



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

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



# Segunda evaluación intermedia del Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020

Resumen ejecutivo, junio 2019



SEGUNDA EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL PROGRAMA OPERATIVO DE EMPLEO JUVENIL. 2014-2020.  
MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.  
RESUMEN EJECUTIVO  
Subdirección General de Programación y Evaluación del Fondo Social Europeo .

*Equipo técnico:*  
Arenal Grupo Consultor, S.L.  
José Belis Marcos (coordinador)  
Eva Herrera Picón  
Juan Requejo Liberal  
Natividad Albert de los Santos  
José Ignacio Macías Vivero

## Presentación

Este resumen ejecutivo forma parte del proceso de la "Segunda Evaluación del Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020" (POEJ) que ha realizado Arenal Grupo Consultor S.L. para la Subdirección General de Programación y Evaluación del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en aplicación de lo previsto en el Plan de Evaluación Específico del POEJ 2014-2020.

Se estructura en 4 bloques de contenidos:

- El proceso de evaluativo.
- Evaluación de los ejes 1A; 1B; 1C; 1D y 1E (en adelante Eje 1) y de los ejes 8A; 8B; 8C; 8D y 8E (en adelante Eje 8) del POEJ.
- Valoración global del POEJ.
- Recomendaciones.

## 1. El proceso evaluativo

### Metodología

Siguiendo la indicación recogida en el artículo 114 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que regula las acciones de evaluación a desarrollar en el periodo 2014-2020, el Plan de Evaluación Específico del POEJ 2014-2020 recoge la previsión de las evaluaciones a realizar por parte de la Subdirección General de Programación y Evaluación del FSE sobre las intervenciones de este PO.

Durante el primer semestre de 2019 se debía realizar la Segunda Evaluación del POEJ, cuyo objeto principal sería el análisis y valoración de los Ejes 1 y 8 del POEJ: No obstante, también debían incluirse constataciones y conclusiones del Eje 5 en aplicación del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), que establecía que se realizará *"un análisis global del conjunto del POEJ tomando como base los resultados de la evaluación del Eje 5 obtenidos en la Segunda Evaluación de la Iniciativa de Empleo Juvenil finalizada en diciembre de 2018"*.

Esta segunda evaluación ha contemplado el ámbito temporal que quedó fijado en el Plan de Evaluación Específico (operaciones seleccionadas entre el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018). No obstante, por el carácter integral de este proceso evaluativo, se ha realizado un análisis retrospectivo desde el inicio del periodo de ejecución.

En el diseño de la evaluación se siguieron las indicaciones recogidas en el PPT y en la "Guía para la realización de la evaluación 2019 de los objetivos / resultados de los programas operativos FSE".

El enfoque metodológico aplicado ha sido de carácter mixto, ya que combina la perspectiva cuantitativa con la perspectiva cualitativa.

Cuando la información ha estado referida a personas, se han desagregado los datos por sexo para realizar los mismos análisis aplicando la perspectiva de género, es decir, para conocer y valorar en qué medida existen diferencias entre mujeres y hombres.

Respecto a las fuentes de información utilizadas, cabe distinguir entre fuentes de información primaria e información secundaria, entendiéndose por primaria la que se ha generado en el proceso evaluativo (trabajo de campo) y por secundaria la que ha sido generada en otros procesos (operaciones estadísticas, gestión del POEJ, etc.).

La información primaria se ha obtenido mediante las siguientes herramientas:

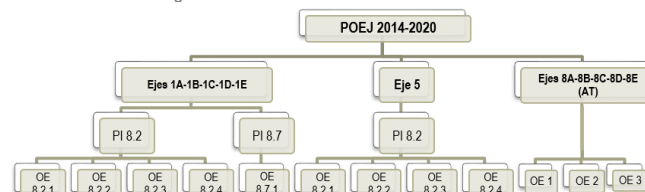
- Entrevistas a representantes de los OI y BD con operaciones en el Eje 1 y/o en el Eje 8 en 2017-2018.
- Encuesta a los OI y BD con operaciones en el Eje 1 y/o en el Eje 8 en el periodo 2017-2018.
- Encuesta a los OI y BD que no han iniciado operaciones en el Eje 1 y/o en el Eje 8.
- Encuesta a las personas destinatarias de las operaciones.
- Mesa de debate con representantes de OI y BD y otros agentes sociales.

Descripción del objeto de evaluación: POEJ 2014-2020

El POEJ fue aprobado mediante Decisión de Ejecución de la Comisión de 12 de diciembre de 2014, modificada por las decisiones de ejecución de 18 julio de 2016, 18 de diciembre de 2017, de 17 de septiembre de 2018 y de 4 de diciembre de 2018.

