

Evaluación Intermedia del Programa Operativo de Empleo Juvenil

Resumen ejecutivo

Julio 2017

1. Introducción

Contexto y objetivos de la evaluación

El presente resumen ejecutivo plasma los resultados obtenidos en la evaluación intermedia llevada a cabo en 2017 con respecto a las **operaciones del Eje 1 ejecutadas total o parcialmente a 31 de diciembre de 2016 en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil (en adelante, POEJ)**.

Dada la configuración del Programa Operativo, que instrumentaliza las actuaciones de la Iniciativa de Empleo Juvenil a través del Eje 5 y dado que el Reglamento (UE) nº 1304/2013 establece un calendario de evaluación diferenciado para dicha Iniciativa, en la presente evaluación sólo se han tenido en cuenta las operaciones enmarcadas en el Eje 1 del Programa, bajo el que se establecen las acciones complementarias e indirectas a la Iniciativa de Empleo Juvenil. En este sentido, teniendo en cuenta el carácter prioritario de la ejecución del Eje 5, la disponibilidad de cifras y datos reales de ejecución de las actuaciones del Eje 1 no ha sido extensa.

Con los datos recibidos y en el marco de tiempo disponible para su realización, los trabajos de evaluación se han centrado, en un primer lugar, en **proporcionar información sobre el estado de la implementación del Eje 1 del Programa Operativo**, valorando determinados elementos como la calidad de la ejecución, el tipo de implementación financiera, los retrasos reales que han tenido lugar entre la selección de operaciones y la ejecución de las mismas, los avances en la ejecución valorados a través del análisis de los indicadores de productividad y de resultados y, por último, el grado de cumplimiento de los hitos definidos en el marco de rendimiento del Programa Operativo.

En segundo lugar, con el objetivo de complementar el análisis cuantitativo, la evaluación se ha orientado a proporcionar **información cualitativa**, con el objetivo de valorar la calidad de la gestión del Programa. A través de la evaluación cualitativa de la implementación del Programa se ha tratado de

analizar la consecución de determinados elementos como la pertinencia, la coherencia interna, el análisis de procedimientos, la aplicación del principio horizontal de igualdad de oportunidades y los principios rectores de evaluación, innovación, intercambio de información, sinergias, complementariedad y buenas prácticas. Se ha hecho especial hincapié en el análisis de procedimiento, por ser de vital importancia para la buena implementación de la Programación y la piedra angular para obtener datos de calidad para una futura evaluación de impacto al final del periodo.

Dadas las diferencias en gestión y problemática a las que se enfrentan los Organismos de gestión pública y los de gestión empresarial, se realizaron dos **talleres** diferentes para cada tipo de Organismo. En estos talleres se expusieron las conclusiones preliminares de las evaluaciones y se recogieron sugerencias y posibles medidas de optimización en la gestión de los Programas Operativos Plurirregionales.

2. Análisis de implementación

Análisis de ejecución: resultados por Eje Prioritario y Prioridad de Inversión

Eje 1. Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral

• Consideración generales

Tal y como se ha señalado anteriormente, en la presente evaluación del Programa Operativo de Empleo Juvenil quedan excluidos el Eje 5 y el Eje 8, centrándose el análisis únicamente en la ejecución del Eje 1. Los datos cuantitativos recogidos para la evaluación del POEJ en el Eje 1 resultan escasos, únicamente se han contabilizado datos de indicadores de productividad y resultado correspondientes al Eje 1, prioridad de inversión 8.2 y más concretamente de la categoría de región C.

Esta escasez de ejecución en el Eje 1 se debe en gran medida a la finalidad del carácter complementario que persigue dicho Eje para la ejecución de la Iniciativa de Empleo Juvenil. En este sentido, las actuaciones del Eje 1, prioridad de inversión 8.2, deben configurarse prioritariamente como acciones complementarias a la Iniciativa de Empleo Juvenil. Es por ello que resulta lógico que hasta el 31 de diciembre de 2016 no se haya ejecutado prácticamente nada bajo esta prioridad de inversión, teniendo en cuenta que la Iniciativa, en dicho momento, está todavía en ejecución. No obstante, en esta prioridad de inversión también se han programado las actuaciones llamadas “indirectas” al Eje 5 que son todas aquellas dirigidas a los profesionales que trabajan con los jóvenes de la Iniciativa de Empleo Juvenil, como las actuaciones de formación, orientación o sensibilización llevadas a cabo con estos profesionales. Adicionalmente, bajo la prioridad de inversión 8.7 se enmarcan las actuaciones necesarias para poner en marcha la Iniciativa de Empleo Juvenil como el desarrollo de sistemas informáticos y de gestión del SNGJ o servicios de atención personalizada a jóvenes

• **Prioridad de inversión 8.2. Integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, en particular de aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación, así como los jóvenes que corren riesgo de sufrir exclusión social y los procedentes de comunidades marginadas.**

La PI 8.2 recoge actuaciones que, en un principio, dan continuidad a las llevadas a cabo en la Iniciativa de Empleo Juvenil y que deben perseguir la activación de los jóvenes NINI, el refuerzo de su empleabilidad y competencias profesionales, el incremento del emprendimiento en este colectivo y la contratación indefinida de dichos jóvenes. Se plantean por tanto diversos objetivos específicos que deben alcanzarse mediante intervenciones como los incentivos a la contratación, medidas de asesoramiento, orientación, formación, programas de movilidad, fomento del autoempleo y emprendimiento y la intermediación, entre otras.

