



15/11/2023

RESUMEN

Evaluación de la implementación y los resultados de las actuaciones del Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) en el periodo 14-20 financiadas en Galicia y gestionadas por la Xunta de Galicia



RED2RED



**XUNTA
DE GALICIA**

DIRECCIÓN XERAL DE
POLÍTICA DE COHESIÓN
E FONDOS EUROPEOS



Fondo Social Europeo

O FSE inviste non teu futuro

Índice

1	Introducción:.....	4
	Objeto de la evaluación.....	4
	Ámbito de la evaluación.....	4
	Metodología	4
2	Diagnóstico económico, social y territorial:.....	4
3	Análisis de implementación, de eficacia y eficiencia:.....	5
4	Avances en la consecución de objetivos:.....	6
5	Impacto:.....	6
6	Conclusiones y recomendaciones:.....	8

1 Introducción:

Objeto de la evaluación: El informe evalúa el Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) en Galicia de 2014 a 2020, gestionado por la Xunta de Galicia, analizando su eficacia, eficiencia, pertinencia y coherencia interna, así como sus efectos hasta septiembre de 2023. Se estructura en nueve capítulos que abordan temas como el diagnóstico económico, social y territorial, la implementación, eficacia y eficiencia del programa, los avances en la consecución de objetivos, el análisis del impacto, las conclusiones y recomendaciones, y un anexo con indicadores. Este análisis exhaustivo ofrece una visión completa de la ejecución del POEJ en Galicia, identificando áreas de mejora y proporcionando recomendaciones para acciones futuras en el empleo juvenil.

Ámbito de la evaluación: La evaluación del Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) en Galicia entre 2014 y 2020 tiene como objetivo analizar los avances en la reducción del desempleo juvenil. Este programa se centra en mejorar las cualificaciones y fomentar el empleo juvenil, alineado con la Estrategia UE 2020. Se establecieron objetivos operativos para canalizar recursos financieros y cumplir con recomendaciones específicas. Las acciones se estructuraron en líneas de actuación que abarcan Objetivos Temáticos, Prioridades de Inversión y Objetivos Específicos a nivel nacional y autonómico, con modificaciones para adaptarse a las necesidades regionales en Galicia.

El público objetivo es el de jóvenes de 16 a 30 años que no están ocupados ni en educación o formación, inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Se realizaron modificaciones al POEJ, incluyendo objetivos específicos para abordar la crisis de COVID-19 y ajustes presupuestarios. Estas adaptaciones se reflejaron en reprogramaciones del programa para movilizar inversiones adicionales y redistribuir fondos. Hubo variaciones significativas en la programación inicial y final del POEJ en Galicia, con ajustes para cumplir con los objetivos dentro del presupuesto disponible.

Metodología: La evaluación del Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) en Galicia abarca el período de programación 2014-2020 hasta septiembre de 2023. Se centra en aspectos como contexto, estructura, procesos y resultados en comparación con lo planificado. Utiliza una metodología que combina análisis documental, estadísticas oficiales, el POEJ y sus reprogramaciones, y entrevistas telemáticas a representantes de órganos gestores e intermedios. Estas entrevistas, semiestructuradas, validan la información recopilada. Se emplean bases de datos para detallar indicadores financieros y físicos a nivel operativo. Se mencionan limitaciones relacionadas con la fiabilidad de los datos debido a su revisión y actualización constante, prefiriendo datos oficiales hasta 2022 y datos provisionales hasta septiembre de 2023 para un análisis más cualitativo sobre la ejecución del programa.

2 Diagnóstico económico, social y territorial:

El Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) en Galicia se centra en jóvenes de 16 a 29 años que no están empleados ni reciben formación, una etapa crucial que influye en sus perspectivas futuras. Entre 2013 y 2023, se observan cambios significativos en la situación laboral de este grupo: si bien el número total de jóvenes ha disminuido, el desempleo ha bajado considerablemente, aunque con un repunte en 2020 debido a la pandemia. Aunque la tasa de desempleo en Galicia se mantiene por debajo de la media nacional, sigue siendo alta en comparación con la UE. A pesar de las mejoras, persisten diferencias de género en las tasas de "ninis" y desempleo.

