	2013	2015	2016	2017	2018	2019
Importe presupuestado subvención ayuntamientos (euros)	1.035.000	1.000.000	2.490.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000
Importe ejecutado subvención ayuntamientos (euros)	1.270.495	992.989	2.448.627	1.026.841	916.526	892.648
Importe ejecutado como proporción del presupuestado (%)	122,75%	99,30%	98,34%	85,57%	76,38%	74,39%
Número ayuntamientos beneficiarios	29	31	31	28	25	24
Localización ayuntamientos (León; el resto se refiere a Palencia)	76%	77%	77%	79%	88%	88%
Número personas destinatarias*	201	208	258	120	103	95
Sexo, hombres (%)	98%	83%	81%	97%	100%	100%
Edad <35 (%)	42%	35%	40%	21%	23%	12%
Edad 36-45 (%)	30%	32%	14%	38%	35%	48%
Edad >45 (%)	28%	33%	47%	42%	42%	40%
Nacionalidad española	97%	98%	96%	97%	99%	99%
< Bachiller	86%	77%	77%	86%	85%	83%
Bachiller – FP Medio	11%	12%	14%	8%	11%	14%
FP Superior – Universidad	3%	10%	9%	6%	4%	3%

* El número de personas se muestra en términos de participaciones únicas por año.
Fuente: Elaboración propia a partir de ECYL.

Las personas destinatarias del programa ELMIN son, en su gran mayoría, hombres de nacionalidad española y con un nivel de estudios inferior al bachillerato. Los perfiles de edad han ido cambiando con los años y en 2020 casi la mitad de los contratados se situaban entre los 36 y los 45 años. Un 40% superaba esa edad.

3.1.3. Evaluación analítica

Selección del grupo de tratamiento y grupo de control

En este apartado se trata de determinar si ELMIN tiene efectos sobre la empleabilidad posterior de las personas contratadas a cargo del programa. Aunque el objetivo de estas subvenciones es promover el empleo directo en un contexto de declive de la actividad productiva en la que se encuadraban los trabajadores contratados, cabe preguntarse si el programa contribuye a mejorar su empleabilidad una vez finalizada su participación.

A fin de evaluar el impacto de ELMIN, resulta necesario comparar la situación laboral posterior de las personas participantes en el programa (grupo de tratamiento) con otro colectivo de personas con características comunes que no han participado en el programa (grupo de control). De este modo, se puede inferir qué habría pasado con las personas destinatarias de la contratación directa si no hubieran participado en ELMIN. La selección del grupo de control es, por tanto, fundamental para que el impacto del programa se estime de la manera más precisa posible.

Se ha construido un grupo de control formado por personas que fueron empleadas en empresas de los sectores que determina el programa pero que no participaron en ELMIN. El ECYL ha proporcionado para este análisis un listado de 49 empresas que cumplen los citados criterios de ELMIN y se ha obtenido la vida laboral de todas las personas que han trabajado en ellas en algún momento entre 2010 y 2019. Entre ellas se ha seleccionado el grupo de control y, en consecuencia, también se ha limitado el grupo de tratamiento a aquellas personas que hubieran trabajado en estas empresas en el pasado³⁸. Asimismo, en línea con lo establecido en las bases de ELMIN para el grupo de tratamiento, la selección del grupo de control requiere también limitarse a aquellas personas en situación de parados registrados en el momento de análisis.

Otro requisito del programa es que el domicilio de las personas contratadas pertenezca a uno de los 31 municipios susceptibles de subvención. Para evitar sesgos en la estimación de los efectos, las personas del grupo de control deben ser muy similares

³⁸ El listado de empresas susceptibles de subvención está disponible únicamente para los años 2016-2019. Dado que para las convocatorias previas no existe esta información, se restringe la selección a este listado de empresas, si bien esto conlleva pérdidas en el número de personas tratadas consideradas en el análisis.

a los contratados, pero no pueden ser susceptibles de participar en el programa. Si lo fuesen, se podría pensar que no han sido contratados por tener un peor perfil profesional que los seleccionados y, en ese caso, se estimaría un efecto mayor que el verdadero. Por ello, se establece una restricción adicional en lo que respecta a la selección del grupo de control, limitándose a quienes residan fuera de los 31 municipios susceptibles, pero cuyo domicilio se encuentre a una distancia relativamente cercana. Se seleccionan así 100 municipios distintos a los 31 elegibles, pero ubicados a un máximo de 25 km de distancia de estos (el anexo III muestra el listado completo de los 100 municipios seleccionados).

Por otro lado, se comprueba que el grupo de control no se vea afectado por otro tipo de políticas activas de empleo que limite la comparabilidad entre el grupo de tratamiento y el de control. Es decir, el grupo de control debe ser tan similar al grupo de tratamiento como sea posible, con la única diferencia de que no participe en el programa ELMIN e idealmente en ningún otro programa que pueda sesgar su inserción. Así, se comprueba que el grupo de control no se ve afectado por políticas como las subvenciones al autoempleo proporcionadas por el ECYL a las personas empadronadas y que desarrollen la actividad en uno de los 31 municipios mineros en declive. Si bien el grupo de control, por definición, no pertenece a ninguno de estos municipios mineros en el momento preprograma, podría darse el caso de cambios en el padrón para acceder a estas ayudas. No obstante, se comprueba que prácticamente ninguna persona del grupo de control pasa a situación de autoempleo en alguno de estos 31 municipios mineros.

De este modo, la muestra se compone de 440 personas en el grupo de tratamiento, y 1.754 en el grupo de control. Esto supone cerca del 41% de las participaciones totales registradas en el programa a lo largo de los diferentes años.

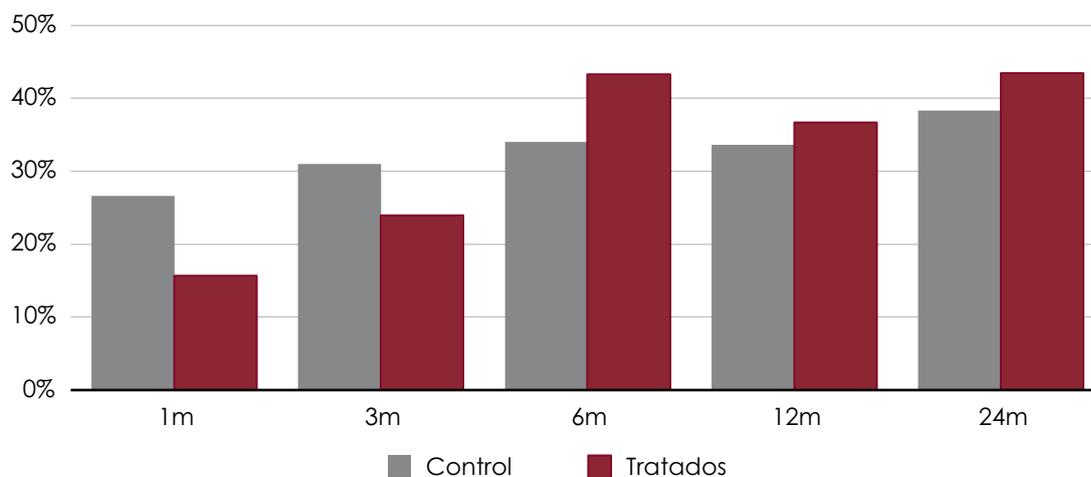
Una vez identificados el grupo de tratamiento y de control, se estima el impacto del programa, teniendo en cuenta las características sociodemográficas y las trayectorias laborales pasadas de las personas consideradas en el ejercicio. El anexo III muestra el análisis descriptivo de estas características, distinguiendo entre grupo de tratamiento y grupo de control. Cabe destacar que, para el estudio de la situación laboral tras el paso por el programa, se tienen en consideración a las personas tratadas que repiten su participación en el mismo, y son excluidas del análisis si la fecha de interés posprograma coincide con su participación en las ediciones siguientes.