Se estructura en cinco ejes 1, cinco ejes 8 (que integran las diferentes categorías de región presentes en España en el periodo de programación 2014-2020) y en el Eje 5 (que se corresponde con la Iniciativa de Empleo Juvenil – IEJ con parte equivalente de FSE).

Figura 1. Estructura del POEJ 2014-2020



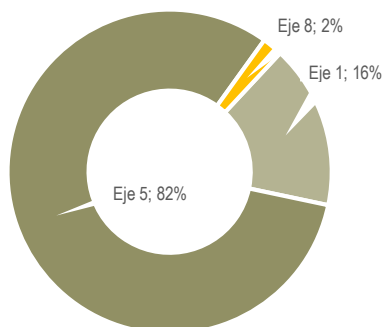
La Autoridad de Gestión (AG) es la Subdirección General Adjunta de Gestión de la UAFSE, que ha designado como OI a 29 entidades (10 son OI de ámbito estatal y 19 de ámbito regional), en las que ha delegado diversas funciones, entre ellas la selección y puesta en marcha de las operaciones.

La AG también ha seleccionado mediante concurrencia competitiva a 5 entidades<sup>1</sup> sin ánimo de lucro como beneficiarios directos (BD), cuya función principal es ejecutar proyectos que contribuyan a los objetivos del POEJ.

El POEJ se dirigía inicialmente a las personas mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, que no estuviesen ocupadas ni integradas en los sistemas de educación o formación. Mediante 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, se amplió el ámbito de aplicación a los mayores de 25 años y menores de 30, que cumplan con los requisitos recogidos en la Ley 18/2014.

El total de ayuda programada para la ejecución del POEJ, tras la reprogramación aprobada en diciembre de 2018, asciende a 3.208,8 millones de euros, fundamentalmente procedentes de la IEJ y el FSE equivalente (2.723,3 millones de euros, 85% del total de ayuda de la UE) y el resto se corresponde con el FSE no asociado a la IEJ.

Figura 2. Distribución de la asignación financiera por ejes del POEJ



## 2. Evaluación del Eje 1 y del Eje 8 del POEJ

En la evaluación del Eje 1 y del Eje 8 se han analizado y valorado el diseño, la ejecución y los efectos de las operaciones correspondientes a estos ejes aplicando varios criterios evaluativos (pertinencia, coherencia, implementación, eficacia, eficiencia e impacto).

<sup>1</sup> Convocatorias realizadas mediante la Resolución de 15 de julio de 2015, de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas (se seleccionaron 4 entidades) y la Resolución de 4 de julio de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo (se seleccionaron 5 entidades).

También se han realizado otros análisis específicos vinculados al cumplimiento de los Hitos marcados para 2018 del Marco de Rendimiento (MR); la contribución al avance en los objetivos del Estrategia Europa 2020; avance en la integración de los principios horizontales (igualdad entre hombres y mujeres, no discriminación y desarrollo sostenible); el valor añadido comunitario de las operaciones ejecutadas y la identificación de buenas prácticas.

Las conclusiones más relevantes de esta parte de la evaluación se presentan integradas en el siguiente bloque de valoración global del POEJ.

## 3. Valoración global del POEJ

### Pertinencia de la estrategia de actuación

El análisis realizado en el marco de esta evaluación sobre la situación en 2018 de las personas jóvenes en España ha puesto de manifiesto que se han reducido algunos de los problemas y que se ha avanzado en los retos fijados en 2014.

A pesar de estos avances, las necesidades por resolver y los retos que deben afrontarse siguen siendo muy importantes, pues en 2018 la situación estaba caracterizada por:

- Tasa de paro: 26,2% (10,9 puntos porcentuales más que la media de la población de España).
- Duración del desempleo: 21,1% de las personas jóvenes lleva más de 2 años sin trabajo.
- Nivel formativo: 40,4% con baja formación.
- Emprendimiento: 7,4% de las personas jóvenes trabajan por cuenta propia (3,1 puntos porcentuales menos que en 2013).
- Contratos: 56,3% con contrato temporal.
- Jornada laboral: 33,4% de las mujeres jóvenes trabajan a tiempo parcial.

Por tanto, se constata un elevado nivel de pertinencia de los ejes 1 y 5 del POEJ, pues los problemas y necesidades en materia de empleo juvenil siguen existiendo a pesar de las mejoras logradas desde 2014. El Eje 8 también es pertinente para garantizar una adecuada implementación y difusión del POEJ.