Dado su carácter complementario a la misma prioridad de inversión del Eje 5, es lógico que el nivel de ejecución en 2016 sea bajo. De esta forma, en términos de productividad, en la **prioridad de inversión 8.2** del Eje 1 se han contabilizado un **total de 552 participantes** con una ligera mayor representación de mujeres (53%). En cuanto al **perfil de estos participantes**, en términos de situación sociolaboral y grupos de edad, las actuaciones se dirigen en su mayoría al colectivo de jóvenes desempleados, con un total de 477 desempleados representando un 86% del total de participantes. De entre los desempleados, un 33% son de larga duración. También se contabilizan participantes inactivos, que representan un 13% del total de participantes y que también cuadran con el perfil objetivado. La mayoría de los participantes son menores de 25 años, un total de 429, por lo que el colectivo destinatario coincide con el establecido en el Programa Operativo de Empleo Juvenil. El resto de participantes tienen una edad comprendida entre 25 y 29 años lo que resulta lógico teniendo en cuenta que las actuaciones de la Iniciativa se amplían hasta los jóvenes menores de 30 años. Se ha contabilizado un número considerable de participantes desfavorecidos, siendo en su mayoría participantes que viven en hogares sin empleo.

En cuanto a los resultados, estos no son muy destacables: **los mejores resultados se observan en la activación de los participantes con un 31%**

2. Análisis de implementación

Análisis de ejecución: resultados por Eje Prioritario y Prioridad de Inversión

del total de participantes inactivos inmersos en la búsqueda de empleo tras su participación. Adicionalmente, cabe resaltar que de los participantes que estaban **desempleados o inactivos**, un **12%** han obtenido un empleo tras su participación. El mismo dato del **12%** es el porcentaje de participantes que siguen una educación así como de participantes que persiguen una cualificación tras su participación.

En cuanto a los resultados, estos no son muy destacables: **los mejores resultados se observan en la activación de los participantes con un 31% del total de participantes inactivos inmersos en la búsqueda de empleo tras su participación.** Adicionalmente, cabe resaltar que de los participantes que estaban **desempleados o inactivos**, un **12%** han obtenido un empleo tras su participación. El mismo dato del **12%** es el porcentaje de participantes que siguen una educación así como de participantes que persiguen una cualificación tras su participación.

De forma similar, se observa que para el Eje 1 PI 8.2, un total de **137 participantes desfavorecidos** 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. Se observa que del total de jóvenes desempleados, solamente el **13%** completan la intervención y solo un **7%** de estos participantes obtienen un empleo o se integran en los sistemas de educación o formación tras la intervención.

En términos generales los resultados del Eje 1, prioridad de inversión 8.2 no son destacables ya que sólo se han realizado acciones para la búsqueda activa de empleo, orientación profesional y para el autoempleo en Melilla y Cataluña, contratación de orientadores para coordinación, asesoramiento técnico, recogida de datos y seguimiento en Murcia y se ha desarrollado una nueva metodología en orientación laboral para jóvenes en Valencia.

- **Prioridad de inversión 8.7. Modernización de las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios de empleo públicos y privados, un mayor ajuste a las necesidades del mercado**

laboral, incluidas acciones para potenciar la movilidad laboral transnacional mediante Programas de movilidad, y una mejor cooperación entre instituciones y partes interesadas pertinentes.

Esta prioridad de inversión persigue mejorar la calidad y respuesta de las instituciones del mercado de trabajo y su coordinación en el ámbito nacional y autonómico a través de su modernización, incluyendo la creación de las estructuras necesarias para la implantación de los sistemas de Garantía Juvenil. Este objetivo específico debe perseguirse a través del desarrollo de sistemas informáticos y de gestión del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y con el objetivo de prestar atención personalizada a jóvenes se pueden crear ventanillas únicas y servicios especializados.

Sin embargo, pese a que esta prioridad se constituye para dar soporte a las actuaciones de Garantía Juvenil, no se observa ejecución en 2016, pero al contrario de lo que ocurre en la PI. 8.2, este déficit no se justifica por su carácter complementario al Eje 5. En particular, bajo esta prioridad solo se ha implementado un nuevo sistema informático en una Comunidad Autónoma como repositorio de todas las bases de datos existentes y como gestor integral del historial de los jóvenes beneficiarios de la Garantía Juvenil, lo que permite acceder a una completa trazabilidad de los usuarios. Este tipo de intervenciones deben tomarse como referencia por el resto de Organismos Intermedios para las futuras anualidades.

Marco de rendimiento y ritmo de ejecución

El ritmo de ejecución es muy lento y es previsible que no se cumplan los hitos del marco de rendimiento fijados para 2018 si se sigue con la misma velocidad. Los resultados obtenidos en el **indicador CO01** son muy escasos en el Eje 1, siendo la categoría de región C la única que dispone de datos de ejecución. Por ello, es conveniente analizar las causas de esta falta de ejecución, y las consecuencias de la misma con respecto al resto del periodo.