La técnica de emparejamiento utilizada se denomina *propensity score matching*. Mediante esta técnica, se estima la probabilidad de ser tratado (mediante un modelo *logit*) según una serie de variables observables. De esta manera, se seleccionan los controles en base a esa probabilidad, seleccionando al control que más se asemeja (en términos probabilísticos) a cada tratamiento. El anexo III detalla las cuestiones técnicas relacionadas con esta metodología.

Descripción de las trayectorias laborales tras la participación en el programa

La inserción laboral de las personas participantes en ELMIN es superior a la de las personas que no participan en el programa transcurrido medio año tras su finalización. El gráfico 38 muestra que un mes y tres meses tras el paso por el programa, las personas destinatarias ELMIN tienen una inserción laboral inferior a las personas no participantes que previamente habían sido empleadas en empresas mineras o auxiliares. No obstante, a partir del sexto mes se observa una diferencia en la inserción laboral favorable a ELMIN, de entre 3 y 9 puntos porcentuales, cuyos participantes cuentan con una tasa de inserción laboral cercana al 40% a medio y largo plazo. Es decir, los resultados sugieren que la inserción laboral en ELMIN a corto plazo es limitada, si bien aumenta notablemente en el medio y largo plazo. En el apartado siguiente se trata de determinar si parte de estas diferencias son significativas y se pueden atribuir al programa.

GRÁFICO 38. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE LOGRAN UN EMPLEO TRAS SU PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA ELMIN



Fuente: Elaboración propia.

Evaluación de impacto de ELMIN: inserción laboral

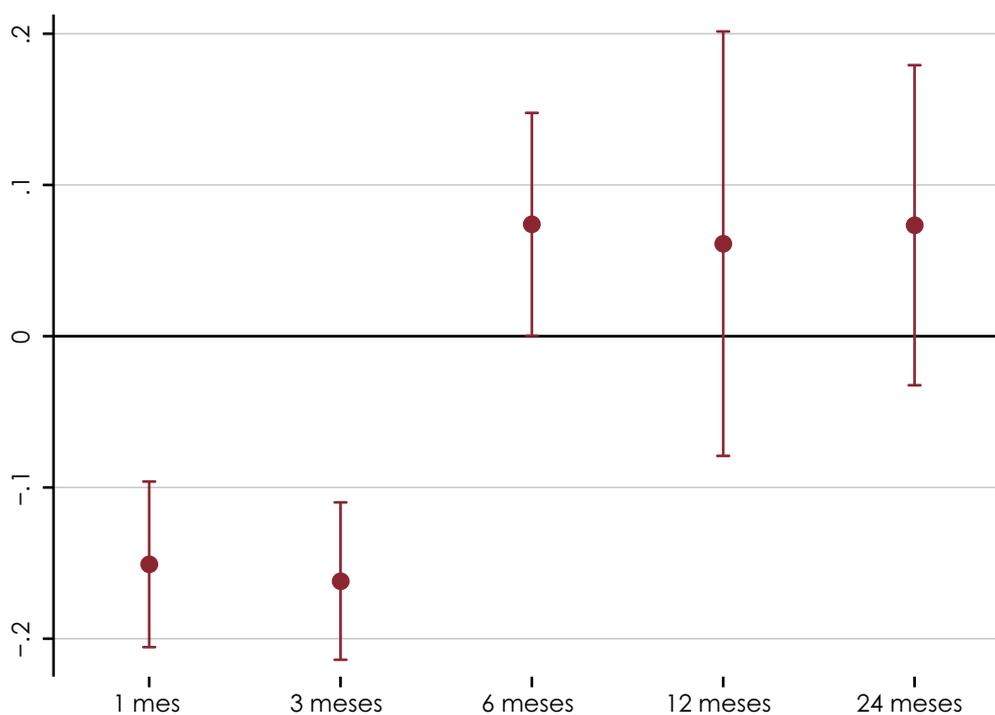
En este apartado se analiza si la probabilidad de obtener un empleo tras el paso por el programa aumenta gracias a la participación en el mismo. Para ello, se compara la inserción laboral del grupo de tratamiento y de control teniendo en cuenta sus características sociodemográficas y trayectorias laborales pasadas.

La participación en ELMIN no tiene efectos significativos sobre la inserción laboral posterior en el medio ni en el largo plazo. Se observan efectos negativos en los pri-

meros meses tras el programa, que podrían deberse a que los participantes retrasan su búsqueda de empleo con respecto a quienes no participan. El gráfico muestra el coeficiente de participar en el ELMIN en la regresión explicada en el anexo III. Este coeficiente identifica el impacto causal del programa ELMIN, expresado en puntos porcentuales. Se observa que en el período comprendido entre la finalización del programa y hasta tres meses después, las personas contratadas en ELMIN tienen una probabilidad de encontrar empleo que es inferior en 15 puntos porcentuales a la de las personas de similares características que no participan en ELMIN. Se trata de un efecto habitual que se encuentra en la literatura y que se debe a un retraso en la búsqueda de empleo tras la participación en el programa con respecto a los que no participan. En cambio, a partir de los seis meses, se observan efectos positivos, aunque no significativos. Es decir, el programa no beneficia ni perjudica la inserción laboral a medio y largo plazo.

Por tanto, el único beneficio del programa en términos de empleo es el tiempo que los beneficiarios están empleados bajo el mismo ya que después no aumenta su probabilidad de encontrar un empleo. Así, y utilizando como aproximación el grupo de control, se podría esperar que el 55% de los contratados hubiesen estado en situación de desempleo durante ese tiempo si el programa no hubiese existido.

GRÁFICO 39. PROBABILIDAD DE EMPLEO TRAS FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA ELMIN



Fuente: Elaboración propia.

3.1.4. Principales hallazgos

- **El programa se concibe como un fin en sí mismo**, con la finalidad de promover el empleo directo y la realización de actividades que contribuyan al desarrollo económico de los municipios afectados por el declive de la minería, sin considerar objetivos directos sobre la empleabilidad posterior de las personas contratadas a cargo del proyecto.
- **Es una actuación que trata de asegurar una atención específica a los desempleados procedentes del sector de la minería**, pues convive con un programa similar dirigido con carácter general a las personas desempleadas de los mismos municipios.
- En los últimos años **ha disminuido su grado de ejecución**.
- **La evaluación de impacto constata que el programa no tiene efectos en la probabilidad de inserción laboral posterior de los participantes**.
- **El único beneficio del programa en términos de empleo es el tiempo que los beneficiarios están contratados bajo el mismo ya que después no aumenta su probabilidad de encontrar un empleo**. De hecho, aproximadamente el 55% de los beneficiarios habrían estado en situación de desempleo durante el tiempo que dura el programa en ausencia del mismo.

