

DESCARGA



EVALUACIÓN
DE IMPACTO



Evaluación de Impacto

de las actuaciones desarrolladas por Caritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano en el Marco del FSE 2016-2023

25 años

trabajando con el Fondo Social Europeo por la igualdad en el empleo en España:

Caminos de Inclusión

Resumen Ejecutivo.



Cofinanciado por
la Unión Europea



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL



Fondos Europeos

ISBN: 978-84-19337-21-4

Depósito Legal: M-6845-2026

La presente evaluación ha sido realizada con la cofinanciación del FSE+ en el marco del Programa del FSE+ 2021-2027 de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la Pobreza.

Entidades responsables de la publicación
Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano.

Autoría: Equipo de evaluación de Fresno, the right link
Equipo de investigación del Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Murcia.

Fecha de publicación: Marzo 2026.

Accesibilidad, diseño y maquetación:

Ilunion, Área de Accesibilidad Digital.

Edición: Grupo Afanias Gráficas

El informe completo de evaluación, este resumen ejecutivo, en versión en español e inglés, así como un “Policy brief”, todos ellos en formato accesible, pueden descargarse en el QR que figura en la contraportada de la presente publicación y en los siguientes enlaces:

www.caritas.es/que-hacemos/economia-solidaria/que-es/fondo-social-europeo/
www2.cruzroja.es/que-hacemos/empleo/empleofse
www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/caminos_de_inclusion_fs_e_2016_23/

<https://biblioteca.fundaciononce.es/publicaciones/colecciones-propias/evaluacion-de-impacto-de-las-actuaciones-desarrolladas-por>

Resumen ejecutivo



La evaluación

¿En qué consiste el programa implementado por las entidades en el marco del Fondo Social Europeo?

Este informe **evalúa los resultados y el impacto de las actuaciones desarrolladas por Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano** en el marco del Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social (**POISES**) **2014-2020**, cofinanciado por el Fondo Social Europeo (**FSE**)¹; también analiza la pertinencia de las actuaciones en el período 21-27 del FSE+ y a futuro.

El objetivo principal del programa es mejorar las oportunidades de empleo de las personas

¹ Se utiliza indistintamente la expresión “el programa”, “los programas” “las actuaciones” o “la intervención” para referirse a las operaciones desarrolladas por las cuatro entidades en el marco del POISES.

en situación vulnerable y con ello contribuir a la construcción de sociedades más igualitarias y de un mercado laboral más inclusivo. Las actuaciones se dirigen principalmente a personas con discapacidad, población migrante, población gitana, personas trabajadoras mayores de 45 años y personas con factores de vulnerabilidad diversos, incluyendo, entre otros, problemas de sinhogarismo o drogodependencias.

2014-2020) y el Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ 2014-2020) y se ejecutan actualmente mediante el Programa Inclusión social, garantía infantil y lucha contra la pobreza (2021-2027). Las cuatro organizaciones comparten en esencia objetivos y metodología de intervención basada en itinerarios individualizados, si bien están especializadas en diferentes colectivos vulnerables en función de los que adaptan las actuaciones.



El programa persigue la activación, formación y acceso al empleo de personas alejadas del mercado de trabajo mediante itinerarios individualizados que reducen las desventajas y conectan con las empresas.



Desde el año 2.000, las cuatro entidades han apoyado a más de 1,3 millones de personas (1.322.523), han logrado la inserción laboral de casi medio millón (468.996) y han formado a 429.650 participantes.

Las actuaciones comenzaron hace 25 años, en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación (POLCD), que se extendió durante dos períodos de programación, 2000-2006 y 2007-2013. Continuaron con el Programa Operativo de Inclusión Social y de la Economía Social (POISES

Para lograr estos resultados se han invertido más de mil millones de euros (1.172.886.841€) durante estos años, de los cuales el FSE ha aportado 837 m€ (71%), las administraciones públicas españolas 82 m€ (7%) y 252 m€ (22%) proceden de entidades privadas, principalmente de las propias entidades que desarrollan el programa.

¿Cómo han logrado las entidades los resultados descritos anteriormente?

La Teoría del cambio del programa permite responder a esta pregunta mediante una lógica de causa-efecto, explicando cómo ante un contexto de necesidades las entidades desarrollan una serie de actividades o respuestas, dando lugar a unos resultados concretos en las personas e instituciones, que a su vez generan impactos en la sociedad.

INDICADOR	POLCD 2000-2006	POLCD 2007-2013	POISES Y POEJ 2014-2020	TOTAL
Personas participantes	350.719	369.869	601.935	1.322.523
Personas formadas	122.628	171.701	135.321	429.650
Empleos conseguidos	136.298	113.787	218.911	468.996



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las entidades. Nota: Los períodos de ejecución de los programas se prolongan 2 o 3 años más, según aplique la regla n+2 o n+3.



Actividades



Necesidades

Teoría del cambio del programa

Impactos



Resultados



Necesidades

Las personas en situación de vulnerabilidad afrontan múltiples barreras para su inserción sociolaboral que tienen que ver con el propio mercado de trabajo (segmentación, precariedad, discriminación, exigencia de mayores competencias...), con déficits educativos, situaciones de pobreza y exclusión social y muchas además sufren discriminación por género, etnia, nacionalidad, discapacidad, edad, etc. Las políticas públicas de empleo dan respuestas muy limitadas a las necesidades de estos colectivos.



Actividades

Para abordar estas necesidades se ponen en marcha **itinerarios individualizados de inserción sociolaboral** que comprenden una gama amplia de actividades personalizadas que van desde la captación de participantes, acogida, orientación y acompañamiento, formación adaptada, intermediación, seguimiento y otros apoyos sociales. Simultáneamente, se desarrolla una colaboración estrecha con las empresas, prospectando sus necesidades de recursos humanos, articulando alianzas, apoyando en la accesibilidad y en la adaptación de los puestos de trabajo y realizando acciones de sensibilización y seguimiento en el empleo.



Resultados

Se persigue que las personas conozcan sus derechos, mejoren sus competencias tanto personales como laborales y accedan a un empleo decente. También, que las empresas sean espacios más inclusivos que ofrezcan empleos donde las personas puedan desarrollar su proyecto profesional y que a su vez encuentren los recursos humanos que necesitan para su sostenibilidad; además se busca reforzar las políticas públicas de empleo dirigidas a los grupos vulnerables a través de la especialización de las entidades del tercer sector en la activación de estos colectivos.



Impacto

Con ello, se espera contribuir a que la sociedad sea más igualitaria y cohesionada, a que el mercado laboral sea más inclusivo y productivo y que las políticas públicas sean más eficaces, de modo que el programa aporte valor respondiendo a una necesidad social, a la vez que consigue un retorno económico.

¿Qué persigue la evaluación y cómo se ha llevado a cabo?

Se evalúa la actividad desarrollada por las cuatro entidades en el marco del POISES, 2014-2020 (de facto 2016-2023), midiendo los resultados, el análisis costes-beneficio y el retorno de la inversión.



Objeto

La evaluación comprende la actividad conjunta desarrollada por las cuatro entidades en el marco del POISES, 2014-2020, implementado de facto entre 2016 y 2023.



Objetivos

Se persigue medir los resultados conseguidos en las personas participantes, cuantificar el impacto económico de las acciones implementadas, así como la satisfacción de los distintos grupos de interés y la contribución del programa en distintas dimensiones.



Metodología

Se ha seguido una perspectiva sistémica, entendiendo el programa no como una suma de acciones aisladas, sino como parte del ecosistema de políticas, actores institucionales y dinámicas sociales que interactúan.