3. Análisis cualitativo

Los resultados obtenidos del análisis de la información cualitativa incluida en las encuestas por Organismos Intermedios ponen de relieve los siguientes elementos:

Detección de dificultades

8 de cada 10 Organismos encontraron dificultades en la ejecución del Programa Operativo.

Las principales dificultades identificadas son: el **retraso en la designación de organismo intermedio y la falta de información en el sistema de costes simplificados**.

Por otro lado, el 50% de los Organismos considera que han mejorado los procedimientos en mayor o menor grado, aunque como mejora se propone principalmente la simplificación y agilización de procesos.

Canales de difusión

En relación con los canales de difusión, las encuestas determinan que el canal más habitual para la difusión de actuaciones ha sido el **sitio web de la organización**, utilizado por la totalidad de las entidades del POEJ.

Destacan también medios de comunicación e información digitales y envíos por correo electrónico.

Canales de captación

Los canales de captación más utilizados han sido el **sitio web del Organismo Intermedio**, así como las redes sociales y otros medios específicos.

Valoración de la contribución

La tipología de operaciones con mayor impacto en hombres y mujeres ha sido **Acciones Formación-Empleo, Formación para el empleo y empleo-educativo**.

Por el contrario, las que menos impacto han registrado tanto en hombres como en mujeres han sido Ayudas iniciativas locales de empleo y pactos territoriales, Impulso de la Igualdad de Oportunidades y Asistencia Técnica.

Alcance de los destinatarios finales

El 80% de las entidades afirma que las actividades realizadas llegan a los destinatarios finales (20% a la totalidad y el 60% a la mayoría).

Solapamientos y medidas para evitarlos

Un tercio de todos los Organismos encuestados (2 de las 6 entidades) señala que ha habido algún tipo de solapamiento o duplicidad de las actividades que han realizado en el marco del Programa Operativo y otras actuaciones.

2 de cada 3 establece medidas para evitar solapamientos. Señalan una buena comunicación interna (50%) y el establecimiento de un procedimiento de control (17%).

Colectivos destinatarios

Dos tercios de las entidades no detecta cambios socioeconómicos sustanciales en los colectivos destinatarios.

No obstante, quienes han detectado cambios consideran que las actuaciones siguen siendo válidas.

Encuesta de satisfacción

2 de cada 3 Organismos Intermedios realizan encuestas de satisfacción a los destinatarios.

Solo dos entidades han señalado que consideran que no hacen falta pues los responsables están al tanto.

Evaluación del impacto

Ninguna de las organizaciones del Programa POEJ disponen de datos para poder hacer una evaluación de impacto.

Fomento de la innovación

La mitad de los Organismos ha realizado algún tipo de actuación para formar y fomentar la innovación en los destinatarios finales. Es destacable que el otro 50% no lo ha hecho aún por falta de tiempo.

3. Análisis cualitativo

Intercambio de buenas prácticas

4 de las 6 organizaciones han realizado alguna reunión con entidades beneficiarias u Organismos Intermedios para intercambiar buenas prácticas.

Sin embargo, solo 2 se han reunido con entidades en el marco de la Unión Europea.

Acciones para la igualdad de oportunidades

Todas las entidades han realizado algún tipo de acciones que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El 80% implementan actuaciones a nivel transversal, y el 20% combinan actuaciones transversales y específicas.

Obstáculos encontrados

Solo una entidad ha detectado obstáculos que dificultan la participación de mujeres u hombres, el resto señala que no lo ha percibido.

Sinergias

La mitad de las organizaciones participantes consideran que existe sinergia entre sus actuaciones y las pertenecientes a otros Programas.

4. Buenas prácticas

Agencia Valenciana de Turismo

“Formación en hostelería y turismo”

Tiene como objetivo conseguir un certificado de profesionalidad para trabajar en el mundo de la hostelería y el turismo. Con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Se trata de una formación caracterizada por cursos intensivos, con alternancia de enseñanzas prácticas y teóricas. Incluyen prácticas en empresas del sector turístico. "Turismo, profesión con futuro y éxito en la inserción laboral".

“Programa Becas IVACE E+E para la formación teórica y práctica en internacionalización en empresas de la CV”

Formación y especialización profesional en la gestión operativa de la exportación de los/las jóvenes de la Comunitat Valenciana.

“Programa Becas IVACE EXTERIOR para la formación teórica y practica en internacionalización en empresas o instituciones en el extranjero”

Formación y especialización profesional de los/as jóvenes, así como la realización de prácticas sobre los distintos aspectos que afectan al proceso de internacionalización de la empresa de la Comunitat Valenciana. Las becas IVACE EXTERIOR persiguen la mejora del capital humano mediante la formación y especialización profesional en internacionalización.



5. Valor añadido comunitario

Efectos en las instituciones

Tal y como ha quedado reflejado en el apartado “Análisis de implementación” del presente informe, dónde se ha realizado una evaluación cualitativa sobre la puesta en marcha del Programa, los problemas de gestión inherentes a la complejidad en la gestión de los Fondos Comunitarios parecen ser el mayor obstáculo al que se han enfrentado los Organismos y Beneficiarios responsables de ejecutar las actuaciones cofinanciadas por el POEJ.