3.2. Análisis del programa PRORGAN

3.2.1. Descripción

El programa PRORGAN consiste en la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a instituciones sin ánimo de lucro que contraten personas desempleadas para la prestación de servicios de interés general y social, con la finalidad de favorecer su formación y práctica profesional. Las subvenciones tienen por objeto financiar los costes salariales de los contratos de trabajo formalizados para la prestación de servicios, para lo que se establecen unos módulos de financiación crecientes con el grupo de cotización a la Seguridad Social de la persona contratada. En cada convocatoria se determinan las actividades³⁹ a las que se les otorga una

³⁹ Servicios dirigidos hacia los sectores de la dependencia y servicios sociales; Servicios relacionados con la sanidad y la calidad de vida; Servicios que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres; Servicios de carácter medioambiental y/o cultural; Actividades de desarrollo cultural; Actividades de obras

mayor valoración, junto con otros criterios de selección relacionados con la capacidad de la entidad, la atención a determinados colectivos o el mantenimiento de la contratación una vez finalizado el período de subvención.

El objetivo del programa es procurar que los trabajadores contratados adquieran una experiencia profesional que les permita, una vez finalizada su participación, acceder al mercado laboral de una manera estable. Así lo recogen las bases reguladoras del programa, que contemplan la contratación por empresas que no participan en el programa o la formalización de contratos de más larga duración por las propias entidades beneficiarias como uno de los fines a conseguir.

Las subvenciones son otorgadas para contrataciones de entre seis a nueve meses con jornada completa o parcial. Los candidatos deben estar desempleados e inscritos en el Servicio Público de Empleo y se seleccionan según su adecuación al puesto de trabajo. Además, las convocatorias establecen unos criterios preferentes que deben ser respetados por las oficinas de empleo en su preselección de candidatos. Si así lo solicitan, las entidades beneficiarias pueden contratar directamente a las personas trabajadoras sin recurrir a la oficina de empleo, siempre teniendo en cuenta los criterios anteriores. Esta es, de hecho, la forma mayoritaria de contratación, como se verá más adelante.

3.2.2. Cuantificación y análisis descriptivo

Los fondos destinados al programa PRORGAN dependen de su convivencia con otros dos programas de características similares pero dirigidos a colectivos específicos y con cargo a dotaciones presupuestarias diferentes. En 2019 y 2020 PRORGAN convivió con los programas JOVESAL y COTESAL, dirigidos a la contratación, en condiciones similares a PRORGAN, de jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y de beneficiarios de la Renta Garantizada de Ciudadanía, respectivamente, cofinanciados por el Fondo Social Europeo. En estos años, el importe de PRORGAN se sitúa ligeramente por encima de los 2 millones de euros. Cuando no se convocan los programas anteriores, se amplía el presupuesto de PRORGAN para aumentar su cobertura. Su grado de ejecución es muy elevado.

El número de personas destinatarias varía paralelamente con el importe total subvencionado en cada año, lo que supone una subvención media en torno a los 9.500 € por contratación. En los últimos años, se realizaron algo más de 200 contrataciones anuales a cargo de este programa.

públicas y construcción; Actividades científicas, como: Áreas diversas de investigación; Actividades de apoyo a colectivos con especiales dificultades de inserción; Actividades que combinen trabajo efectivo en la obra o servicio con la formación teórica; Actividades de apoyo a la cooperación internacional; Actividades de asistencia y apoyo técnico a servicios de interés social.

Entre las personas contratadas existe un claro predominio de mujeres y de personas con estudios superiores. Por franjas de edad, casi un 40% se sitúa entre los 26 y 35 años, seguido de un 30% entre 36 y 45. No existen datos completos sobre nacionalidad en los últimos años, si bien en 2015 y 2017 se observó que el más del 98% de los contratados tenían nacionalidad española.

CUADRO 35. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DEL PROGRAMA PRORGAN*

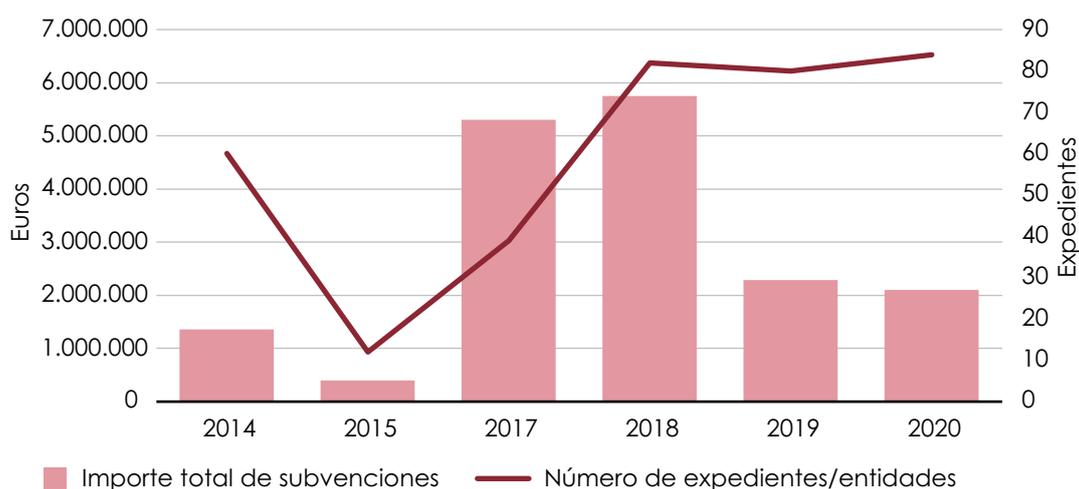
	2014	2015	2017	2018	2019	2020
Importe concedido (euros)	1.355.456 €	401.628 €	5.307.821 €	5.757.540 €	2.293.005 €	2.106.228 €
Importe finalmente ejecutado ¹	1.299.071 €	280.853 €	5.094.855 €	5.745.699 €	2.254.123 €	2.104.719 €
Número personas destinatarias ¹	228	53	547	598	242	219
Sexo, hombres (%)	36%	45%	30%	28%	24%	26%
Edad <=25 (%)	9%	11%	13%	12%	14%	13%
Edad 26-35 (%)	31%	45%	29%	34%	40%	37%
Edad 36-45 (%)	36%	25%	23%	24%	22%	29%
Edad >46 (%)	25%	19%	34%	29%	23%	21%
< Bachiller	30%	11%	28%	16%	15%	6%
Bachiller – FP Medio	14%	2%	22%	24%	16%	29%
FP Superior – Universidad	50%	75%	50%	56%	67%	65%
Missing estudios	6%	11%	1%	5%	2%	0%

* En el año 2016 no se convocaron subvenciones a cargo de este programa. ¹ Se han tenido en cuenta los importes reintegrados por las entidades beneficiarias, pero no los intereses asociados a tales reintegros. ² Las personas que participan en varias convocatorias se contabilizan como personas diferentes. Total: 1.887 personas.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECyL.

