



Unión Europea
Fondo Social Europeo
"El FSE invierte en tu futuro"

Cofinanciado por el FSE.
Programa Operativo 2014-
2020 DE ASISTENCIA
TECNICA

Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación Temática de Igualdad de Género en el marco del periodo de programación 2014 – 2020

(Cofinanciado por el Fondo Social Europeo, PO 2014-2020 de Asistencia Técnica)



Este informe recoge los principales hallazgos de la evaluación temática de igualdad de género, definida en el “Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE 2014-2020”. En esta evaluación **se ha analizado la totalidad de los programas operativos del FSE 2014-2020**, aplicando los criterios de evaluación del diseño, implementación, eficacia, eficiencia, resultados e impacto en torno a las medidas que se han desarrollado en favor de la igualdad de género, **desde el inicio de los programas operativos hasta el 31 de diciembre de 2017**.

Para la realización de este informe se ha utilizado una **metodología mixta**, combinando el análisis cuantitativo con el cualitativo y triangulando los resultados para la evaluación. Más concretamente, se ha realizado una exhaustiva labor de revisión documental de toda la normativa y de toda la documentación de programación, ejecución y evaluación de los PO relevante para el objeto de evaluación; se ha recopilado, tratado y analizado estadísticamente de manera agregada toda la información relativa a los indicadores de productividad y resultados disponibles procedentes de los informes anuales de ejecución (2015-2016 y 2017) y de los programas operativos; se ha realizado una consulta mediante una plataforma telemática a todos los Organismos Intermedios de los programas operativos del FSE y beneficiarios directos de la Autoridad de Gestión, de un lado y, de otro, a los organismos de igualdad territoriales sobre su percepción en torno a los diversos criterios de evaluación; se han analizado seis estudios de caso de programas operativos regionales representativos de la diversidad de programas en marcha en FSE, a través de entrevistas y análisis de documentación de diversa índole de cada uno de los programas. Por último, se han recopilado ocho actuaciones que pueden ser consideradas buenas prácticas desde diferentes perspectivas en la aplicación del principio de igualdad de género (algunas son medidas específicas y otras son actuaciones de carácter más transversal o herramientas para potenciar la aplicación de este principio).

¿Se ha incorporado la perspectiva de género al diseño de los PO de FSE?, ¿se está enfocando el FSE a los problemas prioritarios o sustantivos en la materia?

- El **Acuerdo de Asociación**, documento de referencia de los programas operativos, recoge el precepto de respeto al principio de igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación, pero no plantea una estrategia o metodología clara para una integración efectiva en los programas de FSE. Esta carencia se traslada en la cadena de programación, de manera que se detecta **cierto déficit en la estandarización del principio en todas las fases de la programación**, que se traduce en una falta de orientaciones precisas o de disposición de mecanismos concretos para su aplicación.

Por tanto en el próximo periodo de programación resulta recomendable incluir **prioridades estratégicas en materia de igualdad de género**, acompañadas por los medios necesarios para llevar a cabo las actuaciones previstas en función de las existentes a nivel nacional.

- Por otro lado, puede afirmarse que, en términos generales, **la documentación estratégica** que rige la programación de Fondo Social Europeo **es coherente con las principales líneas normativas** en materia de género en vigor en el Estado, presentando una considerable alineación con ellas, si bien las sinergias detectadas en los marcos de actuación son más evidentes en el ámbito laboral que en el de la inclusión social o la educación/formación.
- La puesta en relación de **las brechas de género identificadas en el diagnóstico de partida** al inicio de la programación (2013) **y las soluciones** programadas para dar respuesta a las mismas, pone en evidencia un **cierto desequilibrio**, en tanto en cuanto **estos retos han sido asumidos**

con diferentes niveles de intensidad. Así, las estrategias de intervención vinculadas con el fomento del empleo convergen con mayor claridad con las necesidades y los retos identificados, que las definidas para promover la inclusión social o las definidas en el ámbito de la formación y educación. A ello se suma el reto de una definición de propuestas de actuación de carácter más estratégico, que contemple de manera conjunta las diversas dimensiones de la desigualdad en el ámbito de actuación de que se trate (por ejemplo, el reto de la incorporación de las mujeres al empleo ha de verse afrontado por actuaciones que faciliten no sólo el acceso al empleo, sino que favorezcan la calidad del mismo, y eviten la segregación sectorial y la vertical).

- En términos generales, en el proceso de programación se ha detectado, como resultado de la ausencia de un enfoque estratégico operativo para la aplicación del principio de igualdad de género, un diseño de las actuaciones carente de un análisis de impacto de género que permita identificar, de un lado, los factores que producen las desigualdades para poder intervenir sobre ellas de una manera eficaz, y de otro lado, los condicionantes que pueden determinar el éxito de una actuación.