En este sentido, se observa que, pese a que la ejecución del Programa Operativo es, en diciembre de 2016, todavía parcial, muchos de los potenciales Organismos Intermedios, que no tenían atribuidas sus funciones de manera formal, así como los Beneficiarios Directos, cuyas operaciones en el marco del Programa acababan de ser formalmente seleccionadas, empezaron a implementar actuaciones, anteponiendo la premura de las mismas como medidas de choque, frente a la seguridad de cumplir con los plazos procedimentales establecidos reglamentariamente, fundamentalmente en el Eje 5 del Programa.

Asimismo, la Unidad Administradora del Fondo Social, entendiendo de igual forma que las entidades anteriormente citadas, la urgencia en la aplicación de las actuaciones, ha sido eficaz en los métodos de gestión utilizados y ha buscado los recursos necesarios para poder avanzar lo máximo posible en la implementación del Programa.

No obstante, es preciso que a nivel institucional se sigan reforzando los mecanismos de coordinación y de información entre la Autoridad de Gestión, los Organismos Intermedios y los Beneficiarios Directos, y entre las entidades entre sí, sobre todo en lo que respecta a la implementación de las opciones de costes simplificados y al manejo y recogida de datos para elaborar los indicadores de seguimiento de las actuaciones.

Es preciso fortalecer las medidas de orientación para que los Organismos adecuen de forma eficaz sus herramientas informáticas a los requisitos funcionales de la aplicación FSE 14-20 y para que los Beneficia-

-rios Directos puedan recoger de forma eficiente y correcta los microdatos de sus participantes. Adicionalmente, tanto en el caso de los Organismos Intermedios del Programa, como en el de los Beneficiarios que dependen directamente de la Autoridad de Gestión, es preciso que adapten sus modelos Operativos a los requerimientos del Programa y que sean eficaces en el proceso de adaptación al cambio que supone el nuevo marco reglamentario.

Tal y como ha quedado señalado, la presente evaluación sólo tiene en cuenta las actuaciones llevadas a cabo en el Eje 1 del Programa, siendo en la prioridad de inversión 8.7 de este Eje en concreto dónde se deben llevar a cabo las medidas que persigan la modernización de las instituciones del mercado de trabajo como los servicios de empleo públicos y privados, y la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral, también a través de medidas que aumenten la movilidad transnacional, así como a través de Programas de movilidad y una mejor cooperación entre instituciones y partes interesadas correspondientes.

Sin embargo, hasta el 31 de diciembre de 2016, las actuaciones en esta prioridad de inversión han sido prácticamente nulas, contabilizándose únicamente el desarrollo de sistemas informáticos y de gestión en Cataluña. Sin embargo, tal y como señala el propio Programa Operativo de Empleo Juvenil, el desarrollo del Sistema Nacional de Garantía Juvenil requiere la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales, especialmente en el ámbito de las instituciones del mercado de trabajo de entre las que destacan la adaptación de los sistemas informáticos para la implantación, seguimiento y evaluación del Sistema Nacional en Garantía Juvenil.

Efectos en los modelos de intervención y en las políticas activas de empleo

Asimismo, el POEJ se dirige a un colectivo muy específico de la población: los jóvenes menores de 30 años no ocupados y/o no integrados en los sistemas de educación o formación.

5. Valor añadido comunitario

El Sistema Nacional de Garantía Juvenil canalizado a través del POEJ tiene un enorme potencial como política de activación de la población objetivo. La asignación presupuestaria asociada a la misma ha supuesto un incremento sustancial de la inversión en políticas activas dirigidas a los jóvenes en España, teniendo en cuenta que históricamente ha existido en un importante desequilibrio entre políticas pasivas y activas, destinándose la mayor parte del gasto en políticas de empleo a la financiación de las prestaciones sociales.

A este respecto, la batería de medidas del Programa Operativo de Empleo Juvenil, en su mayoría, pertenecen a la categoría de políticas activas de empleo, cuyos efectos tendrán que valorarse en conjunto transcurrido el periodo de ejecución y tendrán que tratar de alcanzar los objetivos estratégicos del Programa:

- Apoyar la reducción de la tasa de desempleo juvenil en España a través de la mejora de las cualificaciones y el fomento de la contratación y del autoempleo, todo ello orientado al cumplimiento de los objetivos y prioridades de la Estrategia UE 2020

De acuerdo con esta estrategia y con los resultados de ejecución del Programa, se observa que en los primeros años de implementación, en el Eje 1, los resultados son poco notables, dado que el grueso de actuaciones de activación se encuentran en el Eje 5.

Efectos en las personas

El Programa plantea sobre todo actuaciones en el ámbito del empleo y el colectivo destinatario son los jóvenes menores de 30 años no ocupados y no integrados en los sistemas de educación y formación. A este respecto, es preciso señalar que del análisis de la ejecución de las actuaciones del Programa en

el Eje 1, pese a ser todavía muy baja en términos de participación, se desprende que las mismas se han diseñado de forma eficaz en cuanto a sus destinatarios finales, cuyo perfil suele responder al perfil objetivado en la fase de Programación.