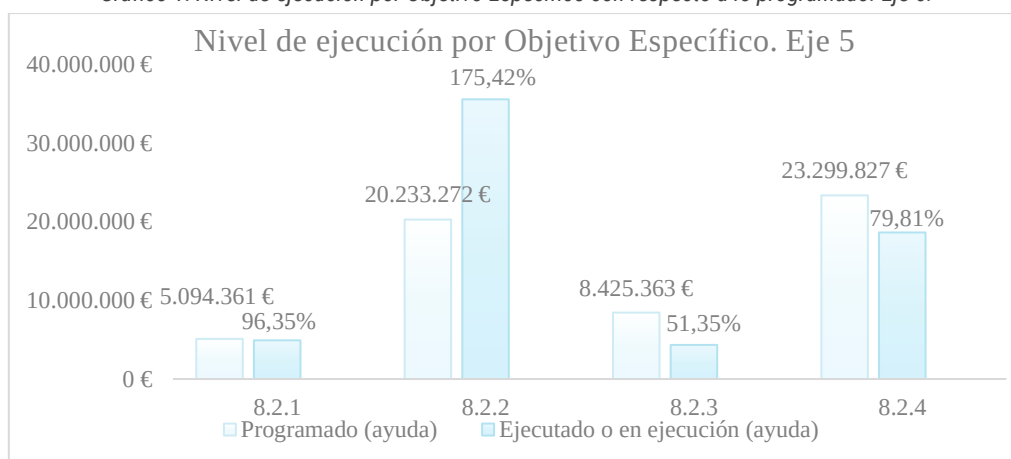
A partir de la revisión del diagnóstico se puede decir que se ha producido una considerable disminución en la magnitud de este problema, en consonancia con la recuperación económica desde 2013 y que la reacción de la juventud tras la anterior crisis, cuyo momento más negativo tuvo su reflejo en el elevado desempleo entre 2013 y 2014, ha sido más positiva que en otras ocasiones anteriores, dedicando más esfuerzos a la formación. Es de destacar además que esta mejora permite a las mujeres gallegas presentar tasas más positivas incluso que las que corresponden a la UE27. Es probable que el desarrollo de iniciativas como el POEJ Galicia hayan ayudado a esta evolución positiva.

El análisis de la pertinencia del POEJ en Galicia examina en qué medida las actuaciones han respondido a las necesidades y retos identificados. Se distinguen tres niveles de pertinencia: positiva, media y baja, según la alineación con los objetivos del programa. Aunque se han realizado ajustes durante la ejecución, en general, las operaciones están alineadas con los objetivos. Las medidas se centran en mejorar la empleabilidad, promover el emprendimiento y aumentar la contratación juvenil, lo que ha resultado en una mejora en las estadísticas de empleo juvenil en Galicia, aunque no se puede atribuir directamente al programa. **El POEJ 2014-2020 de Galicia alcanza un nivel de pertinencia positivo, determinado por una vinculación alta entre los objetivos marcados en la programación y los que se deducen de las operaciones ejecutadas o en ejecución.**

3 Análisis de implementación, de eficacia y eficiencia:

Con respecto a la implementación del POEJ, hasta septiembre de 2023, se ejecutó un total de 66.227.598 € en ayuda, superando lo programado para el período. El gasto se distribuye principalmente en el Eje Prioritario 5. Si tenemos en cuenta los Objetivos Específicos, el 8.2.2, que supera el 50% de ejecución en todo el POEJ, muestra una implementación exitosa. Algunas acciones, como los programas de empleo y formación, se han implementado de manera ágil, mientras que otras han contribuido a objetivos no inicialmente programados. Sin embargo, el Objetivo Específico 8.2.4 no ha tenido ejecución debido a su absorción por otras operaciones del programa. En resumen, el POEJ en Galicia ha logrado una implementación satisfactoria, con un gasto que supera las expectativas y una focalización en objetivos clave para mejorar el empleo juvenil en la región.

Gráfico 1: Nivel de ejecución por Objetivo Específico con respecto a lo programado. Eje 5.



En cuanto a la eficacia de las operaciones cofinanciadas en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) en Galicia se utiliza un sistema de indicadores para evaluar la eficacia en tres niveles: financiero, de productos y de resultados, estableciendo una escala de valoración en función del grado de ejecución de los indicadores. Se examina la contribución de la estrategia del programa a los objetivos generales y específicos, así como la orientación de las ayudas a los grupos más desfavorecidos.

