


II EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA DE EMPLEO JUVENIL

Resumen ejecutivo

[Diciembre de 2018]



©Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018

Elaborado con la asistencia técnica de  **fresno**
the right link

Equipo evaluador

Leticia Henar (coordinadora)

Alia Chahín

José Manuel Fresno

Natalia Jiménez

José Luis Martínez-Cantos (Universidad Complutense de Madrid)

Resumen ejecutivo

RESPECTO A LA EVALUACIÓN

Este informe contiene la **segunda evaluación de la Iniciativa de Empleo Juvenil** (en adelante, IEJ). Analiza la ejecución, eficacia, resultados, eficiencia e impacto de las medidas elegibles dentro del Eje 5 del Programa Operativo de Empleo Juvenil 2014-2020 (en adelante POEJ) llevadas a cabo hasta 2017. Dichas medidas se estructuran en torno a cuatro objetivos: activación, refuerzo de la empleabilidad, aumento del emprendimiento, y aumento de la contratación de carácter indefinido.

La misión de la Garantía Juvenil es garantizar que todas las personas jóvenes desempleadas o que acaban la educación formal reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses. La **IEJ se dirige** a las personas jóvenes incluidas en la franja de edad de 16 a 29 años inclusive, que no se encuentren empleadas, ni participen en actividades de educación ni formación. Como consecuencia de la asignación inicial del IEJ¹ para España (programada en los años 2014 y 2015) el eje 5 del POEJ tenía una dotación financiera inicial total de 1.939.000.000€, la ayuda europea representa el 91,89%, es decir 1.886.992.630€, y se nutre de dos fuentes de financiación a partes iguales: la Iniciativa de empleo Juvenil y el Fondo Social Europeo. La implementación del POEJ se realiza por 29 organismos intermedios, de los que 19 son de ámbito regional, y 10 de ámbito nacional, además de la Autoridad de Gestión; adicionalmente hay cuatro beneficiarios directos seleccionados por la Autoridad de Gestión, en régimen de concurrencia competitiva.

En el desarrollo de la evaluación se han utilizado **técnicas** cualitativas (análisis documental, focus group con organismos intermedios (OO.II), beneficiarios directos (BB.DD.) y otros actores clave, entrevistas personales con OO.II y BB.DD. y análisis de casos) y cuantitativas (encuesta a OO.II. y BB.DD., encuesta a personas jóvenes participantes de la IEJ, análisis de impacto contrafactual y análisis estadístico e indicadores). La fuente principal del análisis cuantitativo ha sido una base de datos enlazada, construida a partir de datos suministrados por el Servicio Público de Empleo (SEPE), el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

La IEJ se **inició lentamente** debido a múltiples factores: la novedad del programa, la envergadura del mismo, los limitados recursos de la Autoridad de Gestión para su puesta en marcha y algunos aspectos relacionados con la concepción de la propia Iniciativa. Todo ello implicó retrasos, tanto en el cumplimiento de la senda como en la puesta en marcha del programa. A partir de 2016, la gestión mejoró notoriamente en todos los aspectos. A 31 de diciembre de 2017 España ha cumplido con los compromisos financieros adquiridos y ha presentado una solicitud de pago a la Comisión Europea por importe de 665,7 millones de euros en concepto de ayuda FSE, lo que representa el 105,4% del mínimo establecido en la certificación. La cuantía total de las operaciones seleccionadas para la ayuda ha pasado de

¹ A finales de 2017 se modifica el PO de Empleo Juvenil para asignar al eje 5 418 M/€ adicionales procedentes de la IEJ. Por tanto, el eje 5 del POEJ pasa a tener un asignación de 2.723 M/€, que podrá ejecutarse hasta 2023.

852,3 millones de euros en 2016 a 1.939,1 millones de euros en 2017, con 1.063 operaciones seleccionadas, lo que indica que el programa ha alcanzado su plena velocidad de crucero.