- De esta forma, en las actuaciones del Eje 1, las personas participantes han respondido de la siguiente forma al objetivo fijado:
 - o En la prioridad de inversión 8.2, el 86% de los participantes son desempleados, con un porcentaje de participantes mujeres ligeramente superior al de los hombres y con un alto componente de desempleados de larga duración. También se observa un elevado número de participantes inactivos. La gran mayoría de los participantes son menores de 25 años y presenta niveles de educación bajos (CINE 1 a CINE 2). Asimismo, se cuenta con un elevado componente de participantes desfavorecidos, por lo que, en términos generales, las actuaciones de esta prioridad de inversión se han dirigido de forma eficaz al colectivo destinatario.

Los resultados a 31 de diciembre de 2016 muestran que el Programa, en el Eje 1, sigue una senda satisfactoria en cuanto a alcanzar a los colectivos destinatarios, en particular en las actuaciones de la prioridad de inversión 8.2 que supone la continuidad a las actuaciones del Eje 5, esfuerzo que debe seguir realizándose en las futuras anualidades del periodo de Programación, más aún cuando se agote la asignación financiera de la Iniciativa de Empleo Juvenil y su marco temporal.

6. Análisis del impacto

Recomendaciones

Tal y como se ha señalado, la implementación del Programa Operativo de Empleo Juvenil está todavía en una fase incipiente a finales de 2016. Este hecho supone la imposibilidad de realizar una evaluación de impacto que mida los efectos reales de las actuaciones cofinanciadas en el mismo por falta de información y de masa crítica, más aun en términos del Eje 1, único Eje objeto de la presente evaluación, que recoge las actuaciones complementarias e indirectas al Eje 5 (Iniciativa de Empleo Juvenil).

No obstante, de cara a futuras evaluaciones, es conveniente que se escojan determinadas actuaciones del Programa susceptibles de ser evaluadas en términos de impacto. Dado que una evaluación mediante **contrafactuales** requiere de la constitución de un grupo de tratamiento y de un grupo de control, es preciso comenzar el diseño de ambos grupos con la mayor **urgencia** posible. En este sentido, la existencia de un registro nacional de participantes como el Fichero Nacional de Garantía Juvenil puede facilitar la composición y diseño de un grupo de tratamiento y de uno de control ya que el grupo de tratamiento se conformará por inscritos y el de control por no inscritos que reúnan características similares.

Por lo tanto, en primer lugar, sería preceptivo escoger una serie de actuaciones específicas dentro del Programa Operativo que puedan ser evaluadas. Teniendo en cuenta el marco lógico del POEJ, se recomienda comenzar a diseñar evaluaciones de impacto de los siguientes tipos de operaciones:

- **Incentivos a la contratación de personas jóvenes**
- **Incentivos al autoempleo o emprendimiento**

En particular, en todas estas medidas, el objetivo de la evaluación de impacto debería versar, además de sobre la relación de causalidad existente entre la participación en una actuación del Fondo Social Europeo y la obtención de un empleo, sobre la **calidad y estabilidad** del empleo obtenido.

Las operaciones citadas deben **fomentar la**

creación de empleo estable y de calidad de personas jóvenes que requieren su inserción en el mercado laboral o bien la mejora de su empleabilidad.

Las futuras evaluaciones de impacto de ambos tipos de medidas deben medir tres tipos de efectos:

- La reducción del desempleo: ¿mediante la participación en la actuación se incrementan las posibilidades de conseguir un empleo?
- Los ingresos de los participantes: ¿cuál es el efecto negativo o positivo de la actuación en los ingresos del participante?
- La estabilidad y calidad en el empleo: ¿qué propensión existe a la estabilidad laboral? ¿Se mantienen los contratos más de un año? ¿Cuál es el ratio salario/jornada laboral de los participantes? ¿Se ajustan a un nivel de calidad adecuado? ¿Qué tipo de empleo se está cofinanciando y en qué sectores? ¿Cuál es el salario medio? ¿Qué tipo de contratos están siendo utilizados para formalizar las relaciones laborales?

Para ello, sería preciso observar el comportamiento de los participantes a los seis meses tras su salida de la operación, para medir los efectos a corto y medio plazo, y su situación transcurridos 24 meses (o 36 meses), para poder valorar los efectos a largo plazo y si estos se mantienen o se diluyen.

Las operaciones citadas (ayudas a la contratación, incentivos al autoempleo) deben **fomentar la creación de empleo estable y de calidad de personas jóvenes que requieren su inserción en el mercado laboral o bien la mejora de su empleabilidad**. La dificultad para el seguimiento de este resultado genera una problemática muy concreta: la creación de empleo en personas que no configuran el objetivo de las citadas medidas como jóvenes que no están desempleados en el momento de optar por los incentivos. La delimitación de los accesos o barreras de entrada a este tipo de actuaciones deben estar muy reglados y orientados a identificar los colectivos

6. Análisis del impacto

a los que deben ir dirigidas estas medidas. Los riesgos de posibles tramas de fraude por parte de los empleadores, así como de las propias personas que son contratadas, desvirtúan e impiden que el objetivo de los fondos europeos se pueda materializar.