Se han usado múltiples métodos y fuentes, integrando revisión de la literatura, estadísticas oficiales, análisis de registros de las bases de datos de participantes de las cuatro entidades, encuestas a administraciones y empresas y entrevistas a responsables de administración pública, entidades del programa, representantes de empresas y las propias personas en situación de vulnerabilidad.

Se ha realizado un riguroso análisis econométrico para calcular el coste-beneficio y cuantificar la contribución económica y el retorno de la inversión del programa con un enfoque mixto, que combina un diseño contrafactual, en el que se aplica el método del emparejamiento por puntuación de propensión.

Los resultados

¿Qué alcance ha tenido el programa gestionado por estas 4 entidades en el periodo 2014-2020?



El programa ha conseguido llegar a un total de

 448.830 personas

 55% mujeres

apoyando a las personas vulnerables en toda la geografía española, también en el medio rural.

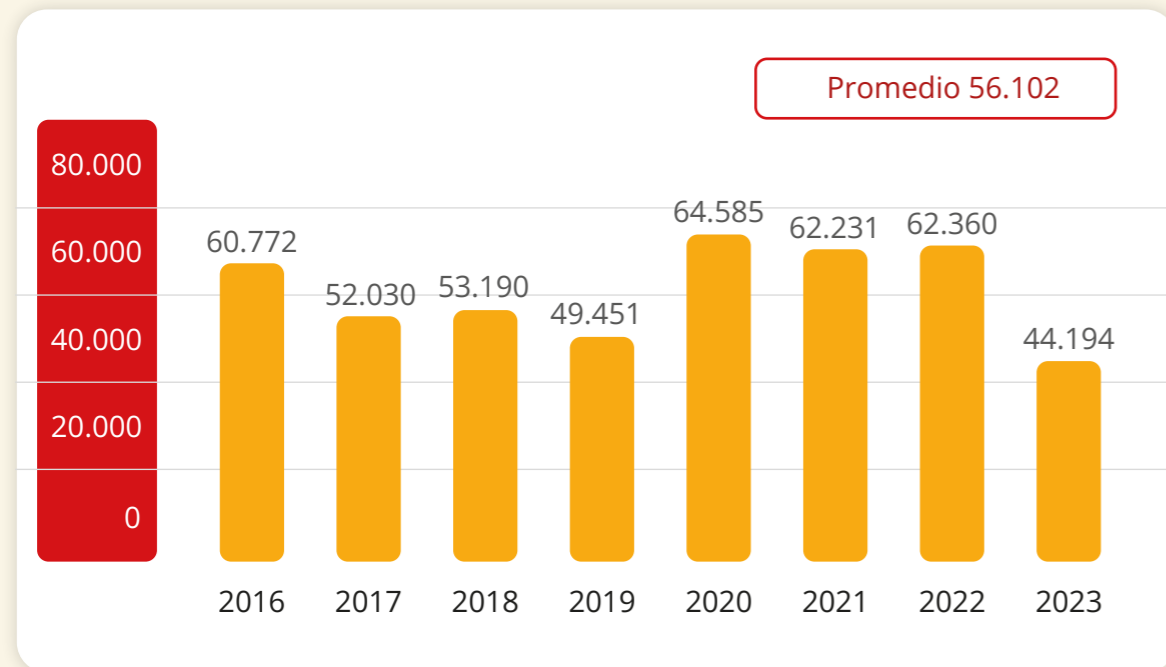


Entre los años 2016-2023, el programa ha alcanzado un total de 448.830 participantes lo que representa una media de 56.102 participaciones por año.

Es de destacar que durante el período de pandemia el número de participantes no decreció, sino que aumentó. Estas personas han tenido 603.616 participaciones lo que representa como media 1,34 participaciones por persona (1,38 participaciones en el caso de los hombres frente a 1,32 en las mujeres)². La mayoría de estas personas se encontraban desempleadas (73%) o inactivas (23%).

² El término "participaciones" refiere al número total de veces que una persona toma parte en las actividades del programa. Una misma persona puede participar en diferentes acciones o en distintas convocatorias del programa, lo que contabiliza como varias participaciones a efectos de los datos. Es importante no confundir el término "participaciones" con el de "atenciones", dado que una persona puede recibir diferentes atenciones en el transcurso de una participación, por ejemplo, orientación, formación e intermediación laboral.

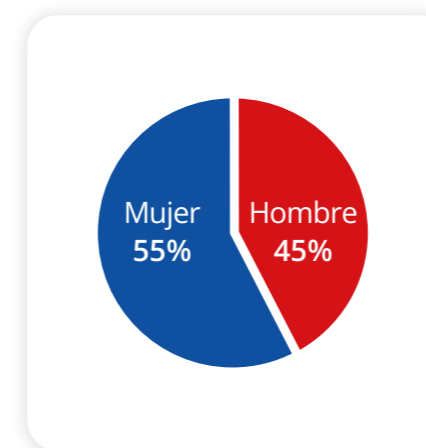
Número de participantes por año, 2016 - 2023



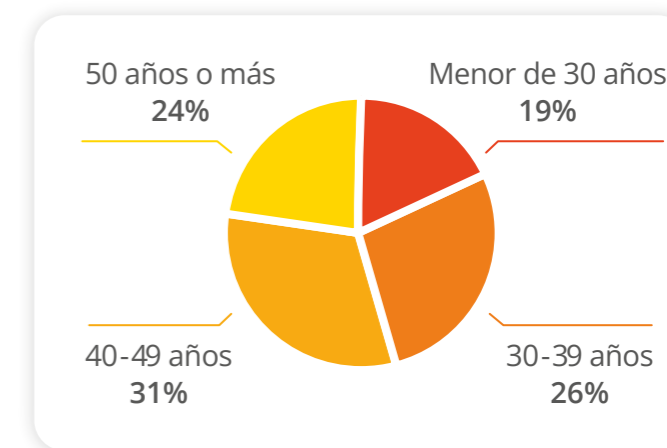
Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

Las intervenciones han demostrado capacidad para adaptarse a las barreras y dificultades que enfrentan las poblaciones más vulnerables en su inserción sociolaboral. Por sexos, **la participación de mujeres es diez puntos mayor que la de hombres representando el 55% frente al 45%**, un hallazgo relevante considerando la intersección de género y pertenencia a grupos específicos, donde las mujeres enfrentan obstáculos más intensos y múltiples formas de discriminación. En cuanto a la **edad, la distribución de participantes es bastante equilibrada**, aunque se observa una mayor concentración (57,1%) en la franja central de la vida laboral (30 a 49 años).

Participantes por sexo y edad, 2016-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.



Por colectivos, destaca la elevada proporción de personas con **discapacidad** (44,1%) y de origen **migrante** (30,4%) o **gitano** (7,6%), con problemas de salud, víctimas de violencia de género o en situación de sinhogarismo (30,7%). El 76,6% de las personas tienen **bajo nivel educativo**, es decir, estudios secundarios o inferiores y el 38,6% no ha completado la educación obligatoria. En síntesis, el perfil de participantes es **de alta vulnerabilidad**, personas que, en general, se encuentran muy alejadas tanto del mercado de trabajo, como de los sistemas de protección social.