En global la eficacia financiera es elevada tanto si se tiene en cuenta lo ejecutado o en ejecución a 30 de septiembre como si se tiene en cuenta el grado de avance en cuanto a la certificación de las operaciones. El Eje 5, sobre el que recae casi todo el peso de la programación, ya ha superado el gasto previsto y en el resto de ejes, aunque son porcentajes más bajos, las cifras absolutas no son significativas y, por tanto, no se aprecian riesgos de incumplimiento de lo previsto.

En cuanto a la eficacia de los indicadores y centrándose en el Eje Prioritario 1B se observa un grado de avance bajo que se explica porque hay indicadores pendientes de comunicar como son, los de la actuación Carnet de conducir (2022), el Programa integral de formación y mentoring 2022-2023, Programa juventud mentoring en la empresa 2023 y el Programa Galeuropa individual 2022. Estas actuaciones estaban originariamente en el eje 5 y la razón del bajo grado de avance en este Eje se debe a que el valor previsto de los indicadores se ha contemplado el del conjunto de la actuación mientras que los valores de productividad solo corresponden a los del último año. Para solventar esta distorsión, se ha calculado de nuevo el grado de avance agrupando los datos de estas actuaciones sin tener en cuenta ni el Eje ni el Objetivo Específico siendo el resultado global de una eficacia de más del 70% para el indicador CO01.

El Eje Prioritario 5 del POEJ presenta cuatro Objetivos Específicos, en el OE 8.2.1 destacan los programas de formación y orientación profesional, el Programa de prácticas formativas GALEUROPA, la iniciativa para obtener el carné de conducir y los programas mixtos de empleo y formación, así como talleres de empleo, entre otras acciones. El Objetivo Específico 8.2.3 se enfoca en la promoción del empleo autónomo, mientras que el 8.2.4 se centra en subvenciones para la contratación de jóvenes en colaboración con entidades sin ánimo de lucro, en esta actuación se constata la dificultad para encontrar jóvenes con el perfil adecuado, lo que llevó a ajustes en los requisitos de contratación. El indicador CO01: Personas desempleadas, incluidas las de larga duración presenta una eficacia alta y el CO04: Personas inactivas no integradas en los sistemas de educación o formación una eficacia baja.

El **análisis de eficiencia** del POEJ en Galicia se realiza comparando los recursos financieros planificados con los consumidos para lograr los resultados. Se calcula el grado de eficiencia dividiendo el coste unitario programado por el coste unitario finalmente realizado, estableciendo tres niveles de consecución de indicadores. Se observa que en el Eje 1, solo se puede medir el grado de eficiencia del

objetivo específico 8.2.2, con resultados no concluyentes debido a la diversidad de actuaciones. En el Eje 5, los niveles de eficiencia son principalmente medios, con algunos casos de aumento del coste unitario sobre lo previsto, sugiriendo un análisis individualizado y el uso de datos consolidados para una evaluación más precisa

4 Avances en la consecución de objetivos:

El análisis se enfoca en evaluar la contribución de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) en la consecución de objetivos específicos relacionados con la integración laboral de jóvenes y la reducción del desempleo entre los NINIs. Se investiga si los fondos se asignaron adecuadamente a los necesitados y si se llegó a los grupos destinatarios previstos. Se examina si los participantes están empleados o en educación continua después del programa, la calidad y origen de las oportunidades laborales ofrecidas, y si se beneficiaron de la Garantía Juvenil. Se analiza el progreso hacia empleos sostenibles y educación de calidad, así como el impacto en la activación de jóvenes demandantes de empleo y su empleabilidad. Se evalúa si se eliminaron barreras al emprendimiento y se fomentó el autoempleo de manera efectiva. Se estudian los resultados de intervenciones como asesoramiento, formación dual y ayudas a la contratación, utilizando una escala para valorar el avance en el logro de resultados según los indicadores definidos para cada objetivo específico. Los resultados del Eje 1B aún no pueden evaluarse adecuadamente debido a datos insuficientes.