Los indicadores actuales del Programa Operativo no permiten determinar la existencia de estas tramas de fraude o aprovechamientos ilícitos de los caudales europeos. Las situaciones de desempleo que se miden a través de los indicadores no valoran, a modo de ejemplo, cuestiones como la procedencia de situaciones legales de desempleo, es decir, aquellas en las que el motivo de la pérdida del trabajo previo se produce por una causa ajena a la voluntad del trabajador. El seguimiento de los patrones de fraude por cada uno de los Organismos que canalizan este tipo de actuaciones debe ser una prioridad en sus evaluaciones, debido a que la creación de tramas entre empresas para acceder a este tipo de financiación, las bajas voluntarias en relaciones laborales previas de las personas trabajadoras cuyos contratos van a ser objeto de subvención, o la creación ficticia de empleo deben estar firmemente perseguidas para minimizar la posibilidad de que se materialicen.

Para este tipo de análisis, además de la evaluación mediante contrafactuales, se considera crítico disponer de **todos los micro datos de las actuaciones y de sus destinatarios finales** de todos los Organismos que canalizan este tipo de medidas, que incluyan no solo la actuación y los destinatarios finales, sino también las empresas y entidades que canalizan la ayuda o, dicho de otra forma, que contratan a las personas, de forma que se facilite la explotación de la información en su conjunto a través de técnicas analíticas, obteniendo claras ventajas sobre la situación actual de los análisis de impacto, tales como:

- Obtener información en tiempo real.
- Analizar información integrada entre los diferentes Organismos que han llevado a cabo actuaciones similares.
- Mejorar la información que proporcionan los indicadores de resultado.

- Anticiparse a futuras actuaciones y acciones para mejorar la empleabilidad como resultado de estos análisis.
- Minimizar la duplicidades de destinatarios finales de las ayudas.
- Evaluar el impacto real de las actuaciones en el mercado de trabajo.
- Reducir la posibilidad de que se produzcan patrones de fraude.

De esta manera, se debe realizar un **estudio** en profundidad de **todos los micro datos necesarios para realizar la evaluación de impacto, además de los que se requieren para la construcción de los indicadores de resultado y productividad**.

Se recomienda implantar dos **medidas** que a juicio del evaluador se consideran **pilares críticos** para realizar la evaluación de impacto:

- Construir por parte de la Autoridad de Gestión una **base de datos de micro datos** única de los beneficiarios y destinatarios finales de las ayudas, guiando a las diferentes Organismos a proporcionar esta información. Una vía podría ser la propia aplicación FSE 14-20 introduciendo las funcionalidades necesarias.
- Establecer **convenios con la Tesorería de la Seguridad Social (TGSS) y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)**. El primero como servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y el segundo como Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y dependientes de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y de la Secretaría de Empleo, respectivamente. Ambos disponen de información muy relevante a efectos de evaluar el impacto de las actuaciones que incentivan la contratación y el empleo: por un lado, la disponibilidad de datos sobre las afiliaciones y, por otro, la información sobre los contratos comunicados. La dependencia de la TGSS, el SEPE y la Autoridad de Gestión de un único Ministerio facilitaría esta colaboración y permitirían obtener información en tiempo real sobre la estabilidad en el empleo de las personas

6. Análisis del impacto

que han accedido a una ayuda asociada a su relación laboral, a corto, medio y largo plazo, pudiendo inferir a través de algoritmos la posible relación de causalidad entre la actuación y la estabilidad en el empleo.

- Realizar **encuestas a la salida de la operación y a medio plazo y largo plazo** a los participantes cuyos resultados y explotación permitan realizar una comparación con los resultados obtenidos a través de la aplicación de técnicas analíticas sobre la base de datos de microdato.

Por otro lado, y en relación con la próxima evaluación del Eje 5, se recogen a continuación una serie de reflexiones en relación con el **Sistema Nacional de Garantía Juvenil**:

- Actualmente, **Garantía Juvenil no ofrece un acceso directo a las empresas**, más allá de la mera consulta sobre si una persona joven en concreto está inscrita o no, sin poder acceder a búsquedas de candidatos a través de campos predeterminados, lo que dificulta la contratación.
- Se ha detectado que la reforma normativa de Garantía Juvenil, introducida a través del Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, por la que se dispone que la inscripción o la renovación como demandante de empleo en un servicio público de empleo implica la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, si se cumplen los requisitos recogidos en el artículo 97 de la Ley 18/2014, **no está llevándose a cabo de forma homogénea desde los servicios públicos de empleo, produciéndose una barrera de entrada para estos jóvenes que se inscriben o renuevan la demanda de empleo en fecha**. Según la citada reforma normativa, la fecha de inscripción en el Sistema corresponderá con la fecha de inscripción o de renovación como demandante de empleo. La **dificultad para hacer converger los sistemas de información** está impactando directamente en las personas jóvenes que podrían tener acceso a algún tipo de ayuda asociada a la contratación,

además de la problemática para los empleadores que tampoco tienen alternativas para que estos jóvenes aparezcan como inscritos de forma retroactiva, más allá de la interposición de recursos de alzada, una vez que Garantía Juvenil deniega la inscripción debido a que el joven ya se encuentra trabajando en el contrato que podría ser objeto de subvención, como consecuencia de que la inscripción en el servicio público de empleo no ha generado la citada inscripción en Garantía Juvenil.