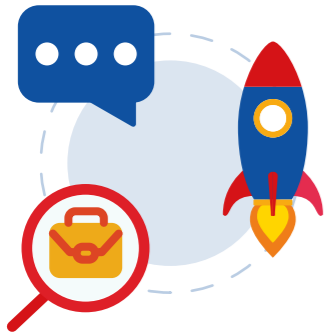


Desde el punto de vista de género, se observa una mayor participación de mujeres en determinados perfiles de vulnerabilidad, como participantes que viven en hogares compuestos de un único adulto con hijos/as a su cargo (87,0% mujeres), participantes que viven en hogares sin empleo con hijos a cargo (64,6% mujeres) o inmigrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluyendo comunidades marginadas como los Romaní), con un 63,9% de mujeres. Al contrario, se observa una participación más baja de mujeres entre las personas con discapacidad (43,3% mujeres) y en las zonas rurales (43,6% mujeres).

Gracias a la implantación territorial de las entidades, las intervenciones han logrado alcanzar al conjunto del país, actuando en las 17 comunidades autónomas y en las 2 ciudades autónomas con una importante presencia en las regiones menos desarrolladas. El porcentaje de participantes ubicados en zonas rurales alcanzó el 9,3%, cifra que aun siendo menor al peso de las zonas rurales en el empleo total en España (13,8% en el promedio del periodo 2016-2023), representa un logro significativo, considerando la dispersión geográfica y las dificultades de acceso propias del entorno rural.

La evaluación concluye que se trata de un programa singular y excepcional tanto a nivel español como a nivel europeo, pues no se han encontrado programas de tamaño equiparable, gestionados por entidades de iniciativa social, dirigidos a grupos vulnerables que lleguen a un volumen de personas tan alto y se desarrollen con similar continuidad y cobertura.

¿Qué resultados ha conseguido el programa en las personas?



Más de la mitad de las personas participantes

(52,7%)

han logrado al menos un resultado en términos de activación, formación o inserción.

Participar en el programa incrementa en un **58%** la probabilidad de conseguir empleo.



De las 448.839 personas que han participado en el programa 236.670 (un 52,7%) han conseguido al menos un resultado en términos de activación, formación o inserción, porcentaje que se eleva al 55,8% de las mujeres y baja al 49,0% de los hombres.

En concreto, el programa ha logrado **activar a 41.847 participantes**, que han pasado de una situación de inactividad a buscar empleo o formarse, logrando activar a un 37,8% del total de las personas inactivas. Además, el programa ha conseguido **insertar laboralmente a 145.947** (un 33,8% del total de participantes que estaban en desempleo o inactivos), y **formar con una cualificación a 99.316 participantes**, motivando, además, a 23.307 para seguir formándose tras su participación, lo que representa un 27,3% del total de personas formadas con cualificación.

Principales indicadores de resultados en las personas participantes, periodo 2016-2023.

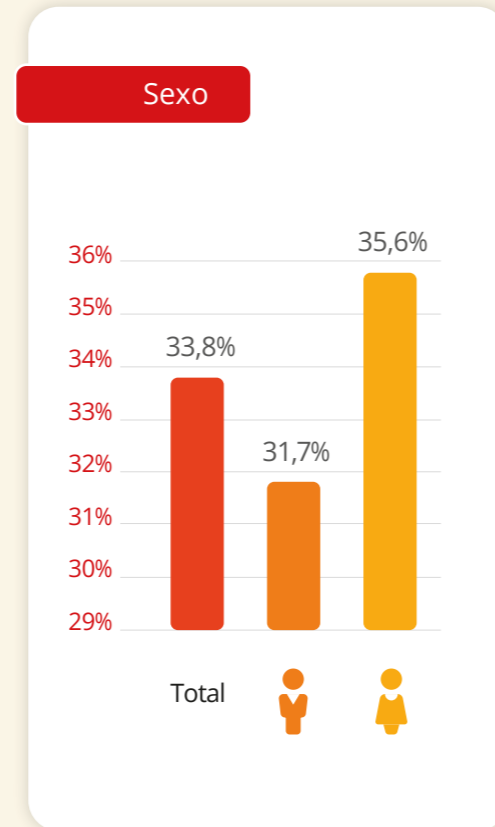
Resultado	Indicador	Valor	Sobre grupo objetivo	Grupo objetivo	Descripción del grupo
Activación	CR01-Participantes inactivos inmersos en la búsqueda de empleo tras su participación	41.847	37,8%	110.588	Participantes en inactividad
Inserción laboral	CR04-Participantes (desempleados/inactivos) que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	145.947	33,8%	431.176	Participantes en inactividad o desempleo

Formación	CR02-Participantes que siguen una educación/formación tras su participación	23.307	5,2%	448.839	Total, participantes
Formación	CR03-Participantes que obtienen una cualificación tras su participación	99.316	22,1%	448.839	Total, participantes
Total	Participantes con al menos un resultado	236.670	52,7%	448.839	Total, participantes

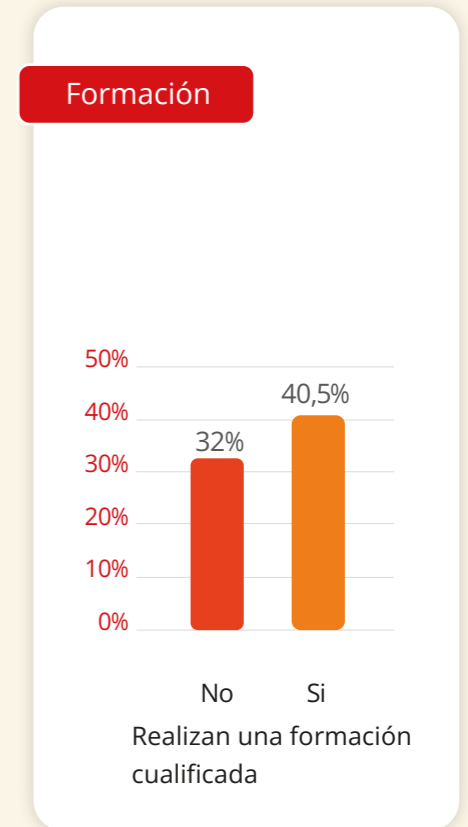
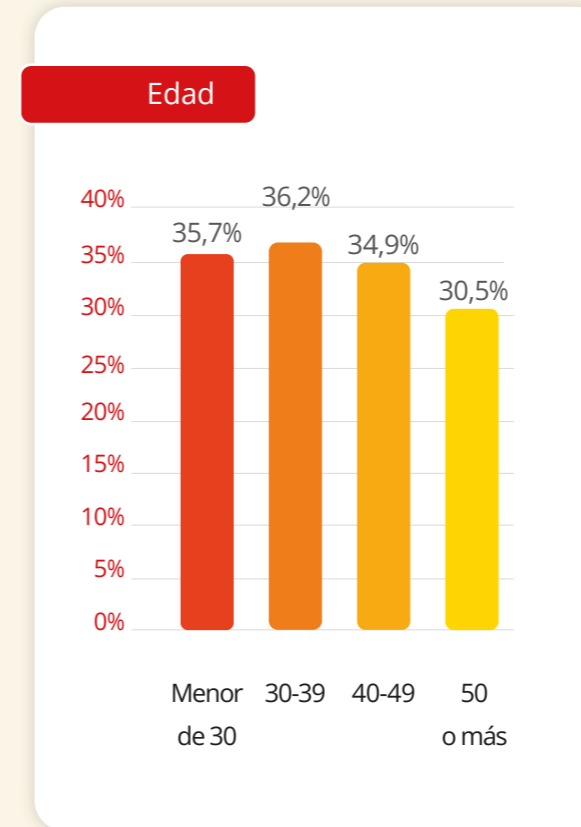
Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales. Nota: "Tras su participación" debe ser entendido como hasta 28 días después de la fecha de salida del participante.