El número de entidades beneficiarias en PRORGAN no ha variado en los tres últimos años a pesar de la variación de su dotación presupuestaria. En 2018 se llegó a más de 80 entidades, con un fuerte incremento con respecto a años anteriores. Desde entonces, a pesar de que el presupuesto ha sido menor, se ha mantenido el número de entidades beneficiarias, con la consiguiente reducción de la subvención media por entidad. Entre 2014 y 2020, en total se registraron 1.600 personas destinatarias únicas y 161 entidades beneficiarias únicas. Por otro lado, la distribución de expedientes por provincia muestra que la mayoría de ellos fueron registrados en Burgos (83 acumulados entre 2014 y 2020), seguido por Salamanca (76), y León (57).

GRÁFICO 40. NÚMERO DE ENTIDADES BENEFICIARIAS Y TOTAL DE SUBVENCIONES EN LAS CONVOCATORIAS DE PRORGAN



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

3.2.3. Evaluación analítica

La mayor parte de las entidades beneficiarias fueron autorizadas a seleccionar directamente a las personas destinatarias del contrato subvencionado a través de PRORGAN. Como se ha señalado anteriormente, las bases reguladoras de PRORGAN ofrecen dos vías para preseleccionar a las personas destinatarias de los contratos subvencionados: (1) el ECYL elige a las personas candidatas y las entidades beneficiarias valoran si el perfil se ajusta a sus necesidades o (2) son las propias entidades quienes eligen a las personas destinatarias. El siguiente cuadro, el panel a) muestra el porcentaje de expedientes que optan por la segunda vía de selección. En la misma línea, el panel b) muestra el porcentaje de personas destinatarias que han sido selec-

cionadas según esta vía, suponiendo que las entidades la han utilizado para todas las personas incluidas en el expediente.

Esta vía de preselección, junto con la prevalencia del criterio de “adecuación al puesto de trabajo”, dificulta realizar una evaluación de impacto del programa. El hecho de que sean las entidades quienes seleccionan a los trabajadores con criterios subjetivos desconocidos para el evaluador impide construir un grupo de control formado por trabajadores de características similares que no participen en el programa con el que comparar la evolución laboral de quienes sí lo hacen y estimar así el impacto del programa en su empleabilidad.

CUADRO 36. PROPORCIÓN DE EXPEDIENTES Y PERSONAS DESTINATARIAS QUE CONTRATAN DIRECTAMENTE

	(a) Expedientes			(b) Personas destinatarias*		
	Total	Contratan directamente	% sobre el total	Total	Contratan directamente	% sobre el total
2014	60	59	98%	228	226	99%
2015	12	12	100%	53	53	100%
2017	39	39	100%	547	547	100%
2018	82	77	94%	598	574	96%
2019	80	69	86%	242	220	91%
2020	84	78	93%	219	201	92%
Total	357	334	94%	1.887	1.821	97%

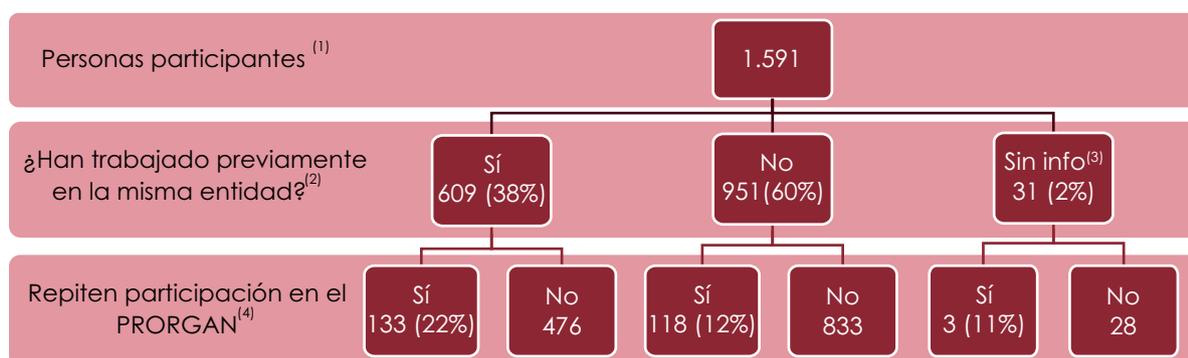
* Las personas que participan en varias convocatorias se contabilizan como personas diferentes. Total: 1.887 personas (las personas con más de una observación en una misma convocatoria no se han tenido en cuenta en el análisis).

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL.

Ante esta limitación, en lo que sigue se hace un análisis descriptivo no causal del programa a partir de los microdatos procedentes de los registros administrativos del programa y de las vidas laborales de sus participantes, puestos a disposición de la AIReF para este estudio por el ECYL y la TGSS. Cabe destacar que no se puede atribuir ningún vínculo causal a los resultados mostrados, es decir, que no se podrá concluir que lo que se observa en las trayectorias laborales posteriores a su participación viene dado exclusivamente por su participación en PRORGAN. Sin embargo, ofrece algunas pistas sobre su funcionamiento.

El 38% de las personas destinatarias ya habían trabajado en la misma entidad beneficiaria antes de participar en el programa. De las 1.591 personas destinatarias analizadas, 609 ya habían trabajado en la misma entidad beneficiaria de PRORGAN en algún momento anterior a su participación.

CUADRO 37. PERSONAS PARTICIPANTES QUE HABÍAN TRABAJADO EN LA MISMA ENTIDAD PREVIAMENTE



Notas:

⁽¹⁾ Para las personas que participan en más de una convocatoria, se tiene en cuenta la primera de ellas. Cuatro personas no se han incluido por contener errores en los ficheros de la Seguridad Social. Total: 1.591 personas (las personas con más de una observación en una misma convocatoria no se han tenido en cuenta en el análisis).

⁽²⁾ Antes de su primera participación en el PRORGAN.

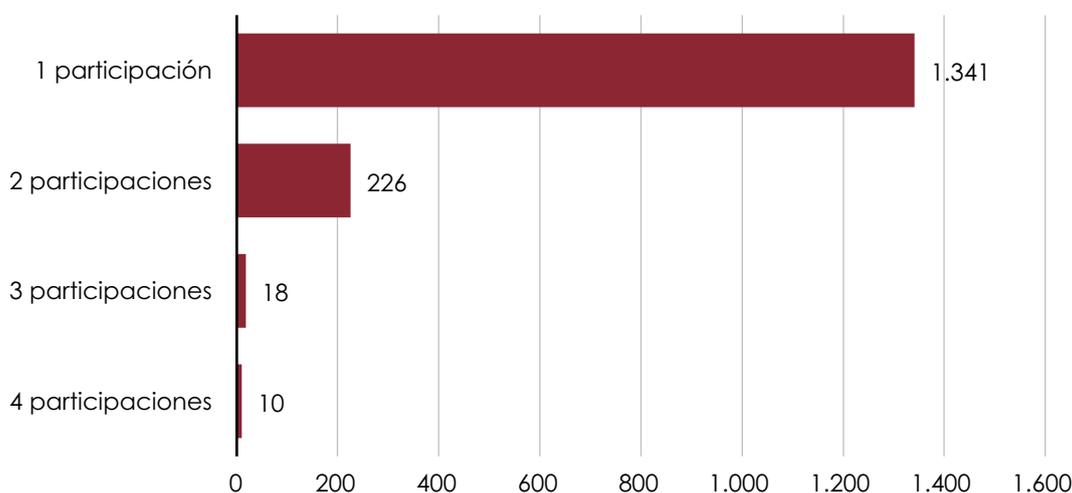
⁽³⁾ Según los datos de Seguridad Social no han trabajado nunca en dichas entidades.