Constituye un logro de la programación el hecho de que las mujeres son consideradas grupo prioritario en todos los casos, lo que sin duda las sitúa en una posición privilegiada para ser beneficiarias de las distintas actuaciones del FSE. Sin embargo, la ausencia de una valoración del impacto de género de las operaciones en los términos planteados ha podido provocar que la aplicación de este principio en algunos casos genere el efecto contrario al deseado, o no se alcancen todos los resultados posibles.

Asumiendo la naturaleza generalista del documento de criterios de selección de operaciones, se han detectado elementos de mejora en la definición de los criterios de selección en términos de mayor adecuación y especificidad para dar respuesta a las necesidades identificadas más allá de los principios generales establecidos.

Atendiendo al carácter generalista de los Programas Operativos, sería deseable plantear el diseño de algún tipo de instrumento de carácter operativo, elaborado por la Autoridad de Gestión junto con el organismo de igualdad competente, con el objeto de sistematizar un método de carácter práctico que permita orientar a los diferentes organismos responsables de la gestión de los programas para incorporar de manera operativa la perspectiva de género, principalmente en los procesos de programación. En este sentido, podría resultar útil la articulación de algún tipo de documento de programación “intermedio” donde se plasme de manera explícita el impacto de género de cada una de las actuaciones planificadas, y la manera en que se espera abordar de manera transversal la perspectiva de género para dar respuesta a los retos existentes en cada Programa.

- El carácter preceptivo de la emisión del Dictamen de Igualdad vinculado a cada uno de los PO de FSE ha sido un gran logro en aras de la defensa del principio de igualdad, y sobre todo ha supuesto un instrumento muy útil para reflexionar en diferentes espacios sobre la incorporación de la perspectiva de género en la programación. Se considera por ello necesario desarrollar un seguimiento específico de su aplicación continuo y coordinado entre todos los agentes implicados en la gestión de los programas, con un protagonismo fundamental de los organismos de igualdad (que podría compartirse en los Comités de Seguimiento).
- En materia de información y comunicación la perspectiva de género ha sido un principio considerado en las fases de diseño y puesta en marcha de los PO de una forma generalista, sin identificar apenas medidas específicas, salvo excepciones. El uso de un lenguaje no sexista constituye un reto aún fundamental para el conjunto de los programas operativos.

- El sistema de **seguimiento y evaluación** de la programación de FSE salvaguarda la obligatoriedad de desagregar los indicadores recogidos por sexo. Sin embargo, son minoritarios los programas que han previsto indicadores de género específicos que permitan medir más allá de los niveles de participación y proporcionen información sobre resultados con perspectiva de género. Por otro lado, si bien para la **determinación de los indicadores de productividad y resultados** en algunos casos, especialmente en los programas plurirregionales y en algunos regionales, se ha hecho un esfuerzo por actualizar los valores objetivos a las brechas detectadas, en otros casos estos valores objetivo parecen venir más determinados por los datos históricos de referencia de anteriores actuaciones, no prestando atención a la dimensión de las brechas de género detectadas más allá de la priorización marcada de la participación de las mujeres. Todo ello puede tener una clara incidencia en los resultados de la eliminación de las brechas de género.

Por ello se insta a **considerar la incorporación de indicadores específicos de género** en todas aquellas actuaciones en las que previamente se hubiera detectado una brecha de género y uno de sus fines sea la promoción de la igualdad de oportunidades. Así mismo se recomienda realizar una reflexión para mejorar los **informes anuales de ejecución** en términos de **dar visibilidad al cumplimiento de la incorporación de la perspectiva de género**.

¿Qué papel han jugado y deben jugar los organismos de igualdad?

- Si bien se previó en todos los PO una estrecha colaboración y participación por parte de **los organismos de igualdad territoriales** en los diferentes procesos de la programación y su implementación, ésta puede calificarse como **irregular**, lo que se materializa en una **imagen diluida del papel jugado por estos organismos**, a pesar de su deseo y voluntad por tener un papel más proactivo y protagonista. Los principales hitos de colaboración han sido la elaboración de los dictámenes de igualdad y su participación en los Comités de Seguimiento de los programas. En la medida en que no existía un procedimiento estandarizado de funcionamiento, **la participación y el rol** de los organismos de igualdad viene **articulado por su disponibilidad en términos de recursos humanos, reconocimiento y capacidad de influencia**.
- Pero los organismos de igualdad no sólo desempeñan este papel de transversalización de la perspectiva de género y de aplicación del principio de igualdad de oportunidades, sino que gestionan diversos **programas o medidas específicas**. Se trata de programas que están dirigidos a mujeres, que cuentan ya con una larga trayectoria y que atienden a necesidades muy concretas de intervención en materia de empleo generalmente. En este sentido, cabe preguntarse si este tipo de actuaciones deberían progresivamente ser asumidas por el organismo competente en la materia, una vez demostrada su necesidad y eficacia, y si su labor debería concentrarse en el impulso de acciones innovadoras, el desarrollo de iniciativas “piloto” o experimentales para dar respuesta a necesidades no resueltas, en paralelo con su papel de transversalización de la perspectiva de género.