El programa muestra una mayor eficacia entre mujeres que entre hombres. La tasa de inserción laboral, del 33,8%, alcanza el 35,6% entre las mujeres y el 31,7% entre los hombres. Este resultado es especialmente significativo si se tiene en cuenta que la tasa de desempleo entre mujeres a nivel nacional durante el periodo fue considerablemente superior a la de los hombres (17,1% frente a 13,6%).

No obstante, las mujeres experimentan una inserción más precaria, con niveles más altos de temporalidad, de manera que la inserción laboral a los 6 meses tras la participación es casi idéntica entre sexos.



Tasa de inserción laboral por sexo, edad y si se ha realizado una formación cualificada



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por las cuatro entidades sociales.

Por otra parte, el programa tiene una **capacidad similar de activación sobre mujeres que sobre hombres**: el 37,7% de los hombres y el 38,0% de las mujeres que partían de una situación de inactividad pasan a estar en búsqueda de empleo tras su participación. En cambio, **el porcentaje de mujeres que aprueban una formación es mayor** que el de los hombres (27,7% frente a 22,1%), así como de mujeres que aprueban una formación certificada (21,8% entre mujeres frente a 13,8% entre hombres). Así mismo, **el efecto de la formación en la inserción laboral es mayor entre mujeres** que entre hombres. La tasa de inserción laboral entre las mujeres que han completado una formación cualificada es del 42,1% frente al 37,9% entre los hombres que han completado ese tipo de formación.

Existe una relación causal positiva entre la participación en el programa y la inserción laboral. Participar en el programa incrementa en 13,3 puntos porcentuales la probabilidad de conseguir un empleo, lo que representa **una mejora del 58% respecto a la situación contrafactual** (comparado con la población que no participa en el programa). El impacto es **aún mayor para las personas inactivas**, cuya probabilidad de acceder a un empleo aumenta en 24,7 puntos porcentuales, equivalente a una mejora del 79,1%. En el caso de las personas desempleadas el incremento alcanza los 4,9 puntos porcentuales, aumentando el 23,5% la probabilidad de lograr un empleo.

Efectos estimados de los programas de itinerarios.

	Participantes	Todos	P. Desempleados	P. Inactivas
Efecto estimado (puntos porcentuales)		0.133 ***	0.049 ***	0.247 ***
p-valor		(0.004)	(0.003)	(0.036)
Efecto estimado (porcentaje)		58.3	23.5	79.1

Fuente: Análisis econométrico basado en la técnica de matching o emparejamiento utilizando microdatos de la EPA para disponer de un grupo de control adecuado y garantizar comparar comparables, esto es, colectivos de personas trabajadoras tratadas (con los que se interviene) y controles (con los que no se interviene) con una misma distribución de edad, sexo, provincia de residencia, nivel de estudios, percepción o no de prestaciones sociales, realización de una formación para la consecución de empleo. Los errores estándar se presentan entre paréntesis debajo del coeficiente correspondiente. Los símbolos ***, **, * indican que el coeficiente estimado es estadísticamente significativo al 1%, 5% y 10% de significatividad, respectivamente. La tabla informa de la magnitud del efecto promedio estimado en puntos porcentuales y en porcentaje. La significatividad estadística se indica sólo en el primer caso por cuestiones de eficiencia.



El programa obtiene resultados muy positivos en la activación, formación y empleo, prepara a las personas para el futuro y tiene un impacto transformador en el cambio de mentalidades a nivel individual y colectivo.

La evaluación concluye que el programa obtiene resultados muy positivos en la activación, formación y empleo, que perduran en el tiempo. Dos de cada tres personas inactivas comienzan a buscar empleo o logran insertarse laboralmente tras su participación y, de hecho, casi dos tercios (64,4%) de las empresas encuestadas señalan que una de las principales contribuciones del programa es su capacidad para fomentar actitudes positivas hacia el trabajo.

La tasa de inserción (33,8% de participantes) es alta, teniendo en cuenta el perfil de vulnerabilidad y baja empleabilidad, además es más alta en mujeres (4p); el programa tiene un efecto causal positivo en la probabilidad de conseguir un empleo frente a la población desempleada en general, aumentado en 13,3 puntos porcentuales esta probabilidad.

Además, 113.181 personas mejoran su formación, casi 100.000 contienen una cualificación, mejorando las competencias técnicas y transversales.

La inserción a los 6 meses de haber finalizado el programa alcanza el 24,2% de participantes en situación de desempleo o inactividad, siendo similar entre hombres y mujeres, lo que muestra que las mujeres tienen tasas de inserción más elevadas, pero también menos estables que los hombres. El 59% de las personas que habían conseguido un empleo a los 6 meses de haber finalizado el programa continúan trabajando, cifra que asciende al 65% en el caso de los hombres y baja al 55% entre las mujeres. No obstante, algunos participantes que no logran insertarse tras su participación sí lo logran a los seis meses.

El impacto del programa es duradero no solo en la adquisición de competencias sino en el entorno familiar y en el cambio de mentalidad y expectativas. La inserción laboral supone un cambio tanto para las propias personas como para su entorno, porque mejora las condiciones de vida de la unidad familiar y las personas pasan a desempeñar un rol activo y productivo en la sociedad. Este efecto sobre la unidad familiar es especialmente relevante teniendo en cuenta la elevada tasa de riesgo de pobreza o exclusión social entre la población infantil (menor de 18 años), del 34,6%, muy superior a la media de la población (25,8%). Además, tiene un efecto transformador en el cambio de mentalidades a nivel individual y colectivo, reforzando la autoestima y las expectativas personales, mejorando la percepción social lo que contribuye a superar prejuicios y estereotipos, reduciendo la necesidad de apoyos y beneficios sociales.

Las características del contexto del mercado laboral reducen la calidad del empleo conseguido. La inserción laboral lograda ha sido frecuentemente mediante empleos temporales y de baja cualificación, reflejo de la vulnerabilidad de las personas participantes y de la precariedad del mercado laboral.

El 86,1% de las inserciones laborales han sido mediante un contrato temporal y dos tercios mediante contratos que no superan los tres meses de duración, si bien esta situación tiende a mejorar en los últimos años con la reforma laboral. Las ocupaciones más frecuentes se concentran en el sector servicios, especialmente en puestos de baja cualificación y tareas elementales, destacando el personal de limpieza (18,6%), los empleos en hostelería (como personal de sala (camareros/as), personal de cocina y preparadores/as de comidas rápidas, (10,2%), y equipo de ventas en tiendas y almacenes, reponedores/as (7,6%).

Estos resultados, junto con la creciente demanda empresarial de perfiles más cualificados, pone de relieve la necesidad de fortalecer la dimensión formativa del programa de cara al futuro. De hecho, las personas participantes que completan una formación calificadora aumentan su tasa de inserción al 40,5%, en comparación con la tasa de inserción del 32% de las personas que no realizan una formación de este tipo.

¿Qué retorno económico genera el programa?



El programa genera un retorno económico equivalente a tres veces la inversión. Siguiendo el cálculo más conservador, por cada euro invertido hay un retorno de 2,9 euros, de modo que los beneficios económicos generados, para las personas que obtienen un empleo y la sociedad en su conjunto, superan ampliamente los costes soportados.

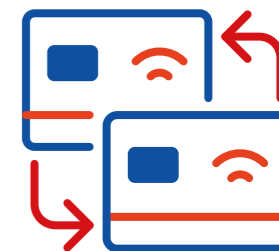
El coste medio por persona es bajo. La inversión total del programa en el período evaluado ha sido de 366,3 millones de euros, lo que supone una media de 898 euros por persona atendida, cifra que resulta notablemente baja, en comparación con la reportada por otras evaluaciones³, y dado el perfil de alta vulnerabilidad de las personas participantes y la intensidad de los itinerarios.