⁽⁴⁾ Puede ser en otra entidad beneficiaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL y de la TGSS.

Una parte de las personas destinatarias repiten participación en la misma entidad beneficiaria. El gráfico 41 indica que un total de 254 personas (16%) fueron contratadas más de una vez a cargo del programa. La mayoría de estas personas, 226, participaron en 2 convocatorias; 18 personas participaron en 3; y 10 personas alcanzaron hasta 4 participaciones. De entre todas ellas, 208 personas repitieron al menos una vez la misma entidad beneficiaria, es decir, un 82% de las personas repetidoras. De las 951 personas que no habían trabajado en la entidad previamente, 118 (12%) repiten participación en convocatorias posteriores. De las que tenían vínculo laboral previo con la entidad, 133 (22%) repiten participación en el programa.

GRÁFICO 41. NÚMERO DE PERSONAS* DESTINATARIAS SEGÚN NIVEL DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir del ECYL.

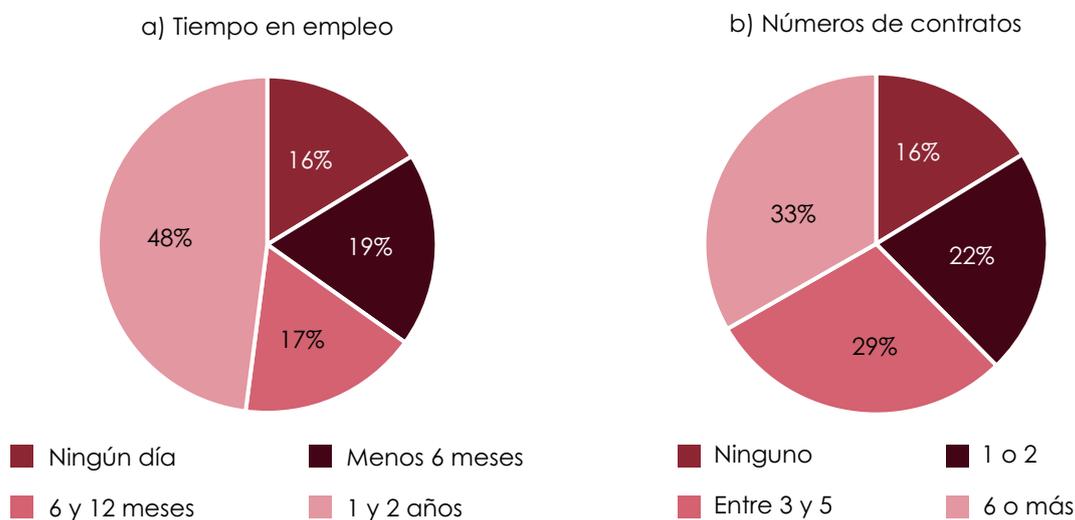
* En este gráfico se contabiliza una persona una única vez, independientemente del número de participaciones.

En resumen, se observan ciertos indicios de que el programa podría estar financiando, un porcentaje de contrataciones que quizás se habrían producido igualmente en su ausencia (peso muerto). Estos indicios se manifiestan por una doble vía: por un lado, casi el 40% de las personas contratadas habían trabajado anteriormente en la entidad subvencionada; por otro, un 12% de los contratados son personas con varias participaciones en el programa. La contratación de personas previamente subvencionadas ya se ha limitado desde el año 2019 con la introducción de una cláusula en las bases reguladoras que impide financiar los contratos de personas que hubiesen participado en los últimos 12 meses en este programa o en alguno de los dos mencionados anteriormente, JOVESAL y COTESAL.

El análisis de la vida laboral de los participantes en PRORGAN antes de su contratación en el programa, evidencia como atiende a una población muy heterogénea con predominio de personas de empleabilidad relativamente buena. El gráfico 42 muestra que casi la mitad de las personas participantes habían trabajado más de 365 días en los dos años previos a su participación en PRORGAN⁴⁰. Por otro lado, el 16% de las personas participantes no había trabajado ni un solo día y el 19% había trabajado menos de seis meses durante los dos años previos a empezar el programa. En cuanto al número de contratos firmados en los dos años previos, un 33% de personas había obtenido 6 o más contratos, mientras que un poco más de la mitad había firmado entre 1 y 5 contratos.

⁴⁰ Para más detalles sobre la selección de la muestra y notas metodológicas, véase el anexo III.

GRÁFICO 42. EMPLEO Y CALIDAD DE EMPLEO DURANTE LOS DOS AÑOS PREVIOS A LA PARTICIPACIÓN

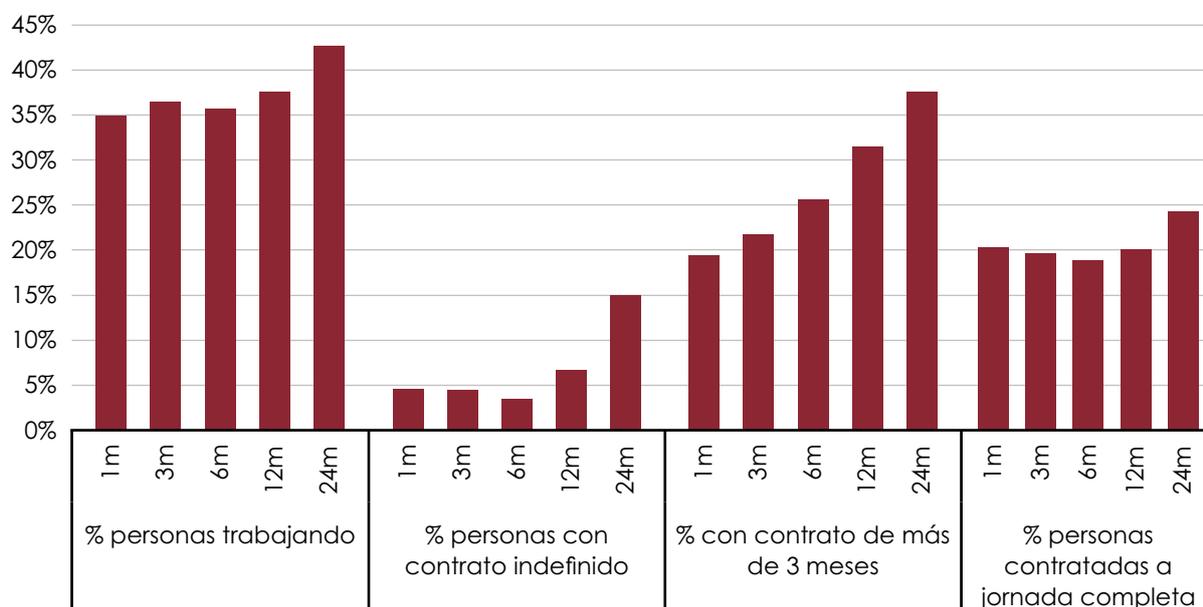


Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL y de la TGSS.

Ante la imposibilidad de construir grupos de control adecuados y llevar a cabo un análisis causal de impacto, se analiza también la situación posterior a la participación en el programa para las personas que no habían tenido un empleo en los dos años previos.