Se plantea por tanto la necesidad de una reflexión en torno a la importancia que ha de concederse a la regularidad en la participación de los **organismos e igualdad** en los comités de seguimiento, y al papel protagonista que han de tener en el acompañamiento de la aplicación de la perspectiva de género en el ciclo de vida de los PO. Por ello es necesario prever y articular **mecanismos que permitan incorporar y tener en consideración de una manera operativa a los organismos especializados en materia de género**, con un carácter estandarizado y pautado. Por tanto han de articularse los **mecanismos para fortalecer su implicación y aportación**.

Un elemento en el que confluye la colaboración de ambos tipos de organismos es la **Red de Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres en los fondos comunitarios**. Dado que la

participación de unos organismos y otros en esta red es bastante desigual, deben articularse los mecanismos para favorecer su potenciación y el mejor aprovechamiento de las herramientas de las que dispone esta red.

¿Cómo se está aplicando el principio de igualdad en la puesta en marcha de los PO?

- Atendiendo a los diversos testimonios, **la inclusión de la perspectiva de género parece haberse ido diluyendo** en la medida que en el periodo analizado se han concentrado los esfuerzos fundamentalmente en la priorización de la ejecución y la certificación, debido al retraso en el arranque de este periodo y, por otro lado, a una visión estrictamente reglamentaria de la aplicación del principio de igualdad.
- En este contexto, si bien desde el lado de los organismos intermedios se ha observado **cierta inercia en la puesta en marcha de actuaciones**, la innovación que se ha observado en el periodo que abarca la evaluación se ha concentrado fundamentalmente en las actuaciones programadas por los **organismos** del tercer sector, que son **quienes en mayor medida ha apostado por el desarrollo de actuaciones innovadoras y experimentales**.
- El sistema de seguimiento en términos físicos y financieros presenta deficiencias en términos de inclusión de la perspectiva de género. Para llevar a cabo un análisis de las **realizaciones financieras** no se cuenta con información suficiente para determinar los efectos de la aplicación del principio de igualdad. Por su parte, en términos generales, **los indicadores específicos** proporcionan información más detallada del desarrollo de las actuaciones, pero éstos no han sido considerados en todos los programas, reduciendo las posibilidades de un seguimiento más preciso.

En los **indicadores de productividad** fijados en el sistema de seguimiento se recomienda hacer hincapié en la necesidad de realizar una desagregación por perfiles de los indicadores de las personas participantes, lo que permitirá afinar más el objetivo de la programación y los resultados que se quieren obtener. Así mismo se insta a **contemplar la incorporación de indicadores específicos de género** en aquellas ocasiones en las que la actuación tenga una naturaleza claramente marcada y dirigida a mitigar situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres.

Con el objetivo de medir el progreso y la evolución de todos los indicadores del sistema de seguimiento vinculados al género se recomienda valorar la **posibilidad de establecer**, siempre que sea posible, **un punto de partida y un hito** en cada una de las actuaciones previstas con el objetivo de profundizar en los progresos producidos, en aras de poder llevar a cabo también un análisis de la eficiencia.

¿Qué está aportando el FSE en materia de género y qué más cabe esperar?

- Los resultados observables en materia de género en el marco de la programación de FSE **no son imputables únicamente a FSE**, más aún si tenemos en cuenta que la propia incidencia de FSE supone una proporción mínima con respecto al total de políticas puestas en marcha en los territorios.
- En términos generales, se observa que **una mayor intensidad financiera o volumen de actuaciones no necesariamente repercute en unos mejores resultados en materia de género**. En este sentido, se observa una mayor eficacia en aquellos casos en los que el diseño de la actuación se desarrolla en marcos de gestión con sensibilidad/compromiso y cercanía con las personas

usuarias. Concretamente, se observa que aquellas actuaciones que han sido lideradas por **las entidades del tercer sector han obtenido mejores resultados en la mejora de la situación de las mujeres**. Este hecho estaría motivado por su mayor y mejor conocimiento y proximidad de los territorios de influencia y de los procesos de acercamiento/captación de las personas usuarias de FSE, por la especial motivación de su personal, y por contar en muchos de los casos con personal formado en materia de género.