En el eje 5 y en el Objetivo Específico 8.2.1 la mayoría de los indicadores muestran un grado de eficacia medio o alto, destacando el Programa Integral de Formación y Mentoring por su contribución positiva. Proporciona detalles sobre la situación de cada participante al finalizar la intervención, permitiendo evaluar si están en búsqueda activa de empleo, integrados en educación o formación, o si han obtenido cualificaciones. Aunque los resultados son mayormente positivos, hay indicadores a largo plazo aún por consolidar.

Por otro lado, en el Objetivo Específico 8.2.2 del mismo Eje, centrado en reforzar la empleabilidad y competencias profesionales de jóvenes no ocupados ni integrados en sistemas educativos o formativos, los resultados son en su mayoría satisfactorios, con un grado de avance medio o alto. Destacan el éxito en los indicadores que indican que la mayoría de los participantes completaron la intervención, especialmente en el Programa GALEUROPA, donde el 90% lo hizo. La obtención del carné de conducir también se considera positiva, mejorando la movilidad y empleabilidad de los jóvenes. Una encuesta a beneficiarios de Garantía Juvenil confirma que obtener el carné de conducir ha mejorado significativamente su empleabilidad, movilidad y autonomía. Estos resultados muestran cómo estas acciones contribuyen a mejorar las oportunidades de empleo y calidad de vida de una población vulnerable.

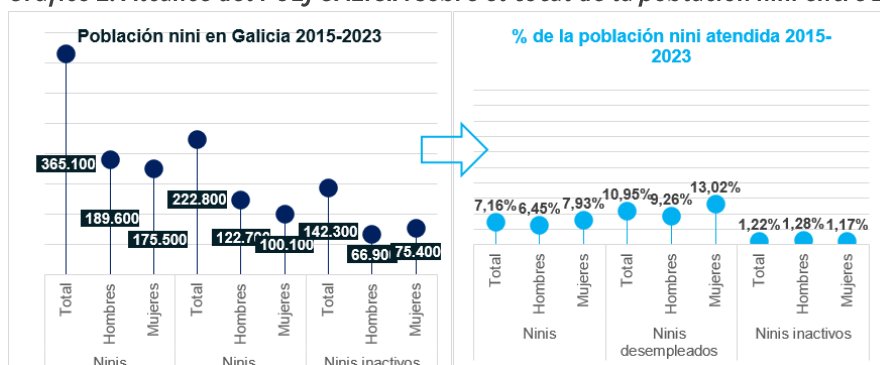
Los indicadores de resultados del Objetivo Específico 8.2.3 del Eje 5B enfocado en aumentar el emprendimiento de jóvenes no ocupados ni integrados en sistemas educativos o formativos a través de la creación de empresas, muestran un grado de avance alto, superando las expectativas en algunos casos. Destaca el Programa de Empleo Autónomo, con un 70% de los participantes completando la intervención, lo que sugiere que las acciones están contribuyendo efectivamente a fomentar el emprendimiento juvenil.

Por otro lado, los indicadores de resultados del Objetivo Específico 8.2.4, que busca aumentar la contratación indefinida o estable de jóvenes a través de intermediación e incentivos económicos, aunque a largo plazo muestran un grado de eficacia bajo debido a la falta de comparación entre información, en general son satisfactorios en el corto plazo. Destaca el alto porcentaje de personas que completan la intervención en las subvenciones para la contratación de jóvenes en colaboración con entidades sin ánimo de lucro, llegando al 80%. Sin embargo, no se evalúan los indicadores a largo plazo debido a la continuación de algunas actuaciones. Este grado de avance es coherente con la fase final del programa, cerca de su conclusión, lo que sugiere que las acciones están alineadas con los objetivos establecidos.

5 Impacto:

No es posible calcular el impacto del Programa ni de ninguna de sus actuaciones con los datos de los que se dispone, pero es interesante añadir una aproximación cuantitativa a su alcance respecto a la población total de ninis acumulada entre 2015 y 2022.