También se considera correcta lógica de la intervención, teniendo en cuenta que con las operaciones se generan los resultados pretendidos (activación de las personas jóvenes, mejora de su empleabilidad, etc.) y estos influyen en los impactos perseguidos (mayor ocupación, empleos de más calidad, etc.).

### Implementación

El ritmo de ejecución de operaciones en el Eje 5 y en el Eje 8 ha resultado adecuado, pero no en el Eje 1, que ha estado muy condicionado por la prioridad que los OI han otorgado a las operaciones del Eje 5 y por la dificultad de llevar a cabo operaciones indirectas.

Existe una alta probabilidad de que algunos OI no ejecuten todos los fondos que tienen asignados al Eje 1, pues hasta ahora no han iniciado ni definido ninguna operación para dicho Eje (mayo de 2019), lo que se ha traducido en un reducido número de operaciones finalizadas en el Eje 1, que ha provocado que los resultados e impactos hayan sido inferiores a los que podrían haberse logrado con un mayor ritmo de ejecución.

Respecto al Eje 8, ha sido escaso hasta 2018 el número de operaciones de información a la juventud y a la sociedad sobre el POEJ, así como de estudios y evaluaciones para mejorar el diseño de las operaciones.

Otras constataciones generales relacionadas con la implementación del POEJ son, por una parte, la existencia de problemas con la aplicación de costes simplificados y, por otra, una coordinación insuficiente entre los OI y BD que actúan en las mismas regiones que puede provocar solapamientos en los objetivos y personas destinatarias de las operaciones en ejecución.

### Eficacia

El grado de eficacia financiera con el que se están ejecutando todos los ejes respecto al coste de las operaciones es elevado. La eficacia respecto al coste declarado también es alta en el Eje 5, pero no en los otros ejes (baja en el Eje 1 y media en el Eje 8).

Los resultados obtenidos por OE son dispares, pues las operaciones se han dirigido principalmente a aumentar la contratación de carácter indefinido o estable de las personas jóvenes (OE 8.2.4) y a reforzar su empleabilidad y competencias profesionales (OE 8.2.1). Por tanto, los resultados se concentran en la mejora en el nivel de empleabilidad de las personas que han participado en las operaciones. Estos resultados estarán condicionados por los cambios que se produzcan en los requisitos para desempeñar los puestos de trabajo y por el avance en la digitalización de la economía.

En relación a los indicadores de productividad de la PI 8.2., la eficacia alcanzada presenta diferencias relevantes entre ejes, pues en 5 de los 6 indicadores del Eje 5 los niveles logrados son altos y en los ejes 1 todos los indicadores reflejan un bajo nivel de avance.

En la PI 8.7. se ha alcanzado un nivel de eficacia total respecto al indicador de productividad, ya que se corresponde con la puesta en marcha del SNGJ.

El cumplimiento del MR es total en todos los ejes 1, ya que el SNGJ está plenamente implantado y en desarrollo en todas las regiones de España.

En el Eje 5, el MR no se ha cumplido debido a que el indicador financiero no ha alcanzado el 85% del valor fijado como Hito para 2018. No se considera un incumplimiento grave, y al no tener este Eje asociada reserva de eficacia, no tiene repercusión financiera. Además, se debe tener en cuenta que se ha cumplido con el N+3 del POEJ en su conjunto.

Los motivos del incumplimiento recaen en un cierto retraso en la declaración del gasto a la AG por parte de los OI y los BD, ya que el coste de las operaciones aprobadas es bastante superior, teniendo en cuenta que 2018 se sitúa en la mitad del periodo de ejecución (87% del total previsto para 2023).

Tabla 1. Marco de Rendimiento Ejes 1 / Eje 5

ID	Indicador MR	Grado Cumplimiento (%)			Valoración del cumplimiento		
		Total	H	M	Total	H	M
<b>Ejes 1A, 1B,1C,1D,1E</b>							
HI1	Implantación del SNGJ	100%			Alto		
Cumplimiento MR Ejes 1 (2018)					Sí		
<b>Eje 5 (IEJ)</b>							
CO01	Desempleados, incluidos larga duración	90,8%	88,8%	92,8%	Alto	Alto	Alto
F1	Financiero	71,8%			Bajo		
Cumplimiento MR Eje 5 (2018)					No		
Incumplimiento grave MR (2018)					No		
Cumplimiento N+3 POEJ (2018)					Sí		

La valoración global del avance en los objetivos fijados para 2023 es que alcanzan un nivel moderado pues, aunque en varios indicadores de resultados el avance es alto (8), en otros es medio (5) o bajo (7).