En los dos años siguientes a la finalización del contrato subvencionado, las personas que no habían trabajado en los dos años previos presentan tasas de inserción entre el 35% y el 45%. Este resultado no es atribuible directamente al programa, aunque sí refleja una mejora en la situación laboral posterior de los participantes con respecto a su situación anterior. En él se muestran distintos indicadores de la situación laboral de estas personas. Solo un 15% consigue un contrato indefinido a los dos años de finalizar el programa. Casi el 20% tiene un contrato de más de tres meses el primer mes tras su paso por PRORGAN y este porcentaje llega al 38% (casi el 90% de los que están trabajando) a los 24 meses. Aproximadamente la mitad de los que trabajan lo hacen a jornada completa.

GRÁFICO 43. SITUACIÓN LABORAL DESPUÉS DEL PROGRAMA DE LAS PERSONAS SIN EMPLEO EN LOS DOS AÑOS PREVIOS



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos del ECYL y de la TGSS.

3.2.4. Principales hallazgos

- **Se observa que el programa se orienta principalmente hacia el sostenimiento de actividades o entidades de interés social, quedando en un segundo plano los objetivos de empleabilidad de las personas contratadas.** La contratación de personas según su adecuación al puesto de trabajo, la vinculación previa o recurrente de buena parte de ellas con la entidad, los criterios de valoración referidos al servicio prestado y al desarrollo de la actividad y su convivencia con otros programas de características similares dirigidos a colectivos específicos son algunos de los elementos que reflejan dicha orientación. Los aspectos señalados en primer lugar se han tratado de corregir desde la convocatoria de 2019.
- **Existe una gran heterogeneidad entre las personas contratadas en términos de desempeño laboral previo al programa y una buena parte de ellas tienen una empleabilidad relativamente buena.** Esto indicaría que el programa no atiende de manera prioritaria a los colectivos señalados en la estrategia de empleo.
- **Por el diseño del programa y la falta de información adecuada no se puede realizar una evaluación de impacto, lo que evidencia la necesidad de que los programas se diseñen con las características suficientes para ser evaluables.** El

hecho de no dirigirse a un colectivo específico y de que la selección de candidatos la realice la entidad sin criterios claramente definidos dificulta la aplicación de una estrategia de identificación causal que permita conocer el impacto del programa en términos de la empleabilidad posterior de las personas contratadas.

- **Ante la incapacidad de llevar a cabo un análisis causal los resultados del programa no son concluyentes, si bien el 30% de los participantes que no tenían un empleo antes de participar en el programa se encuentran empleados con posterioridad al mismo.**

4

PROPUESTAS

Los programas analizados se ven limitados por un contexto laboral marcado por una tasa de desempleo elevada, aunque algo menor en Castilla y León que en el conjunto de España, gran incidencia del desempleo de larga duración y una alta temporalidad. Estos factores limitan el efecto de las políticas, reduciendo su impacto y el alcance y la duración de sus efectos. Así, las políticas de creación de empleo (ELMIN) tienen un efecto muy modesto o no significativo en el medio y largo plazo. Por el contrario, las políticas de formación (FOD), en general, presentan un impacto positivo en la inserción laboral que se acentúa cuando se acompañan de políticas de orientación e inserción (OFI). Sin embargo, en ningún caso se encuentran efectos sobre la calidad del empleo.

Las políticas activas de empleo no pueden sustituir a las reformas necesarias para combatir la elevada temporalidad y el alto nivel de desempleo que caracterizan al mercado de trabajo español. Los resultados de este trabajo refuerzan lo observado por la AIREF en el estudio sobre Incentivos a la contratación y al trabajo autónomo⁴¹, en el que se constataba el efecto también limitado de los incentivos en forma de bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social para estimular la contratación y el emprendimiento. Se debe buscar un mejor encaje de la oferta formativa con las necesidades de las empresas que contribuya a paliar estos problemas, pero también es necesario abordar desde otros ámbitos el recurso excesivo a la contratación temporal, de forma que, con plantillas más estables, los empleadores potencien su apuesta y compromiso con la formación.

En cualquier caso, el análisis realizado en los apartados anteriores permite formular una serie de propuestas para mejorar con carácter general la eficacia de las políticas activas de empleo en Castilla y León y, en particular, de los programas analizados. Si

⁴¹ <https://www.airef.es/es/spending-review-fase-ii-estudio-incentivos-a-la-contratacion-y-al-trabajo-autonomo/>

bien este informe analiza únicamente cuatro de los más de 60 programas gestionados por el ECYL, se alcanzan algunas conclusiones de carácter general que permiten derivar propuestas que van más allá de los programas concretos e incluso del ámbito de actuación de la Junta de Castilla y León.

4.1. Propuestas generales

4.1.1. Mayor coordinación entre programas

El ECYL gestiona un amplio catálogo de servicios que incluye programas específicos de orientación, de formación y de empleo y programas mixtos que combinan algunos de los tres elementos anteriores. Ese modelo de gestión es común a todos los servicios públicos de empleo, tal y como se refleja en los planes anuales de política de empleo.

Es necesario avanzar hacia un modelo de prestación de servicios más flexible y que permita ofrecer una atención integral a los usuarios. El programa OFI trata de potenciar la eficacia de la formación con acciones de orientación y acompañamiento integradas en el programa, a pesar de que ya se proporcionan directamente por el ECYL y a través de otras líneas de subvenciones. Además, se ha constatado una ausencia total de coordinación de su oferta formativa con la de FOD. Por otro lado, en ELMIN y en PRORGAN no se encuentran conexiones con ninguno de los programas de formación a pesar de las sinergias que tendría su combinación. Cuando resulte adecuado, antes de poner en marcha nuevos programas o formas de atención a determinados colectivos se pueden realizar proyectos piloto que permitan estimar su impacto mediante la metodología de ensayos controlados aleatorizados y así decidir cuáles resultan más eficaces o eficientes antes de ampliar su alcance.

4.1.2. Refuerzo de la orientación y la capacidad de intermediación

La evaluación de impacto pone de manifiesto los efectos positivos de la orientación y el acompañamiento a la inserción, a pesar de estar limitadas a un proyecto concreto. El impacto podría ser mayor si **las acciones de orientación y acompañamiento se efectuasen desde las oficinas de empleo**, donde se tiene acceso al catálogo completo de servicios del ECYL. Por otro lado, **los servicios públicos de empleo deben potenciar sus capacidades de intermediación** con un papel proactivo en la prospección del tejido empresarial de su región.

4.1.3. Impulso a los servicios de diagnóstico y tratamiento personalizado

En los programas analizados se constata la heterogeneidad de personas a los que se dirigen. La elevada carga administrativa conduce a programas generalistas orientados a la ejecución de los fondos disponibles. En general, las acciones que se desarrollan son similares para todos los participantes, sin hacer diferencias por perfil laboral que permitan modular la intensidad y tipo de actuaciones requeridas para promover su inserción.

El estudio de la AIReF sobre políticas activas de empleo recomendaba **impulsar de forma centralizada el desarrollo de una herramienta de diagnóstico** que se pueda implementar en todas las comunidades autónomas. Esta herramienta debería incorporar toda la información de carácter sociodemográfico, de nivel de formación y la relacionada con el ámbito laboral en poder de las administraciones públicas.