RESPECTO A LOS RESULTADOS

A finales de 2017 **había inscritas** en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil más de un millón de personas (1.056.783), lo cual da una idea de la envergadura y alcance de la iniciativa; el ritmo de inscripción ha sido progresivo, incrementándose sustancialmente en 2016 y 2017. Del conjunto de personas jóvenes inscritas, cerca del 70% (734.840), habían participado en alguna acción de las previstas por la IEJ. La tasa de cobertura se cifra en el 68%, entendiéndose por tal la relación entre el número de personas participantes en alguna acción sobre la población de jóvenes que no han recibido educación, formación o empleo el día anterior. Más del 90% de la juventud que participó en alguna acción la había finalizado, lo cual indica que la tasa de retención es alta. El tiempo transcurrido entre la inscripción de la persona y el inicio de una intervención es algo superior a los tres meses (101 días) y, en consecuencia, inferior a los cuatro meses establecidos en los objetivos Europeos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

La IEJ ha **reforzado** la relevancia de las políticas de empleo juvenil en España, con una inyección de fondos de casi dos mil millones de euros (1.939.000.000€), y ha supuesto un impulso muy importante a las políticas de empleo juvenil, alcanzando por el momento a cerca de un millón de jóvenes si se consideran los indicadores de productividad (978.752). El programa ha realizado cerca de dos millones de actuaciones, de las cuales el 81% fueron de orientación con una duración media de 15 días, el 12% de empleabilidad con duración media de 438 días, el 6% de fomento de la contratación indefinida con una duración media de 155 días y el 1,1% de emprendimiento. La media de actuaciones por participante es intensa, pues se sitúa en 3,3; bien es cierto que la mayoría de las actuaciones son de corta duración. Por tanto, el valor añadido comunitario de este programa es innegable.

El **objetivo marcado** por la IEJ en España era trabajar con 1.017.140 personas jóvenes desempleadas (498.399 de hombres y 518.741 de mujeres). A finales de 2017 se ha alcanzado el 81% de ese objetivo, con participación casi paritaria entre ambos sexos, y el ritmo de actividad se ha ido incrementando. Respecto a la consecución de empleo los resultados son relativamente buenos si se considera la situación de empleo en España: un 55,5% de las personas jóvenes participantes en el programa se encontraban en situación de alta en la Seguridad Social (SS) tras los doce meses posteriores de la finalización de las actividades; el 53,1% tras los seis meses. Estos resultados son algo más bajos que los del conjunto de la Unión Europea que se situaban en el 61,7%. El impacto de género global es positivo, pues brecha de género es de 0,7 puntos porcentuales, si bien salvo en las actuaciones de empleo en el resto las tasas de inserción a los doce meses de las mujeres están por debajo. La media de días en situación de alta en la SS tras los seis y doce meses de aquellas personas jóvenes que han conseguido un contrato se sitúa entre 94-86 y 195-183 días respectivamente; es importante puntualizar que esta media va decreciendo con el tiempo. Además, 280.411 (28,6%) jóvenes obtuvieron una cualificación que mejora su empleabilidad.

En relación con el tipo de **actuaciones** en orientación han participado 549.920 personas, en educación 96.017, en aprendizaje 83.016, en prácticas 11.489, en emprendimiento 18.248 y en empleo 113.657 personas. Del conjunto de actuaciones desarrolladas aquellas que consiguen

mayores resultados de incorporación al mercado laboral son las de empleo, aprendizaje o emprendimiento (74,7%, 62,5% y 62,7% a los doce meses, respectivamente). Dentro de estas, destacan los contratos de formación y aprendizaje por el éxito que obtienen tanto en permanencia en el empleo como días de afiliación a la SS. Cuantos más días se participa en actuaciones, se obtiene una mayor tasa de altas en la SS y más días de afiliación. Se constata que los resultados en 2017, en cuanto a las tasas de éxito de inserciones también han decrecido.

La IEJ bonificó entre 2013 y 2017 169.078 contratos. Sobre el conjunto del gasto certificado, las bonificaciones representan el 43,1% de la solicitud de gasto (312,01 millones de euros). Si bien las bonificaciones obtienen mayores tasas de inserción laboral, el 70,5% a los doce meses respecto a la media (55,5%), especialmente entre las mujeres, no parece que consigan resultados óptimos en cuanto a la estabilidad en el empleo, pues solo el 3,3% de los contratos bonificados son de carácter indefinido mientras que la media en el mercado de trabajo de personas jóvenes esta ratio es del 4,4%. También se detecta una brecha de género que vincula a las mujeres en mayor medida hacia la contratación a tiempo parcial.

El **perfil** de personas jóvenes participantes en la IEJ es similar al de la juventud española. El 58% de las personas participantes tienen un nivel de instrucción bajo, pues no superan la secundaria obligatoria y un 24% tienen titulaciones superiores, las mujeres tienen un nivel educativo mayor (13 puntos porcentuales más de mujeres universitarias). A pesar de los esfuerzos realizados, el programa ha llegado en escasa medida a grupos de jóvenes con mayores dificultades como es la juventud de nacionalidad extranjera, jóvenes que viven hogares en los que ninguno de sus miembros trabaja, hogares monoparentales, jóvenes de zonas rurales, menores no acompañados, víctimas de violencia de género, etc. Hay grupos de personas inactivas que aún no se han registrado, por ejemplo, jóvenes desanimados, otros que se dedican a labores del hogar (5,1% de los jóvenes y el 13,3% de las jóvenes). Los resultados con las personas jóvenes desempleadas de larga duración son más bien limitados en términos de inserciones. La representación de las mujeres en las actuaciones de la IEJ está levemente por encima de la paridad; sin embargo las inactivas y las que tienen un nivel de formación bajo, están infrarrepresentadas.