- Debido a esta situación, se recomienda que el Sistema Nacional de Garantía Juvenil se configure como una **sub base de datos de los servicios públicos de empleo** debido a la dificultad y al desconocimiento de la misma por parte de la sociedad, evitando la duplicidad de sistemas. De forma transitoria, se recomienda que se habilite una **vía para la inscripción de forma retroactiva a través de la página web de Garantía Juvenil**, minimizándose la situación de indefensión para algunos jóvenes que se está produciendo desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/2016, que ven que su inscripción o renovación de la demanda en los servicios públicos de empleo no tienen su reflejo en Garantía Juvenil.
- Otra de las reformas normativas introducidas a través del Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, es la reducción de 30 a 1 día natural sin haber trabajado el día anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Esta reforma ha impulsado el acceso de las ayudas de aquellos empleadores y jóvenes que conociendo las convocatorias han podido tramitar en tiempo y forma esta inscripción en Garantía, dándose **situaciones de jóvenes que habían causado baja voluntaria en su anterior empleo con dos días de antelación a la inscripción y, por tanto, sin encontrarse en una situación precaria o de necesidad de obtener un empleo**. De esta manera, la situación de desempleo no es tal, sobre todo si se considera que la situación legal de desempleo es aquella en la que el motivo de la pérdida del trabajo previo se produce por

6. Análisis del impacto

una causa ajena a la voluntad del trabajador. Actualmente, Garantía Juvenil no introduce ninguna restricción a este respecto, recomendándose que la inscripción en Garantía Juvenil se limite a las situaciones legales de desempleo, minimizándose la heterogeneidad que se pueda producir en caso de que los propios Organismos introduzcan restricciones para el acceso a las ayudas en sus correspondientes bases reguladoras.

- La dificultad de las empresas para entender el siguiente requisito de Garantía Juvenil y que de la misma manera se traslada en su página web: *“Tener más de 16 años y menos de 25, o menos de 30 años, en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, en el momento de solicitar la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Además, los mayores de 25 años y menores de 30 cuando, en el momento de solicitar la inscripción en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, la tasa de desempleo de este colectivo sea igual o superior al 20 por ciento, según la Encuesta de Población Activa correspondiente al último trimestre del año”*. Este extremo ha sido ratificado por la Resolución de 29 de julio de 2015, de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, por la que se amplía la edad máxima de acceso al Sistema Nacional de la Garantía Juvenil a los mayores de 25 años y menores de 30, que cumplan con los requisitos recogidos en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, para beneficiarse de una acción derivada del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, dado que la tasa de desempleo para este colectivo se situó en 29,77 puntos de acuerdo con los datos de la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2014, por encima, por lo tanto, del 20 por ciento. Sin embargo, no es comprensible para los empleadores y jóvenes, pudiendo entender que la edad solo alcanza hasta los 24 años. Podría ser suficiente con indicar la citada Resolución en la página web a modo informativo.

Adicionalmente, es preciso potenciar la realización de evaluaciones. En este sentido, se proponen las siguientes acciones:

- **Capacitación de los Organismos Intermedios y sus técnicos.** Se recomienda celebrar seminarios dónde se difundan las diferentes técnicas de evaluación, resultados que se pueden obtener, buenas prácticas en evaluación con el objetivo de implantar en todos los agentes implicados del Programa Operativo una cultura de evaluación.
- **Difusión de evaluaciones** llevadas a cabo por Fondo Social Europeo en toda Europa en actuaciones similares (portal de la UAFSE). Difusión de las evaluaciones realizadas en las conferencias sectoriales para los Organismos de gestión pública y en las reuniones anuales del consejo para los Organismos de gestión empresarial, de este modo los expertos del sector serán conscientes del trabajo y resultados reales obtenidos y dichos resultados podrán formar parte de la toma de decisiones y posterior diseño estratégico.
- **Comunicación de resultados** de las evaluaciones llevadas a cabo por la UAFSE hacia todos los agentes implicados en la gestión y ejecución de Fondo Social Europeo.
- **Inclusión en los grupos de trabajo y reuniones trimestrales** a las direcciones generales o divisiones que llevan a cabo la evaluación dentro de la organización. Esta recomendación es especialmente relevante en el caso de Organismos públicos ya que todos los ministerios tienen incipientes direcciones generales de evaluación, a las que una retro alimentación de lo que se está realizando en FSE les sería muy positiva.
- **Establecer la obligatoriedad de evaluaciones periódicas a realizar por los Organismos.** Es imprescindible que sean los propios Organismos quienes asuman e interioricen la importancia de autoevaluarse y no solamente de realizar seguimiento de las actuaciones de cara a cumplir con los requerimientos de los Informes Anuales de Ejecución.

7. Recomendaciones del evaluador

Implementación.

A continuación se exponen determinadas recomendaciones derivadas de los resultados de los Talleres con el objetivo de **mejorar la implementación del Programa**:

1. Realizar un seguimiento individualizado por Organismo. Se han detectado errores temáticos en la inclusión de operaciones en ciertos ejes, esto ocurre tanto en organismos con experiencia en anteriores periodos como en los nuevos, se recomienda llevar una gestión más individualizada desde la Autoridad de Gestión y una mayor coordinación entre los Organismos ejecutores.

2. Crear un registro con la relación de todas las operaciones por organismo y por programa operativo. Se recomienda elaborar y publicar un mapa o registro con todas las operaciones en ejecución y planificadas, constantemente actualizado y público para los Organismos. Este registro o mapa de actuaciones evitaría solapamientos y potenciaría sinergias y complementariedad, ya que todos los organismos podrían ver las actuaciones en ejecución en su área de trabajo, grupo de tratamiento y zona geográfica.