4.1.4. Orientación a resultados, seguimiento y evaluación

El ECYL tiene acceso a un elevado volumen de información que le permitiría realizar un diagnóstico detallado de los retos de su mercado de trabajo sobre el que establecer objetivos medibles y construir un sistema de seguimiento y evaluación estructurado y orientado al análisis de los resultados alcanzados por los programas que gestiona. Un sistema como el que se define a continuación permitiría detectar posibles desviaciones en la implementación y en los resultados esperados de los programas y tomar decisiones para su corrección de forma que garantice la eficiencia y la eficacia de los programas que lidera.

Las propuestas generales para el seguimiento y evaluación de las políticas de empleo de Castilla y León que se derivan de los resultados del análisis del sistema de seguimiento e indicadores y de los casos identificados como buenas prácticas, son las siguientes:

- Se debe **contemplar la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación en la definición de la estrategia y planes anuales de empleo** como piezas clave de la gobernanza de la Estrategia de Empleo regional tal y como ha previsto la EEAE 2021-2024⁴²:

⁴² El PAPE de 2020 avanza que la EEAE 2021-2024 trabajará aún más por la implantación de la cultura de la evaluación y planteará un sistema más ambicioso de evaluación –un modelo integrado– que preverá la realización de un informe de evaluación de cada PAPE –yendo más allá del papel de este solo como instrumento de gestión para el reparto territorial–, una monitorización de los programas y servicios que permita una adecuada evaluación de los mismos en cada comunidad autónoma y para el conjunto del SNE, y la realización de evaluaciones externas de las PAE.

- Los **objetivos** definidos en el marco estratégico deben ser **específicos, medibles, alcanzables, relevantes y que permitan un seguimiento temporal** (criterios SMART, por sus siglas en inglés⁴³).
- Se deberá diferenciar entre los **indicadores de contexto, de ejecución y resultados e impacto** y, para cada uno de ellos deberá conocerse el valor que toma en el momento de referencia o punto inicial que se fije y a partir del cual definir los objetivos a alcanzar, así como los **hitos y objetivos intermedios y finales**.
- La puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación de las PAE exige **disponer de los medios técnicos e informáticos suficientes, así como de personal estable y cualificado** para la recopilación y tratamiento de la información.
- Se requiere **sistematizar el acceso a otras fuentes de información con datos laborales** (datos de contratos, Tesorería General de la Seguridad Social) que faciliten el cruce de distintas fuentes de información, la actualización de los registros correctamente y evitar el uso de ficheros de trabajo con formatos que dificultan el tratamiento de la información y que aumentan la probabilidad de error.
- La monitorización de los procesos de seguimiento y evaluación de los programas exige disponer de **manuales y guías de seguimiento y evaluación y documentos metodológicos**.
- **La creación de una unidad de planificación y evaluación en el seno del ECYL debería constituir uno de los compromisos a lograr en el medio/largo plazo** con competencias y recursos suficientes para implementar los sistemas de seguimiento y evaluación. Esta sería además una iniciativa plenamente alineada con el planteamiento del informe para la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la comunidad, realizado por la AIREF para la Junta de Castilla y León en 2021⁴⁴. Este plan conlleva, entre otras acciones, la creación de una unidad independiente de evaluación en el Consejo de Cuentas y la creación además de unidades de evaluación en los centros gestores con responsabilidades sobre el diseño, seguimiento y evaluación de planes e indicadores con metodologías armonizadas.

Si bien la creación de esta unidad sería lo óptimo, en el anexo II se presenta como aportación concreta una **propuesta de cuadro de mando de indicadores para los programas de formación para el empleo** –en particular, FOD y OFI– que podrían

⁴³ *Specific, measurable, achievable, relevant y time-bound.*

⁴⁴ https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/binarios/688/785/AIREF_InstitucionalizacionEvaluacion.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobnocache=true

implementar los gestores en el corto plazo p mejorar el seguimiento de estos programas. En la práctica, el cuadro de mando debería mostrar la información en formatos gráficos y realizar análisis visuales, analizar la evolución temporal de los distintos indicadores y detectar posibles desviaciones de los objetivos definidos. Además, serviría de base para la obtención de las memorias anuales y otro tipo de informes, simplificando así su elaboración y potenciando su utilidad.

4.2. Propuestas específicas

La excelente colaboración prestada en el desarrollo de este estudio, la información extraída de las entrevistas con los miembros del equipo directivo y los gestores de los programas y el análisis realizado ponen de manifiesto **el compromiso firme del ECYL con la gestión eficaz de las políticas de empleo y su interés por ofrecer una amplia carta de servicios** que trata de cubrir tanto actuaciones de carácter general como otras más específicas dirigidas a trabajadores y empresas.

Las áreas de mejora que se han detectado obedecen principalmente a **limitaciones de carácter estructural que es necesario superar**, pero también se han identificado **algunos aspectos específicos que podrían mejorar** la eficacia de los programas analizados. Todas ellas se relacionan a continuación.

4.2.1. Programa de formación para desempleados FOD

- Es necesario **revisar el modelo de financiación y provisión de formación para desempleados**, de forma que **combine una oferta formativa estable**, previsible, actualizada en sus contenidos, ajustada a las necesidades del tejido productivo y de calidad **con la capacidad de incorporar y apostar de forma ágil por especialidades nuevas** o que se configuran como esenciales en cambios del modelo productivo. Esta reflexión se ha iniciado en el **Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional**⁴⁵, que integra la FP del sistema educativo y la FP para el empleo en un modelo único para estudiantes y trabajadores empleados o desempleados, pero que no concreta el papel de los servicios públicos de empleo en este ámbito.
- En el **modelo actual**, basado en la concesión de subvenciones a entidades de formación públicas y privadas, en combinación con algunos centros propios de los servicios públicos de empleo, **sería preciso avanzar hacia:**

⁴⁵ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodem ministros/resumenes/Documents/2021/150621-texto-anteproyecto.ley-fp.pdf>

- **Reducción de la carga administrativa**, implementando alguna de las propuestas recogidas en el estudio sobre subvenciones de la AIReF (impulso a la informatización de los procesos, control financiero según un análisis de riesgo, etc.)⁴⁶.
- **Convocatorias plurianuales**, que abarquen varios “cursos académicos”, que permitan una oferta formativa estable con un **calendario previsible** y que conlleven una reducción de la carga administrativa al disminuir el número de convocatorias.
- **Redimensionar adecuadamente la oferta** a partir de un **diagnóstico y cuantificación** precisos de los colectivos a los que se debe dirigir la formación y establecer **distintos niveles de intervención** en función de un **perfilado** de los trabajadores desempleados: reforzar la orientación y el diseño de itinerarios formativos en el caso de los colectivos más vulnerables, potenciar las competencias transversales, la actualización de conocimientos y las habilidades de gestión y dirección en las personas con niveles más altos de formación y potenciar la formación para el emprendimiento.
- Reorientar la oferta formativa a través de una **mejora de los procesos de identificación de necesidades de las empresas**: mantener las labores de prospección e incorporar sus hallazgos de forma sistemática al procedimiento de necesidades de formación e incorporar al análisis información pública sobre vacantes a través de un rastreo de las plataformas de búsqueda de empleo más relevantes. Para ello, se puede valorar el uso de la herramienta Skills-OVATE⁴⁷, desarrollada por CEDEFOP y Eurostat.
- Dedicar recursos a **fomentar la inversión en el desarrollo de especialidades identificadas como estratégicas** que no se cubren con la oferta de entidades actual.
- Elaborar **guías sobre los criterios de valoración de solicitudes** que permitan equilibrar el peso de los distintos aspectos (calidad, innovación, inserción, etc.). Incorporar algún elemento que valore la especialización en el área en la que se solicita el curso y homogeneizar el tratamiento de las entidades que no puntúan en algún criterio por no haber participado anteriormente en el programa, de forma que se dote de seguridad jurídica a los procesos de selección.