Gráfico 2. Alcance del POEJ GALICIA sobre el total de la población nini entre 2015 y 2023



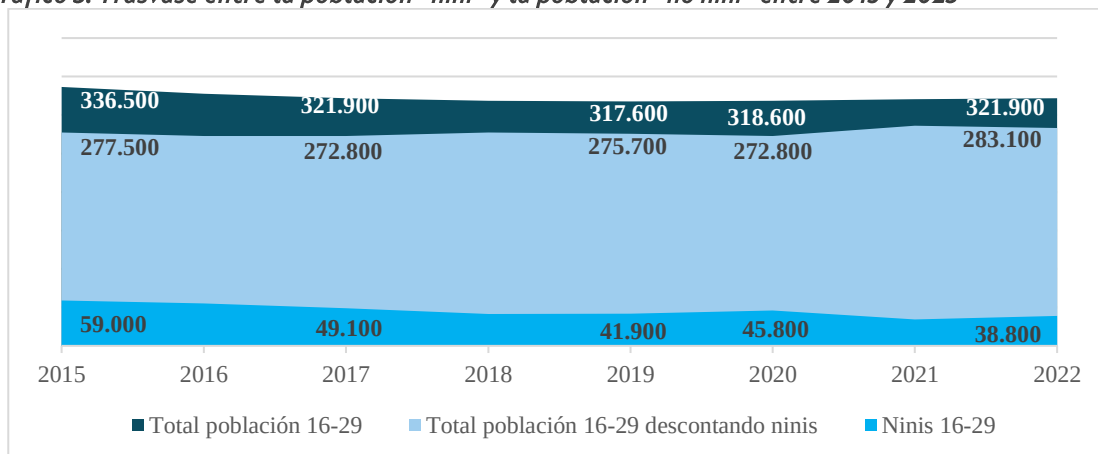
Fuente: IGE-INE. Se cuentan todas las personas durante todos los años, razón por la que las cifras son tan elevadas.

Por un lado, el programa ha apoyado desde 2015 a 26.141 personas, de las cuales 24.402 son desempleadas y 1.739 son inactivas. Según el IGE-INE el número total de ninis entre 2015 y 2022 era 365.100 (se cuenta a todos los ninis durante el periodo, por lo que no se refleja la realidad en cada anualidad, pero es útil para este análisis), cifra compuesta por 222.800 personas desempleadas y 142.300 inactivas. El programa, por lo tanto, ha atendido a un 11% de ninis desempleados y un 1,2% de ninis inactivos. Desagregando por sexo, se observa que el programa ha tenido un mayor alcance entre las mujeres desempleadas que entre los hombres en su misma situación (13% frente a un 9,3%), diferencia que no se observa entre los hombres y las mujeres ninis inactivos.

A continuación, se analiza el trasvase de población que se ha producido en el grupo objetivo. Se trata de cuantificar qué parte de la población nini ha abandonado esta situación ya que ha encontrado empleo o ha entrado en el sistema educativo ("no nini").

Para ello en primer lugar se observa la evolución de la población entre 16 y 29 años durante los últimos años. La población joven ha pasado de 336.500 personas en 2015 a 321.900 en 2022, una reducción de 14.600 personas (-4,3%). La población de ninis también se ha reducido, habiendo pasado desde 59.000 hasta 38.800 personas durante el mismo periodo, es decir 20.200 personas menos (-34%). Si se analiza esa misma evolución de toda la población joven, pero descontando a cada anualidad la población nini, esta ha pasado de 277.500 en 2015 a 283.100 en 2022, un incremento de 5.600 personas (+2%).

Gráfico 3. Trasvase entre la población "nini" y la población "no nini" entre 2015 y 2023



Fuente: IGE-INE.

La diferencia de 36 p.p. entre la variación de la población "nini" y la población "no nini" durante el periodo temporal analizado, se corresponde con un comportamiento diferencial entre ambas poblaciones y está reflejando un trasvase de población entre ambas, poniendo en evidencia la mejoría de la situación de la juventud gallega. No obstante, para poder calcular el efecto neto del Programa en esta mejoría es necesario aplicar técnicas estadísticas como las mencionadas previamente en este apartado.

El informe de evaluación del POEJ de Galicia presenta cinco hipótesis clave que abordan la coherencia del programa con los retos identificados, la adecuación de los recursos asignados, la eficacia de las actividades, la relación entre los productos generados y los resultados esperados, y la necesidad de

evaluar el impacto a largo plazo. Se destaca el impacto del programa en la población "nini" entre 2015 y 2023, con un apoyo significativo a desempleados e inactivos, aunque el efecto exacto sigue siendo difícil de calcular debido a la falta de datos precisos. Se observa un mayor impacto entre las mujeres desempleadas que entre los hombres en la misma situación. Se analiza el cambio de la población "nini" a "no nini" entre 2015 y 2022, con una reducción notable en el número de "nini", indicando una mejora en la situación juvenil en Galicia. Sin embargo, se requieren técnicas estadísticas adicionales para calcular el impacto neto del programa en esta mejora. En resumen, el informe proporciona una evaluación detallada del POEJ, destacando tanto sus logros como las áreas que requieren una mayor atención y estudio.