Los indicadores de resultados que mejor evolución presentan en el Eje 5 son los que cuantifican el porcentaje de personas participantes desempleadas de larga duración que completan la intervención; el porcentaje de personas participantes desempleadas que completan la intervención y el porcentaje de personas participantes inactivas que completan la intervención, con un grado de eficacia del 78%, del 75% y del 74% respecto a lo previsto para 2023.

Se alcanza un grado de eficacia medio en el indicador que mide el porcentaje de personas participantes inactivas que persiguen una cualificación o tienen un empleo tras su participación (51% respecto al porcentaje previsto para 2023). En el resto de indicadores de resultados del Eje 5 el nivel de eficacia es bajo, oscilando entre el 38% y el 48% del valor previsto para 2023.

En los cinco ejes 1, el grado de eficacia en el logro de los resultados previstos para 2023 ha sido muy dispar, destacando en positivo el Eje 1A, ya que en los dos indicadores de resultados, "porcentaje de personas participantes desempleadas que completan la intervención subvencionada" y "porcentaje de personas participantes desempleadas que se integran en los sistemas de formación, que obtienen una cualificación, o que obtienen un empleo tras su participación", se ha superado el 80% del valor previsto, lo que implica un grado de eficacia alto.

En el Eje 1C, el grado de eficacia alcanzado ha sido alto en el caso del porcentaje de personas participantes desempleadas que completan la intervención subvencionada y bajo en el otro indicador.

En el Eje 1D solo se cuantificó el porcentaje de personas participantes desempleadas que se integran en los sistemas de formación, que obtienen una cualificación, o que obtienen un empleo tras su participación, para el que se ha alcanzado un nivel de eficacia medio.

El grado de avance para el indicador que cuantifica el porcentaje de gasto cubierto por verificaciones "in situ" ha alcanzado un nivel alto en los cinco ejes 8 y en el caso del porcentaje de recomendaciones propuestas en las evaluaciones realizadas que han sido atendidas, el grado de avance se sitúa en un nivel medio (67%) en el Eje 1A, que es el único para el que se ha recogido un valor hasta 2018.

Tabla 2. Resumen del grado de eficacia alcanzado en los indicadores de resultados por ejes

Eje	Indicadores de resultados (nº)		Grado de eficacia		
	Con valor objetivo 2023	Con valor hasta 2018	Alto	Medio	Bajo
1A	2	2	2	-	-
1B	2	0	-	-	-
1C	2	2	1	-	1
1D	1	1	-	1	-
1E	1	0	-	-	-
5	12	12 <sup>2</sup>	-	3	6
8A	3	2	1	1	-

<sup>2</sup> En el Eje 5 (IEJ), de los 12 indicadores de resultados comunes seleccionados, en 3 casos no ha podido calcularse el grado de eficiencia con el que se están ejecutando al no establecerse el indicador de productividad base (CR10, CR11 y CR12).

Tabla 2. Resumen del grado de eficacia alcanzado en los indicadores de resultados por ejes

Eje	Indicadores de resultados (nº)		Grado de eficacia		
	Con valor objetivo 2023	Con valor hasta 2018	Alto	Medio	Bajo
8B	3	1	1	-	-
8C	3	1	1	-	-
8D	3	1	1	-	-
8E	3	1	1	-	-

### Eficiencia

En las opiniones de los OI y BD sobre el grado de eficiencia con la que se han ejecutado las operaciones de los ejes 1 y 8 existe una alta heterogeneidad, aunque son más los que consideran que la ejecución ha sido eficiente, principalmente en el Eje 8. Respecto al Eje 5, las actuaciones más eficientes según los OI y BD son las bonificaciones a contratos, las escuelas taller, el asesoramiento individualizado y la orientación profesional.

### Impacto

Respecto a los impactos generados por las operaciones ejecutadas hasta 2018, cabe destacar que se ha constatado que a pesar de que el nivel de inserción laboral de las personas beneficiarias a los 12 meses de finalizar su participación está por encima del 70% en el caso del tipo de actuación "Empleo", y que la media es del 55,5%, el impacto sigue siendo limitado.

No obstante, el número de días de afiliación a la Seguridad Social de las personas beneficiarias del POEJ es mayor que el que se ha registrado en las personas jóvenes que no han participado en operaciones del POEJ, tanto a los 18 como a los 24 meses de finalizar su participación.

La perdurabilidad de los impactos será reducida, pues los empleos que han conseguido las personas beneficiarias de las operaciones son de carácter temporal en una alta proporción.