Entre los años 2014 y 2017 el porcentaje de personas jóvenes (entre 15 y 29 años) que **estudia ni trabaja** ha descendido cuatro puntos (20,7% al 16,4%) pasando de 1,48 millones a 1,17 millones. En este mismo período el mercado de trabajo en España ha evolucionado de manera positiva (INE y Eurostat), tanto en términos generales como para la juventud: se ha incrementado el número de personas jóvenes ocupadas en un 6,5% hasta llegar a los 2,55 millones y el paro juvenil ha disminuido desde el 39,7% en 2014, hasta el 29,4% en 2017, reduciendo el número jóvenes en desempleo a 1.631.000. Esta disminución de 10,2 puntos porcentuales (p.p.) es superior a la reducción de la tasa de paro general (7,2 p.p.). La brecha de género ha crecido hasta llegar a los 3,3 puntos porcentuales en 2017. La tasa de abandono escolar temprano de la educación para la población entre 18 y 24 años se ha reducido notablemente pasando del 25,6% hasta el 18,3%, (14,5% entre las mujeres y 21,8 entre los hombres en 2017); no obstante aún está en porcentajes muy altos.

La reducción del **desempleo** no es solo consecuencia del incremento de personas jóvenes ocupadas sino también del descenso demográfico, pues en 2017 había 208.500 menos que

en 2015. Las tasas de actividad también disminuyeron, pasando del 58,4% al 55,5% (con una brecha de género 3,5 p.p.). El nivel educativo continúa siendo un elemento determinante en la incidencia del desempleo y la inactividad entre la población joven española; el porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan alcanza el 24,8% en el caso de las personas con estudios inferiores a la segunda etapa educación secundaria (26,6% para las mujeres), superando la media casi en nueve puntos. Las tasas de desempleo son inversamente proporcionales a los niveles de formación, es decir, a más cualificación menos desempleo. A pesar de que el desempleo entre los jóvenes menos cualificados (nivel 0-2) ha disminuido en 10 p.p., todavía se mantiene en tasas del 39,9%, 20 p.p. más que la juventud más formada (niveles 5-9) con un 19,0%.

RECOMENDACIONES

Los niveles de **cobertura** de la IEJ tienen que seguir avanzando para llegar a aquellas personas jóvenes que aún no se han inscrito tomando como criterio el “no haber recibido educación, formación o empleo” en las cuatro semanas anteriores. Es necesario dar respuesta al 30% de personas que están inscritas y que por el momento no participan en actividades. Se recomienda seguir reduciendo el tiempo medio entre la inscripción y la atención con el fin de mejorar los niveles de respuesta y facilitar oportunidades a las personas jóvenes cuanto antes.

Es necesario que las **acciones** de orientación sigan llegando a las personas jóvenes, mejorando su calidad y adaptación. Las acciones de educación y especialmente las de aprendizaje, aprendizaje en prácticas y emprendimiento deberían aumentar sustancialmente, dado que obtienen mejores resultados. Se recomienda intensificar las formaciones en general y, en especial, aquellas con compromiso de contratación, las de formación profesional dual, y la formación para la obtención de certificados de profesionalidad, proyectos mixtos de formación y empleo así como aquellas formaciones que estén vinculadas a puestos de trabajo. Se recomienda prestar especial atención a la calidad de las acciones formativas procurando obtener certificados que acrediten capacidades. Las prácticas no laborales requieren un marco regulatorio más adecuado. Se recomienda revisar la política de bonificaciones haciendo un uso más selectivo, excepto en el caso de empleo autónomo y liberar buena parte de esos recursos para otras actuaciones.

Dado que el objetivo de la IEJ es dar una oportunidad de formación o empleo a las personas jóvenes, especialmente a las más **vulnerables**, se han de incrementar los esfuerzos del programa por alcanzar las personas jóvenes de perfil educativo bajo, que son las que tienen menos motivación e información; esta situación además se agrava en el caso de las mujeres por las desigualdades de género y también en el ámbito rural. Las acciones con estas personas tienen que seguir enfoques inclusivos, ser más integrales, más adaptadas, flexibles y tempranas, lo que requiere mayor coordinación institucional. Es preciso reforzar el enfoque hacia las personas jóvenes inactivas habilitando los canales de acceso a este perfil y adaptando las oportunidades a sus necesidades.