Incluso en el escenario más conservador el retorno económico es altamente positivo. Considerando todos los gastos del programa, tanto los directos como los indirectos, **el retorno privado para las personas** participantes, derivado de la percepción de un salario, se sitúa entre 2,12 y 2,93 euros por cada euro invertido, dependiendo del nivel salarial de referencia utilizado (percentil 10 o 25 de la distribución salarial ajustada por características). Cuando se incorporan los beneficios sociales (esto es, el ahorro en prestaciones sociales, el incremento en la recaudación por cotizaciones, IRPF e IVA), el retorno social total alcanza entre 2,90 y 4,02 euros por euro invertido. Todo ello en el horizonte temporal base de 3 años que es el más recomendable.

³ UAFSE (2018). II Evaluación intermedia de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Retorno por euro invertido por percentil de distribución salarial (horizonte temporal de 3 años).

Percentil de la distribución salarial	Retorno privado (€)	Retorno Social (€)
Percentil 10	2,12	2,90
Percentil 25	2,93	4,02



La evaluación demuestra de forma concluyente que el programa es coste-efectivo y genera un retorno positivo para todos los financiadores. Resulta especialmente beneficioso para las administraciones públicas españolas que son las responsables de la inclusión sociolaboral de estos colectivos:



- Por cada euro aportado por el FSE, se produce un **retorno de más de cuatro euros (4,1)**. Es decir, la financiación del FSE actúa como dinero semilla y el retorno económico se cuatriplica.



- Por cada euro que invierten en el programa el conjunto de administraciones públicas, europeas y nacionales, se consiguen un **retorno de casi 4 euros (3,71)**, es decir, se trata de un dinero público bien gastado porque es una buena inversión.



- El retorno es especialmente beneficioso para las administraciones públicas españolas que cofinancian el programa, pues por cada euro que invierten **consiguen un retorno de 38 euros**, dado que su **contribución económica al programa es muy escasa (7,6%)**.



- Las entidades privadas también hacen una **inversión eficiente** de sus recursos en este programa, pues por cada euro que invierten, contribuyen a un **retorno de más de 13 euros (13,26)**.

¿Cómo se han conseguido estos resultados?



Las claves del éxito del programa obedecen al conocimiento experto de las entidades, los apoyos integrales, el empoderamiento de las personas y la vinculación con las necesidades del mercado laboral.



Las claves que explican el éxito del alcance del programa en territorios y número de personas beneficiarias son: enfoque territorial y de proximidad gracias a la implantación de las entidades, continuidad de las actuaciones, especialización, enfoque centrado en la persona, apoyos integrales, cercanía, generación de confianza, flexibilidad, proactividad, adaptación y mejora continua.

La evaluación confirma que la eficacia de los resultados obedece al enfoque de las intervenciones. Las cuatro entidades aplican un modelo de atención personalizada, en el que la persona se convierte en la protagonista de su propio proceso de cambio, que se ve acompañado por un fuerte apoyo emocional, cercanía y empatía, elementos esenciales para restablecer la autoestima y

generar motivación. Además, las entidades ofrecen un **apoyo integral** a las personas y sus familias, abordando problemáticas que van más allá de la inserción laboral. De hecho, este acompañamiento continúa incluso después de la inserción laboral, con el objetivo de favorecer la estabilidad en el empleo. La atención se lleva a cabo por parte de **personal especializado** en las dificultades que enfrentan los diferentes colectivos, entre los que se incluyen personas pertenecientes a los grupos de las personas atendidas, lo que les permite comprender a las personas, su situación, su entorno y ofrecer una orientación adecuada que crea además un vínculo de confianza. El trabajo de prospección, sensibilización e intermediación con empresas es esencial para generar oportunidades de empleo reales y ofrecer una formación ajustada a las necesidades del mercado.

La implantación, experiencia y características de las entidades son determinantes para la consecución de los resultados. Se trata de un modelo de intervención que dadas sus particularidades difícilmente puede ser llevado a cabo por las administraciones públicas. La eficacia del modelo de intervención, el trato cercano y la integralidad de los apoyos explican la alta satisfacción expresada por las personas participantes (8,9 puntos sobre 10), empresas (el 89% considera que los perfiles de las candidaturas son adecuados a sus necesidades y el mismo porcentaje (89%) recomendaría este programa a otras empresas) y administraciones (el 92,2% de las administraciones públicas valora el desempeño del programa como positivo o muy positivo).

¿Qué efectos ha tenido el programa en el ecosistema formado por administraciones públicas, empresas y entidades sociales?

Tras 25 años de trayectoria, el programa se ha consolidado como una pieza esencial de las políticas activas de empleo en España, actuando de modo especializado en estrecha coordinación y complementariedad y aportando soluciones innovadoras.

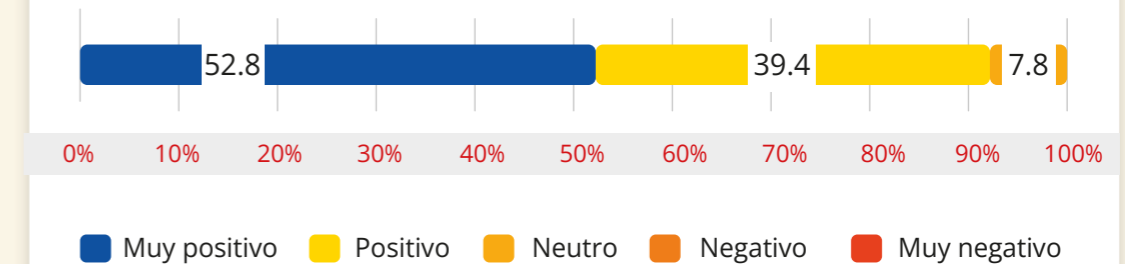
Las entidades han desempeñado un papel central en la implementación de las políticas de inclusión activa en España, atendiendo a colectivos que se enfrentan a barreras estructurales para el acceso al empleo en un contexto de alta desigualdad y exclusión social. Su labor ha sido clave para traducir los objetivos europeos de cohesión social en intervenciones concretas y efectivas sobre el terreno.

El 92,2% de las administraciones públicas encuestadas valora el desempeño del programa como positivo o muy positivo y un 72,5% considera que el programa complementa y refuerza los servicios que presta la administración mediante actuaciones mejor adaptadas a determinados perfiles. Las actuaciones desarrolladas por las entidades están estrechamente interrelacionadas con las iniciativas ofrecidas por la administración pública: con frecuencia las personas vulnerables reciben apoyos tanto de las entidades como de los servicios públicos, existiendo mecanismos de derivación y coordinación mutua.

El programa gestionado por entidades sociales ha contribuido, además, a la mejora de las políticas activas de empleo, transfiriendo prácticas innovadoras y mejorando su eficacia y adaptación a las personas vulnerables. La mitad de las administraciones públicas (48,7%) reporta que el programa ha tenido un efecto positivo en la adaptación de los programas existentes a las necesidades de determinados colectivos, y casi la mitad de las administraciones (43,5%) afirman haber mejorado los itinerarios de inserción que ya existían. Además, la dimensión y la continuidad del programa han favorecido la creación y consolidación de alianzas entre las administraciones y las entidades, abriendo la puerta a la participación de éstas en la formulación de políticas públicas orientadas a los colectivos vulnerables.

Valoración del programa por parte de las administraciones públicas.