Por tanto, se recomienda **impulsar la participación de entidades del tercer sector** en el marco de los programas de FSE con el objeto de seguir fomentando su papel como **agentes de transformación y experimentación en el territorio**. Dados los buenos resultados obtenidos, puede resultar de interés potenciar los procesos de transferencia de sus buenas prácticas.

Cuantitativamente, las actuaciones que están **focalizadas a un público objetivo determinado**, como es el caso del OT 9 del POISES, **están funcionando mejor y obteniendo mejores resultados** que las actuaciones con un carácter más general. En este sentido, hasta el momento, los principales resultados parecen situarse en los **colectivos de mujeres más vulnerables**, sobre todo en los de mujeres que se encuentran en contextos rurales. Todo ello fundamentalmente gracias al desarrollo de **actuaciones específicas dirigidas a mujeres** gestionadas por entidades especializadas en la materia.

Resulta por tanto fundamental **fortalecer** desde todas las perspectivas y agentes el desarrollo de la **estrategia dual**, fortaleciendo la puesta en marcha de **medidas específicas** que se han demostrado eficaces para intervenir especialmente con colectivos vulnerables de mujeres; pero sin descuidar la línea de **transversalización de la perspectiva de género**, pues las desigualdades se manifiestan en todos los ámbitos de intervención del FSE.

- FSE continua siendo un instrumento movilizador de recursos técnicos y financieros que **actúa como tractor de otras políticas públicas de los territorios en materia de género**. Por lo tanto su contribución destaca en términos de **movilización de recursos sinérgicos** entre las iniciativas desarrolladas en diferentes marcos. Gracias a la trayectoria del FSE en España las estructuras de gestión en la administración han consolidado internamente el principio horizontal de igualdad de género en sus procesos de trabajo. En este sentido, el trabajo en el marco de FSE **ha contribuido notablemente a sensibilizar en materia de género a las instituciones públicas**, lo que ha favorecido una mayor **conciencia de género** entre todo el personal que gestiona las políticas de FSE.

Este impacto positivo del desarrollo de las actuaciones en materia de género y la obligada aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres ha venido trasladándose también a muchos de **los órganos gestores** sobre los que se ha realizado un seguimiento y acompañamiento de sus actuaciones en materia de género.

- La incidencia de FSE está ligada a **la movilización de recursos para impulsar actuaciones singulares** que tienen un impacto muy positivo y que posiblemente no se hubieran puesto en marcha sin la incidencia de este fondo. Destaca positivamente el impulso de **acciones en los territorios rurales**, favoreciendo la empleabilidad de las mujeres en algunos territorios.

¿Cómo superar las principales barreras que dificultan la maximización del impacto de FSE en materia de género?

- La mayor parte de organismos intermedios comparten la demanda de **más personal experto o con formación específica en género**. En este sentido, dar un mayor impulso en el actual periodo

de programación al cumplimiento del principio de igualdad entre mujeres y hombres pasa fundamentalmente por un esfuerzo en **la capacitación del personal** que está más directamente implicado en la ejecución y el seguimiento de las actuaciones, de manera que su sensibilización al respecto permita interiorizar este principio e integrarlo de manera transversal y natural durante la puesta en marcha de los PO. Se considera necesario establecer **actividades de información, sensibilización y capacitación entre las entidades beneficiarias en materia de igualdad de género** lideradas por los organismos de igualdad, de manera coordinada y estructurada con el objetivo de maximizar la eficiencia de los recursos disponibles. En este sentido, el Grupo de Trabajo Técnico Interinstitucional de Igualdad en los Fondos del País Vasco puede ser un referente de notable interés.

- La **maximización de los impactos en materia de género** pasa, no obstante, en primer lugar, por el fortalecimiento del **compromiso institucional** en esta cuestión, que se traduce a su vez en una apuesta por **fortalecer el papel de los organismos de igualdad** como garantes de la aplicación del principio de igualdad, y por la transversalización efectiva en todas las políticas públicas de dicho principio.

En este sentido, la colaboración por parte de **personas especialistas en género** (unidades de género de algunos gobiernos regionales) con las personas responsables de la gestión de los programas puede **contribuir positivamente a establecer mecanismos de impulso y seguimiento** de las actuaciones de igualdad de género en los territorios.

- Debido a las dificultades que muchos organismos intermedios manifiestan para realizar el seguimiento de la aplicación de la perspectiva de género por parte de los organismos gestores, se considera adecuado **articular mecanismos como convocatorias públicas de ayuda** en las que se establezca como criterios de acceso elementos vinculados al cumplimiento de determinados requisitos en materia de género de carácter transversal y/o específico (incorporación de personal con formación en género, realización de diagnóstico de brechas, evaluaciones de impacto de género de las actuaciones).