6 Conclusiones y recomendaciones:

En cuanto a las conclusiones y recomendaciones, El informe de evaluación del POEJ 2014-2020 en Galicia resalta varios aspectos.

En términos de **pertinencia**, se observa una alta coherencia entre los objetivos del programa y las operaciones realizadas. Se registra una mejora en el empleo juvenil, aunque no se puede establecer una relación causal directa con las medidas del POEJ.

La **implementación** del programa fue exitosa hasta septiembre de 2023, superando el presupuesto previsto en un 8%, aunque hubo disparidades en la ejecución por ejes, especialmente en el Eje Prioritario 1B y 5B. La implementación es desigual si se tienen en cuenta los datos a nivel de Eje. En el Eje Prioritario 1B, el porcentaje de consecución alcanza un 73% sobre todo debido al trasvase presupuestario. Por este mismo motivo, el Eje Prioritario 5B supera lo previsto en un 11%.

Esto supone una pérdida de peso del Eje 1B tras las sucesivas reprogramaciones si se exceptúa que a partir de 2022 hubo trasvase desde el Eje 5B por la falta de disponibilidad presupuestaria en este eje al haber agotado todos los recursos programados.

La **eficacia general del programa** fue alta, aunque desigual por ejes. Así, el grado de avance de indicadores es bajo en el Eje Prioritario 1B debido principalmente a que todavía hay operaciones en las que falta comunicar los datos de indicadores y también porque hay tres actuaciones que provienen del Eje 5B y que por motivos de disponibilidad presupuestaria se trasladaron a este Eje 1B. Esto provoca cierta distorsión en el análisis al tomar como valor de referencia el del conjunto de estas actuaciones independientemente del Eje mientras que el valor de lo ejecutado se analiza por Eje.

Por este motivo es conveniente tomar los datos en su conjunto y, sobre todo, priorizando los del Eje 5B ya que es el Eje sobre el que recae todo el peso del Programa, tanto a nivel presupuestario, como de ejecución e indicadores.

En el Eje 5B, el grado de eficacia es alto para los objetivos específicos 8.2.1, 8.2.2 y 8.2.4 si se observan los datos del indicador CO01 Personas desempleadas, incluidas las de larga duración. En el caso del indicador CO04 Personas inactivas no integradas en los sistemas de educación o formación, el grado de eficacia observado es bajo lo que significa que las actuaciones recaen en su mayor parte al colectivo de personas desempleadas.

El **grado de eficiencia ha sido desigual** en los diferentes objetivos específicos y ejes. La mayoría de los casos presenta un Grado de Eficiencia medio (entre el 50% y el 80%), si bien, en el caso del Eje 1, sólo se puede medir un objetivo específico ya que o bien, no había programación y, por lo tanto, no se cuenta con los datos necesarios para el análisis (8.2.1) o bien, no se implementó la medida (8.2.4).

En cuanto al Eje 5B, los niveles de eficiencia son todos medios exceptuando el calculado para el objetivo específico 8.2.1. No obstante, salvo este caso, el resto han aumentado en buena medida el coste unitario sobre lo previsto.

Los **resultados fueron considerados satisfactorios**, con un número notable de personas desempleadas que completaron intervenciones subvencionadas y accedieron a ofertas de empleo o formación. La concentración temática y de actuaciones del Programa Operativo ha permitido que éste contribuya de manera directa a la obtención de resultados en algunos de los principales ámbitos del FSE como son el empleo, incluida la formación para el empleo, así como la formación.

Se recomienda implementar intervenciones complementarias para mejorar el seguimiento y la implementación, y realizar estudios adicionales para analizar el efecto neto del POEJ en la empleabilidad juvenil. Se destaca la dificultad de llegar a los jóvenes inactivos y se propone explorar estrategias como utilizar las redes sociales como canal de comunicación.