### Principios horizontales y valor añadido comunitario

El valor añadido comunitario de las operaciones ejecutadas en el marco del POEJ resulta muy relevante, pues gracias a la ayuda de la UE se han realizado operaciones que no se habrían realizado sin dicha financiación y han tenido un alcance superior muchas de las que se hubiesen hecho sin esa ayuda.

La aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación se considera correcta, ya que estuvo muy presente durante la fase de diseño y programación del POEJ y se han puesto en marcha medidas para que se mantenga activa durante todo el periodo de ejecución. Se han aplicado medidas que incluyen estos principios en la selección de operaciones y la selección de personas participantes, las tareas de

seguimiento y evaluación de del POEJ, y en las acciones de comunicación y publicidad (principalmente mediante el uso del lenguaje inclusivo y de imágenes no sexistas).

Estas medidas se reflejan en la participación de las mujeres en las operaciones ejecutadas en el marco del POEJ, que se sitúa en su conjunto ligeramente por encima de la de los hombres (50,3%).

También existe una participación significativa en las operaciones de personas pertenecientes a colectivos vulnerables, destacando por número las personas con discapacidad (79.364, 44% de mujeres).

La contribución del POEJ al desarrollo sostenible se considera positiva, aunque limitada a la inclusión de criterios medioambientales en la selección de proyectos, la aplicación de medidas de gestión ambiental por parte de los OI y los BD de la AG, la realización de acciones formativas sobre temas ambientales y la incentivación de empleos en sectores vinculados con el medio ambiente.

#### Buenas prácticas

Entre las actuaciones realizadas por los OI y BD de la AG en el marco del POEJ, se han identificado buenas prácticas que contribuyen a mejorar la inserción laboral de las personas jóvenes y cuyos contenidos, procedimientos y formas de intervención podrían ser transferidos a otros OI y BD de la AG para que los incorporasen en sus operaciones.

Esta transferencia de conocimiento resultaría muy positiva, ya que en la actualidad existe un insuficiente conocimiento entre los OI y BD de la AG sobre esas buenas prácticas que han tenido éxito en la inserción laboral de las personas jóvenes y su incorporación tendría un efecto significativo en otras actuaciones previstas o en marcha.

## 4. Recomendaciones

### Recomendaciones referidas a la implementación

R1 Se recomienda vincular las sendas financieras del Eje 1 y del Eje 5, de tal forma que se asegure un buen ritmo de ejecución del Eje 1 y así lograr que se ejecuten todos los recursos financieros asignados.

R2. Se recomienda aumentar los fondos para informar a la juventud y a la sociedad sobre el POEJ, para difundir sus resultados y lograr una mayor participación de las personas jóvenes en las operaciones.

R3. Se recomienda incrementar el número de estudios y evaluaciones sobre la inserción laboral de las personas jóvenes, para así disponer de evidencias con las que mejorar el diseño y la implementación del POEJ.

R4. Se recomienda crear un dispositivo de coordinación de las operaciones en cada región, para evitar solapamientos entre los OI y BD de la AG y lograr las máximas sinergias entre las actuaciones que se lleven a cabo.

R5. Se recomienda a la UAFSE que continúe informando y asesorando a los OI y BD de la AG sobre costes simplificados, a través del grupo de expertos existente, y que revise aquellos casos cuya utilización está siendo problemática para algunos OI y BD de la AG, para así eliminar las incertidumbres existentes al respecto, elevar el ritmo de certificación y reducir las cargas administrativas.

### Recomendaciones referidas a la eficacia

R6. Se recomienda a los OI y BD de la AG que agilicen los ritmos de certificación de costes subvencionables y posibilite así el cumplimiento de las metas financieras establecidas para 2023.

R7. Se recomienda a los OI que definan cuanto antes operaciones en el Eje 1 de una dimensión financiera acorde a los fondos no ejecutados, en especial a aquellos OI que no han iniciado operaciones en dicho Eje.

### Recomendaciones referidas al impacto

R8. Se recomienda dirigir los fondos principalmente a operaciones de autoempleo y prácticas en empresas, por su mayor impacto en la inserción laboral de las personas jóvenes.

### Recomendaciones referidas a la integración de los principios horizontales

R9. Se recomienda aumentar el número y alcance de las operaciones destinadas a los colectivos especialmente vulnerables y en riesgo de exclusión social, para así mejorar las posibilidades de inserción de las personas jóvenes que tienen más dificultades para conseguir un empleo.

### Recomendaciones referidas a buenas prácticas

R10. Se recomienda a la UAFSE que intensifique la difusión de buenas prácticas en materia de empleabilidad e inserción laboral de las personas jóvenes, ya sean actuaciones realizadas en el marco del POEJ o en otros programas de Políticas Activas de Empleo.