⁴⁶ <https://www.airef.es/es/estudio-1-estrategia-y-procedimiento-en-la-concesion-de-subvenciones/>

⁴⁷ <https://www.cedefop.europa.eu/en/data-visualisations/skills-online-vacancies>

- Se debe **impulsar el seguimiento y evaluación de la calidad de la formación**, incorporando el **tratamiento automatizado de los cuestionarios de evaluación de los alumnos y de las memorias de autoevaluación de las entidades** para una explotación más exhaustiva de sus resultados, buscando un **acceso sistemático y automatizado a la información laboral** de contratos y de la TGSS, **analizando cada acción formativa** de manera individualizada y en **coordinación con OFI y otros programas de formación** con los que comparta oferta formativa o beneficiarios.

4.2.2. Itinerarios integrados de orientación, formación e inserción OFI

- Se recomienda seguir tratando de mejorar los resultados del programa a través de un **refuerzo del concepto de itinerario y de las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción**. Para ello, se propone:
 - Priorizar **proyectos que integren varias acciones formativas complementarias** que permitan conformar un itinerario personalizado en función del perfil de las personas desempleadas. Para ello se podría permitir la asociación de varias entidades de formación.
 - Abordar **mecanismos de inserción más robustos** que generen vínculos estables entre la empresa y el trabajador, como la posibilidad de que las entidades de formación establezcan **convenios con empresas** que asuman el compromiso de contratación o con entidades que realicen un **apoyo efectivo e integral al autoempleo**. Se puede fomentar su implicación a través de la posibilidad de dedicar una parte de la subvención a dichas empresas o entidades colaboradoras.
- Sería conveniente reforzar los criterios de selección para **asegurar la atención a colectivos con especiales dificultades**, sobre los que se pueden contemplar medidas especiales como la inclusión de determinadas competencias transversales o valorar de forma diferencial los compromisos de inserción.
- Se debe buscar una **mayor coordinación con la oferta formativa del programa FOD**, valorando favorablemente proyectos que se desarrollen en áreas que FOD no consigue cubrir.
- Se debe **impulsar el seguimiento y evaluación de la calidad del programa**: incorporando el **tratamiento automatizado de los cuestionarios de evaluación de los alumnos y de las memorias de autoevaluación de las entidades** para una explotación más exhaustiva de sus resultados; **evaluando las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción**; recogiendo la **opinión de las empresas** que contratan a los trabajadores; publicando los informes de valoración de las

entidades; buscando un **acceso sistemático y automatizado a la información laboral** de contratos y de la TGSS y analizando los resultados en **coordinación con FOD y otros programas de formación** con los que comparta oferta formativa o beneficiarios.

4.2.3. Contratación de desempleados del sector de la minería ELMIN

- El programa debe **centrarse en los colectivos con mayor dificultad de encontrar un empleo alternativo**, puesto que no mejora la empleabilidad posterior de los participantes.
- En colectivos con menores problemas de empleabilidad, este tipo de programas se debe **combinar con acciones dirigidas a la recualificación de los participantes** y, en su caso, con el **fomento del autoempleo**, basado en un acompañamiento integral a los trabajadores.
- Su evaluación no debe realizarse únicamente en términos de empleabilidad, sino que se debe **analizar el impacto del programa en otras variables, como niveles de pobreza y desigualdad en la región, éxodo rural o inserción social**.
- Aunque el programa se encuadra en el Plan de Dinamización de determinados municipios, debería establecerse una cláusula que asegurase la **cobertura de todos los trabajadores del sector afectados por su declive**, independientemente de su lugar de residencia dentro de la comunidad.
- Se debe coordinar su **convivencia con MINEL** y valorar la **pertinencia** de mantener estos programas **a la luz de la evaluación del Plan de Dinamización de los Municipios Mineros 2016-2020**.

4.2.4. Contratación por instituciones sin ánimo de lucro PRORGAN

- Dada la orientación del programa al apoyo de actividades y entidades de interés social, sería recomendable **incorporar la perspectiva de las entidades a la evaluación** de impacto teniendo en cuenta variables como su supervivencia, el tamaño de la entidad (número de trabajadores) o su impacto social.
- Reforzar la **atención a personas de baja intensidad laboral previa**, priorizando su contratación y valorando positivamente acciones complementarias que favorezcan su empleabilidad posterior. Cuando, por el interés social del proyecto, sea necesario contratar personas de buena empleabilidad priorizando la adecuación al puesto de trabajo, el énfasis de la valoración debería ponerse en criterios relacionados con la calidad del empleo (duración, estabilidad, salario, etc.).

- Garantizar la evaluabilidad del programa. El diseño actual impide realizar una evaluación de su impacto sobre la empleabilidad posterior de las personas. Para hacerlo posible, sería necesario establecer criterios objetivos de selección y almacenar la información que posibilite su reproducción posterior, de forma que se puedan encontrar personas de características similares con las que comparar a los participantes.
- Para potenciar el impacto de los programas en la empleabilidad, se deberían **establecer vínculos con otros programas**, como fomentar contrataciones de personas que hayan finalizado con evaluación positiva acciones formativas en el área de actividad del proyecto.
- La estabilidad podría fomentarse mediante una **subvención por un periodo más largo y** decreciente tras los primeros seis meses.

La presidenta de la AIReF

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. H. Sánchez', is centered below the text.

Cristina Herrero Sánchez

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

Card, D., Kluve, J., Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.

Jaenichen, U., Stephan, G. (2011). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied economics*, 43(10), 1209-1225.

Memoria ECYL 2018.

Memoria ECYL 2019.

Memoria ECYL 2020.

Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

Instrucción ECYL/2/2018, para la determinación de las necesidades formativas a aplicar en la oferta formativa para trabajadores desempleados en la comunidad de Castilla y León 2018/2019.

Instrucción ECYL/2/2020 para la determinación de necesidades formativas a aplicar en la oferta para trabajadores desempleados de la comunidad de Castilla y León en 2020/2022.

Registro de Entidades CYL.

Orden EEI/988/2020, de 25 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León.

Resolución de 7 de octubre de 2020, de la presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones públicas destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la comunidad de Castilla y León, para los años 2020 y 2021 (y 2018/2019).

Orden EEI/735/2020, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras dirigidas a las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI).

Resolución de 11 de septiembre de 2020, de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en el programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI) para el año 2020 (y 2018).

Resoluciones de concesión OFI por provincia.

Resoluciones de concesión FOD por provincia.

Informe anual de prospección y necesidades formativas sectoriales, territoriales y por colectivos, 2020. SEPE.

Informes de evaluación de la calidad de acciones formativas y de entidades de formación.

Informes definitivos de inserción de alumnos FOD.



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es