3. Celebración de reuniones temáticas en torno a nomenclatura y conceptos de la estrategia de Fondo Social. En particular, se recomienda reforzar la celebración de reuniones en temáticas como indicadores, simplificación (con participación de la IGAE) y evaluación. Asimismo se considera positivo crear grupos de trabajo entre Organismos que traten estas materias.

4. Acceso de todos los OOII a preguntas frecuentes y su resolución en una página virtual. Todas las preguntas y dudas resueltas deberían constar en algún tipo de foro o página virtual, de acceso a todos los organismos, las respuestas escritas deben de agruparse por temas, hacer constar el ámbito de aplicación y ser vinculantes.

5. Tabla de indicaciones y requerimientos para la implantación de herramientas informáticas. Dado que el 50% de organismos están todavía en proceso de implantar las herramientas informáticas para la gestión y recogida de indicadores, se recomienda proveer con las indicaciones pertinentes y los requerimientos mínimos para esas herramientas, proceso fundamental de cara a obtener datos de calidad para futuras evaluaciones.

6. Grupo de trabajo sobre la igualdad de género. Se propone la creación un grupo de trabajo específico o un mejor aprovechamiento de la Red de Igualdad existente, dando la oportunidad de participar a todos los OOII.

7. Introducción de documentación en la web de la UAFSE (en un apartado específico) de todo tipo de documentación actualizada, videos gráficos o didácticos sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que puedan ser utilizado por los organismos.

8. Difundir la documentación que genera la Red de Igualdad (guías, manuales, etc...) o cualquier otra entidad experta en el tema de igualdad.

9. Capacitación de los organismos y sus técnicos en diferentes metodologías didácticas para implementar la Igualdad de Oportunidades en todos los ámbitos.

10. Cumplimiento de plazos de entrega por parte de los OOII. Pese a que la carga administrativa de la puesta en marcha del Programa es elevada y es preciso tener en cuenta el esfuerzo que los OOII realizan para cumplir con las obligaciones requeridas reglamentariamente, es imprescindible que los OOII mantengan un firme compromiso con el cumplimiento de determinados plazos en la remisión de información a la Autoridad de Gestión, como es el caso de los Informes Anuales de Ejecución, y con las obligaciones periódicas de reporte de información financiera. Este compromiso facilitaría a la Autoridad de Gestión realizar un seguimiento adecuado y anteponerse a posibles imprevistos.

7. Recomendaciones del evaluador

Ejecución y resultados.

A continuación se exponen determinadas recomendaciones derivadas del análisis cuantitativo de la ejecución del con el objetivo de **cumplir los objetivos fijados en la ejecución del Programa**:

1. Acelerar el ritmo de ejecución de las actuaciones del Programa. En términos generales, el ritmo de ejecución en el Eje 1 del Programa es lento y si se continúa en la misma senda es probable que no se cumplan los objetivos del marco de rendimiento. Por tanto, es imprescindible reforzar las actuaciones de la prioridad de inversión 8.2 y analizar las razones por las que no se ha producido todavía ejecución en la prioridad de inversión 8.7 dirigida a reforzar la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

2. Aplicación de Data Analytics al seguimiento y la evaluación. Para realizar un seguimiento eficaz, que al mismo tiempo permita realizar una evaluación de eficiencia y eficacia, se recomienda aplicar modelos de Data Analytics a las herramientas de gestión, tanto la de la Autoridad de Gestión como las desarrolladas por los Organismos Intermedios. Asimismo, la aplicación de Data Analytics debería posibilitar la integración, explotación y análisis de la información de los sistemas de gestión de la Autoridad de Gestión, los sistemas de información de los Organismos y la información del Fichero Nacional de Garantía Juvenil. El uso de estas herramientas posibilitaría relacionar información de gestión con información derivada del riesgo, irregularidades, verificaciones, certificación y resultados de la ejecución, obteniendo una visión de conjunto de la ejecución del Programa que facilitaría la toma de decisiones y la evaluación de resultados.

3. Compromiso evaluador por los OOII. Aunque no se establezca como una obligación reglamentaria, es indispensable que los OOII comiencen a evaluar el impacto y los resultados

de sus propias actuaciones, más allá de la mera realización de encuestas de satisfacción y del reporte de indicadores a la Autoridad de Gestión. La realización de evaluación dentro del propio organismo facilitaría la identificación de posibles efectos perversos que puedan estar sucediendo y que no están siendo identificados ni subsanados. Adicionalmente, los resultados de evaluaciones pueden poner de manifiesto que determinadas actuaciones tradicionales no son las adecuadas, o no logran conseguir los efectos deseados y por lo tanto, se pueden reconducir estrategias e intervenciones más alineadas con el marco lógico de la intervención.



kpmg.es

© 2017 KPMG Asesores S.L., sociedad española de responsabilidad limitada y firma miembro de la red KPMG de firmas independientes afiliadas a KPMG International Cooperative ("KPMG International"), sociedad suiza. Todos los derechos reservados.

KPMG y el logotipo de KPMG son marcas registradas de KPMG International Cooperative ("KPMG International"), sociedad suiza.