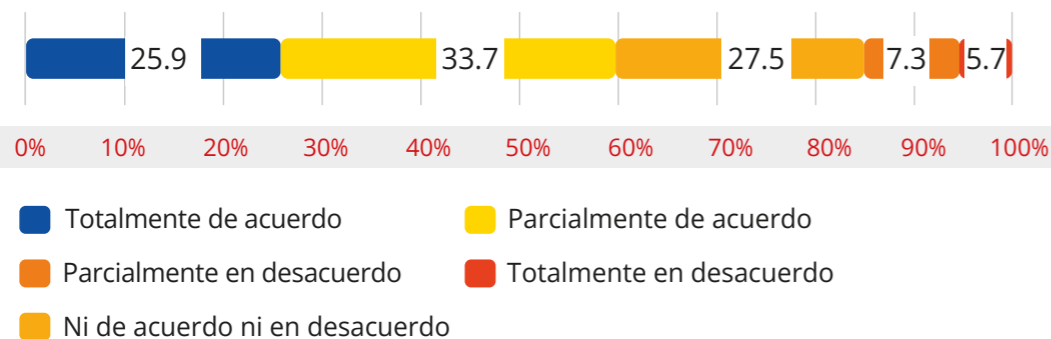
¿Cómo valora, en general, el desempeño del programa?



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a administraciones públicas.



Indique su grado de acuerdo/desacuerdo con la siguiente afirmación:
 Los apoyos ofrecidos por el programa están mejor adaptados a las situaciones de vulnerabilidad de sus participantes que los ofrecidos por la administración.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a administraciones públicas.

Gracias al programa las entidades se han convertido en un actor clave en la inclusión sociolaboral de los colectivos vulnerables reforzando su capacidad, implantación y especialización.

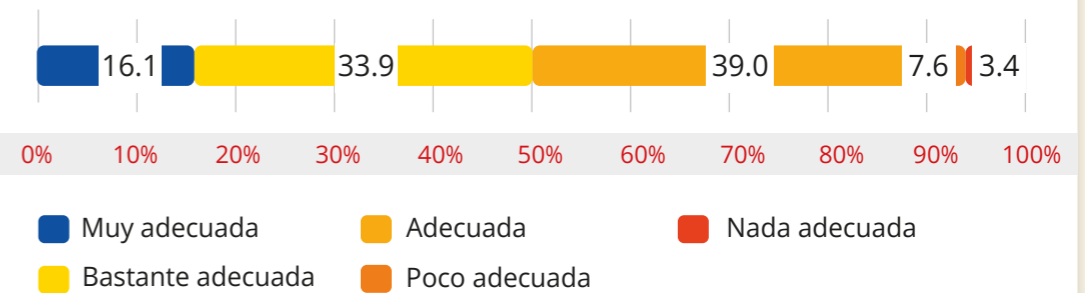
El programa ha generado un impacto notable sobre las propias entidades, aumentando su tamaño y cobertura territorial, promoviendo la especialización en la inserción sociolaboral de colectivos vulnerables y en la gestión de fondos europeos, así como consolidando la cultura de la orientación al dato y la evaluación. También, ha reforzado su cultura de trabajo en red y el partenariado con empresas, administraciones y otras entidades. Así mismo, ha favorecido una adaptación e innovación constante, mejorando la capacidad para reforzar las competencias blandas de las personas participantes, adaptar el contenido de las formaciones a las necesidades de las empresas y el perfilado de las personas para ajustar los apoyos con mayor precisión. La tecnología es aliada en este proceso, contribuyendo a la innovación social, ofreciendo herramientas como la IA generativa en el análisis y registro de datos de las entidades.

El programa ha conseguido desarrollar un ecosistema de colaboración en el que han participado más de 18.000 empresas en todo el periodo.

El programa ha contribuido a fortalecer el tejido productivo, aportando soluciones a las necesidades de recursos humanos de las empresas y fomentando un cambio de mentalidades. La gran mayoría de las empresas (89%) considera que los perfiles de las candidaturas presentadas son adecuados a sus necesidades. Además, una gran parte valora la capacidad del programa de promover actitudes positivas hacia el trabajo, como una mayor motivación, ilusión, responsabilidad o una mayor profesionalidad (64,4%), de aportar conocimientos y habilidades adaptadas a sus necesidades, especialmente competencias básicas (61,0%) y de favorecer la integración de las personas en el empleo (60,2%), mediante el acompañamiento y seguimiento de las entidades una vez las personas han accedido a un puesto de trabajo. Todo ello, ha contribuido a un cambio de mentalidad en el entorno empresarial eliminando o reduciendo los prejuicios y estereotipos a la hora de contratar a personas pertenecientes a colectivos vulnerables y mejorando la actitud empresarial hacia las entidades, al considerarlas como proveedoras y aliadas de sus departamentos de recursos humanos, valorando positivamente sus apoyos en el reclutamiento, selección y formación de las personas candidatas.

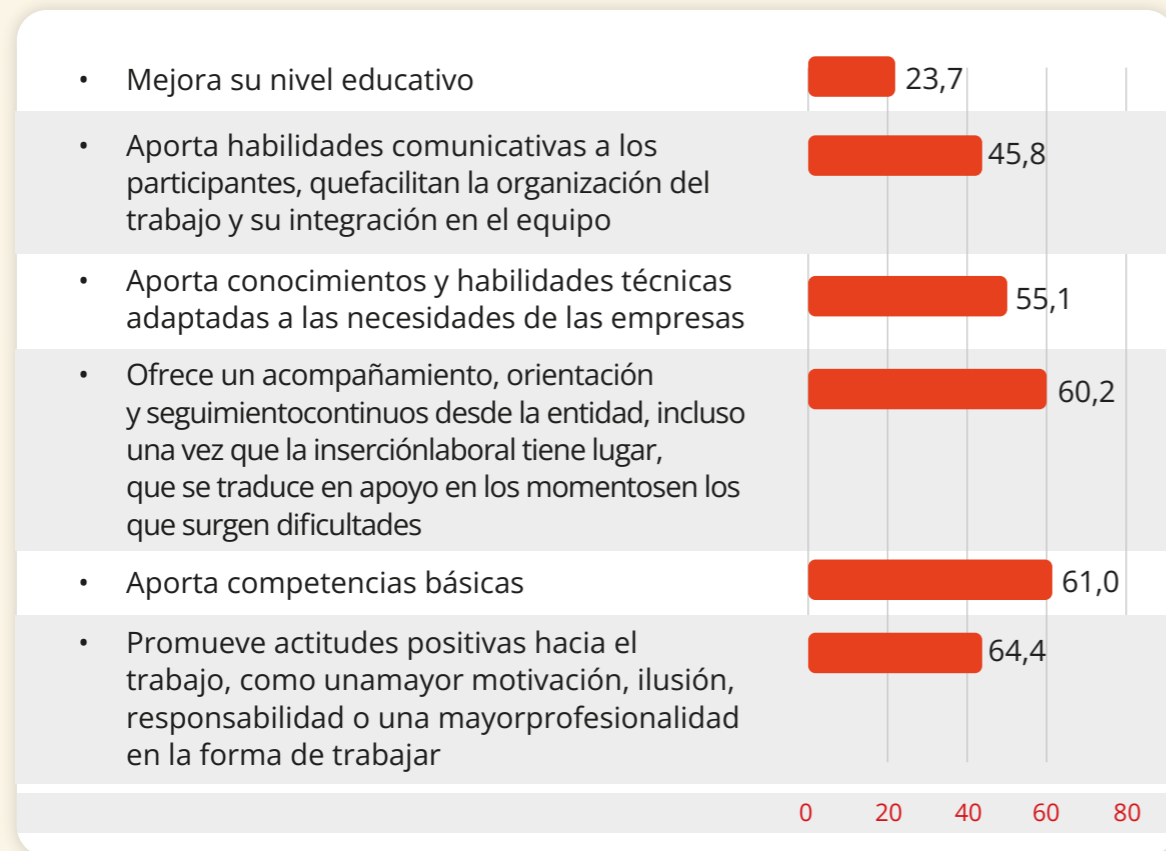
El programa tiene limitaciones a la hora responder a las nuevas ofertas de empleo de las empresas. Las transformaciones del mercado laboral hacen que las empresas demanden nuevos perfiles a los que las entidades tienen dificultades para responder porque avanzamos hacia un contexto en el que a la vez que se necesita más mano de obra, se exige mejorar la productividad y, en consecuencia, la cualificación y especialización de las personas trabajadoras; de hecho, un 57,6% de las empresas encuestadas reportan no haber encontrado candidatos con el perfil adecuado a sus necesidades para cubrir determinados puestos. Todo ello, plantea a futuro nuevos retos al programa para ajustar la respuesta a las empresas e intensificar las acciones de formación más especializada e intensiva.

Valoración de la adecuación de los perfiles de las personas participantes por parte de las empresas.




Fuente: Cuestionario implementado a empresas.

Principales aportaciones de las entidades a la mejora de la empleabilidad de las personas participantes.



Fuente: Cuestionario implementado a empresas.

¿Qué valor ha aportado el Fondo Social Europeo?



La financiación continuada del FSE ha permitido desarrollar un programa estable a gran escala centrado en la activación sociolaboral de colectivos vulnerables. Sin la contribución del FSE el programa no hubiese sido posible.

El FSE ha desempeñado un papel imprescindible en el desarrollo del programa. Ha sido clave para aportar volumen y continuidad en la financiación, permitiendo una estabilidad del programa durante 25 años, con una cobertura nacional a gran escala, elementos clave para el éxito de la intervención.

El Fondo Social Europeo ha aportado un total de 837 millones de euros entre 2000 y 2023, financiando el 71% del coste del programa (77% en el período evaluado) y su sistema de cofinanciación hace de efecto tractor de recursos adicionales privados y públicos. Por otra parte, las prioridades del FSE han facilitado centrar las actuaciones en la activación de colectivos vulnerables, desarrollando los itinerarios personalizados, permitiendo flexibilidad en las intervenciones y fomentando la innovación social. Al mismo tiempo, el FSE ha favorecido una mayor cultura de la evaluación y el desarrollo de la capacidad de gestión y administrativa en las entidades.

De forma recíproca, el programa ha sido estratégico para el FSE en España, poniendo en práctica los objetivos y el enfoque de inclusión activa del POISES mediante itinerarios de inserción laboral al tiempo que ha aportado el 37% de las participaciones en el conjunto del POISES y el 23,8% del total de participaciones del Objetivo Temático 9 en España “promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier tipo de discriminación” en el conjunto de los programas operativos regionales como nacionales.

La elegibilidad de algunos gastos del FSE limita el potencial de impacto del programa. El desarrollo de acciones integrales requiere en muchas ocasiones contar con financiación para costear equipamientos e infraestructuras gastos que no son elegibles en el FSE, pero si son necesarios especialmente para realizar formaciones más adaptadas a las demandas del mercado de trabajo, que permitan empleos de mayor calidad.

¿El programa es pertinente en la actualidad y de cara a futuro?



Los objetivos del programa siguen siendo relevantes

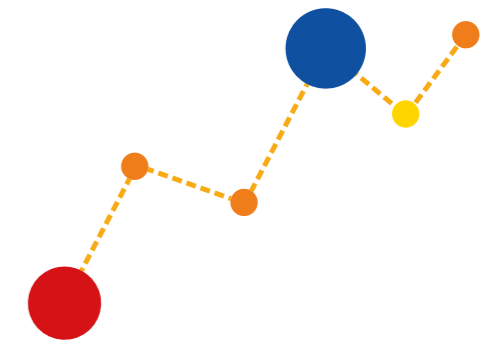
25 años después, a pesar de los logros alcanzados. Las tasas de pobreza, inactividad y desempleo de los colectivos vulnerables siguen siendo muy altas y el mercado laboral demanda más personal para trabajar y con mayor especialización.

El programa es plenamente pertinente con los objetivos generales y específicos establecidos para el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) 2021-2027 y con el Pilar Europeo de Derechos Sociales. A nivel nacional, el programa está plenamente alineado con los objetivos y el enfoque del Programa de Inclusión Social, Garantía Infantil y Lucha contra la pobreza para el período 2021-2027.

El programa sigue siendo claramente necesario debido al contexto nacional, caracterizado por altas tasas de pobreza y desempleo. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (objetivo Europa 2030) en España se sitúa en el 25,8% de la población, siendo una de las más elevadas de Europa y situada muy por encima de la media de la UE-27 (21,0%); 53,4% en el caso de las personas con nacionalidad de países que no pertenecen a la Unión Europea, 91,4% en el caso de la población gitana⁴ y 31% en el caso de las personas con discapacidad⁵. La tasa de desempleo en España sigue siendo muy elevada, del 11,0%, casi el doble que la media de la UE-27 (5,7%)⁶. En el caso de las mujeres esta tasa sigue siendo 2,5 puntos superior a la de los hombres, la de la población gitana se sitúa en el 52%⁷. En el caso de las personas con discapacidad el desempleo se sitúa en el 19,7%⁸ con unas tasas de actividad del 35,5% frente a la media española del 78,5%⁹. La tasa de desempleo de la población con nacionalidad extranjera alcanzó el 16,5%, muy por encima de la tasa entre la población española (10%)¹⁰.

⁴ Fuente: Fundación Secretariado Gitano (2023). *Estudio sobre el impacto del Ingreso Mínimo Vital en la situación de pobreza de la población gitana en España*. ⁵ Observatorio Estatal de la Discapacidad (2023). ⁶ Datos de 2024 para la población de entre 20 y 64 años. Fuente: Eurostat. Labour Force Survey. ⁷ Fundación Secretariado Gitano (2018). *Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España con relación al empleo y la pobreza 2018*. ⁸ ODISMET (2023). ⁹ INE (2023). Encuesta de Población Activa. ¹⁰ Datos de 2024 para la población de entre 20 y 64 años. Fuente: Eurostat. Labour Force Survey.

En el futuro, la pertinencia será previsiblemente mayor debido a un contexto de creciente especialización del mercado de trabajo y de falta de mano de obra cualificada. En el futuro se acelerará el cambio tecnológico y la transición medioambiental, la **reducción del número de personas en edad de trabajar**, debido al envejecimiento de la población, por lo que será necesario reforzar la competitividad del tejido productivo y la sostenibilidad del sistema de pensiones; para ello es crítico desarrollar medidas y programas que sean capaces de incrementar la activación de la población en edad de trabajar y su cualificación. En este sentido, el programa se encuentra alineado con las prioridades de la Comisión para el periodo 2025-2029, donde se remarca la prosperidad y la competitividad sostenibles en Europa, el apoyo a las personas y el refuerzo de nuestras sociedades y nuestro modelo social.





Las recomendaciones

Se recomienda

1

La continuidad del programa como una pieza esencial de las políticas activas de empleo que da respuesta a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, reforzando las características esenciales que han conducido a su éxito.

Los hallazgos de la evaluación sustentan de modo concluyente esta recomendación por lo que resulta esencial mantener el programa dada su eficacia, retorno económico e integración en las políticas, así como su adecuación a la realidad actual y el contexto previsible en los próximos años. Para garantizar la continuidad del programa en las condiciones idóneas que han determinado su éxito, es necesario **que en la futura programación se preserve la identidad del FSE, como un instrumento orientado a la inversión en las personas, garantizando la claridad de sus objetivos y la asignación específica de sus recursos**, lo que requiere que se den al menos las siguientes condiciones:

- Una delimitación clara del alcance objetivos y recursos del FSE salvaguardando su especificidad en el funcionamiento y en la gestión
- La concreción de los objetivos sociales que van a guiar la actuación del FSE en el futuro y en concreto de aquellos que se centran en colectivos vulnerables
- Garantizar que FSE seguirá apoyando intervenciones transformadoras que requieren continuidad y compromiso a largo plazo para que tengan impacto en las políticas, manteniendo por tanto su plurianualidad, integralidad y escala.
- Preservar un sistema de gobernanza en el que exista una autoridad de gestión que refuerza el rol de las entidades sociales como aliadas estratégicas en la implementación de políticas inclusivas.

2

Ampliar el alcance del programa y profundizar la integralidad de su actuación.

A pesar de la magnitud actual del programa, la participación equivale solo al 1,6% de la población en situación de desempleo. Dada la eficacia del programa se recomienda ampliar el número de personas beneficiarias y los territorios en los que actúa prestando especial atención a aquellos menos representados y a las zonas rurales. Se recomienda, también, reforzar la integralidad de las actuaciones dando respuesta a necesidades emergentes y a las nuevas

formas de vulnerabilidad, que condicionan la inclusión de los colectivos en riesgo de exclusión y que, yendo más allá del empleo, tienen que ver con factores como el acceso a la vivienda, los efectos de la digitalización en el empleo, la despoblación, las nuevas formas de discriminación, nuevas formas de precariedad laboral en el contexto de la digitalización, la soledad o la salud mental, creando nuevas formas de vulnerabilidad.

3 **Garantizar un porcentaje alto de cofinanciación del FSE y equilibrar las acciones en el conjunto de los territorios.** La evaluación concluye que sin la financiación del FSE el programa no habría existido. El alto porcentaje de financiación del FSE (77%) hace de efecto tractor para que el programa pueda desarrollarse en todos los territorios atrayendo la colaboración pública y privada; si el porcentaje se aminora, o se reduce sustancialmente, el riesgo es que se pierda cobertura territorial y capilaridad, en detrimento de los territorios más vulnerables. Por otra parte, las tasas de pobreza y exclusión social no difieren sustancialmente entre territorios, por lo que el programa debería aspirar a tener una inversión equilibrada por territorios de acuerdo con el volumen de población en lugar de al PIB per cápita con tasas de financiación similares que garanticen la equidad territorial. En este sentido, se recomienda mantener a futuro una tasa única de cofinanciación independientemente de la categoría regional, así como mejorar las tasas de prefinanciación que contribuyen a agilizar las inversiones.

4 **Apostar por una arquitectura inclusiva del nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034 como condición para garantizar la adecuada financiación del programa en el futuro.** Se recomienda que el nuevo MFP introduzca una asignación de fondos específicos suficiente para grupos vulnerables, mantenga los objetivos específicos de cada fondo dentro de los Planes de Asociación Nacionales y Regionales (PANR) y preserve la condicionalidad de que al menos el 25 % del FSE se destine a la inclusión social. Además, es necesario que integre indicadores específicos relacionados con los grupos vulnerables, como discapacidad, lucha contra la pobreza o población gitana, en el Marco de Rendimiento, y que vincule la asignación de fondos a los indicadores específicos de colectivos vulnerables.

5 **Seguir reforzando el papel de las entidades sociales en la implementación de las políticas y programas de inclusión sociolaboral de los grupos vulnerables.** Una de las claves del éxito del programa ha sido su implementación a través de entidades sociales especializadas que tienen capacidad de adaptación y ofrecer respuestas personalizadas a las necesidades de las personas. En este sentido se recomienda que el próximo Marco Financiero Plurianual se refuerce la participación estructurada de las entidades sociales en todo el ciclo de estas políticas y programas, en la planificación, seguimiento,

ejecución y evaluación, lo que contribuirá a reforzar y mejorar la eficacia de estas políticas.

6

Incrementar el alcance y duración de la formación, y su adecuación a las demandas del mercado laboral. El mercado laboral requiere más competitividad y hacer frente a las transiciones digital y medioambiental. Las empresas demandan recursos humanos más preparados, ofreciendo a su vez empleos sostenibles y de mayor calidad. Para ello se sugiere:

- Ampliar la cobertura de la formación del programa en el futuro, incrementando el porcentaje de participantes que realizan acciones formativas y la duración media de las formaciones.
- Dentro de la diversidad de los modelos de formación ofrecidos por las entidades, apostar por modelos basados en formaciones certificadas vinculadas al empleo que a ser posible proporcionen ingresos a las personas participantes, a la vez que más probabilidades de inserción laboral. Estos modelos ya son implementados por las entidades, sin embargo, la regulación actual de las prácticas genera incertidumbre normativa, lo que de facto dificulta el uso de esta fórmula, por lo que es urgente dar una solución normativa adecuada.

- Alinear el programa con los retos del mercado de trabajo durante la próxima década, con el fin de incrementar su contribución al logro de los objetivos de transición medioambiental, y digital y compensar el efecto del cambio demográfico en las vacantes que se están produciendo en muchos sectores por la necesidad del reemplazo generacional. Algunos estudios calculan que la población en edad de trabajar disminuirá en 1,7 millones de personas durante la próxima década.
-

7

Financiar costes de equipamientos, infraestructuras y medios necesarios para la formación. El impulso necesario en materia de formación y la especialización que demanda el mercado de trabajo, implica elevar el coste medio por

participante, y disponer de equipamientos e instalaciones adecuadas para hacer formación de calidad que actualmente no son elegibles en el FSE, ello requiere por tanto que se garantice con fondos europeos la financiación necesaria para poder desarrollar estas formaciones con calidad y de acuerdo con la creciente especialización que demanda el mercado de trabajo.

8

Incrementar la cuantía de financiación del programa por parte de las administraciones españolas, dado que actualmente solo representa un 7%.

La evaluación constata el papel imprescindible que juegan estos programas en las políticas activas de empleo, con una implantación en todo el territorio nacional. Es necesaria, por tanto, una apuesta más decidida de las administraciones españolas por la financiación del programa incrementando su aportación económica, para garantizar su sostenibilidad, escalado e integración plena en las políticas públicas. De hecho, el coste total anual del programa es reducido, y no supera el 1,5% del presupuesto público de las políticas activas de empleo.

9

Mejorar el partenariado con las empresas, con el fin de incrementar la escala del programa y la adecuación de la formación a las nuevas necesidades del mercado laboral.

Este salto pasa por una mayor cooperación con agrupaciones de empresas, a nivel territorial y sectorial, creando alianzas más estratégicas y de mayor volumen, que faciliten además la definición de necesidades, competencias y el diseño de formaciones conjuntas. Para ellos se requiere contar con una implicación más activa de las empresas que se ha de traducir en mayor participación y compromiso tanto en la colaboración con estas iniciativas como en su financiación.

10

Seguir potenciando la innovación y transferir los aprendizajes a administraciones públicas y entidades sociales.

El programa ha realizado una labor de mejora continua e innovaciones metodológicas, de herramientas etc., que hacen una aportación de valor a las políticas de empleo; estas innovaciones han de seguir impulsándose, y transferirse de modo más sistemático tanto a los servicios públicos de empleo como a los servicios sociales y a las entidades del tercer sector y otros actores.