Tampoco hay que olvidar la necesidad de seguir trabajando con un **enfoque de género** para evitar reproducir las desigualdades en el mercado de trabajo, superando los roles tradicionales y mejorando la inserción laboral, en especial, en el emprendimiento o en la calidad del empleo que es donde se perciben mayores diferencias.

Recientemente el mercado laboral español presenta síntomas de **ralentización** en cuanto a su dinamismo y capacidad de crear empleo. Estos mismos síntomas han sido constatados en la evaluación de la IEJ, pues se evidencia que los resultados en 2017, en cuanto a las tasas de éxito de inserciones y el tiempo medio de los contratos también han decrecido. Todo indica que entramos en una nueva etapa, en la que cambio de perfil de las personas (tendencia a menos cualificadas) requerirá ofrecer medidas más adaptadas y apoyos más intensos, en los que se requerirá acciones más innovadoras, versátiles, concebidas a la carta y de mayor calidad. Para conseguir mayor eficacia estas acciones deberán ser integrales (Ej. itinerarios) incluyendo seguimiento y acompañamiento y es deseable que también se dirijan a jóvenes ocupados o que están estudiando para mejorar sus niveles de cualificación y empleabilidad.

Es necesario un mayor ajuste de las acciones a las necesidades del mercado de trabajo: Se propone diversificar la oferta formativa (en duración, contenidos, especialidades) para adaptarla a las necesidades de las empresas, y a las ofertas de empleo de los distintos sectores productivos, evitando cierta tendencia a acumular acciones formativas prolongadas con escaso impacto en la empleabilidad. Se deben emprender medidas para favorecer una implicación más activa de las empresas en el empleo de las personas jóvenes, así como una coordinación más estrecha con los servicios sociales para algunos casos.

Se recomienda desarrollar acciones **preventivas** que reduzcan el abandono educativo. La necesidad de reforzar la conexión de la IEJ con las instituciones educativas no solo ha sido constatada en esta evaluación sino también en otras evaluaciones a nivel europeo. Se insiste especialmente en las acciones preventivas y sistemas de alerta que prevengan el abandono, en las respuestas rápidas y en reforzar los procesos de transición entre educación y activación/empleo, y programas centrados en el enfoque de trabajo primero “work-first approach”. Son necesarias medidas más flexibles de segunda oportunidad para reenganchar a los jóvenes en la educación combinando sistemas de educación on-line con sistemas presenciales.

Las mejoras **organizativas** y en la gestión han de seguir avanzando en la línea en que se viene haciendo a partir de 2016 centrándose preferentemente en tres prioridades: 1) Reducción de la carga administrativa y simplificación en los aspectos como los costes simplificados, procedimientos de justificación o la inscripción de las personas jóvenes en el SNGJ simplificando aún más el proceso de inscripción. 2) Refuerzo de la coordinación y complementariedad entre distintos actores, especialmente a nivel autonómico para aunar criterios y evitar duplicidades y mejorar la coordinación entre los servicios públicos de empleo autonómicos y el SNGJ y 3) Se debe hacer un esfuerzo por mejorar los contenidos y la calidad de la información, de modo que esta esté actualizada y sea plenamente fiable, solucionando algunas carencias como la ausencia de información actualizada anual de gastos elegibles y participantes, la carga actualizada de datos por parte de todos los organismos intermedios, la unificación de los criterios de clasificación de las actuaciones en el SNGJ, la definición más precisa de las categorías para que haya una correspondencia con el tipo de actuaciones; se requieren mejoras sustanciales en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

El valor añadido de la IEJ no está solamente en los resultados que ha obtenido en el trabajo con las personas jóvenes, sino en el cocimiento que ha generado, tanto desde el punto de vista de las políticas como desde los métodos y herramientas e intervención. Ese

conocimiento ha de ser capitalizado y transferido con el apoyo de la Asistencia Técnica promoviendo el **aprendizaje y la innovación**. Para ello se pueden desarrollar acciones de intercambio de experiencias, organización de visitas temáticas de estudio, reuniones entre pares para el aprendizaje mutuo y la mejora del conocimiento, edición y publicación de manuales y guías que surgen de experiencias concretas, difusión de buenas prácticas que pueden ser de utilidad, grupos de trabajo que profundicen sobre temáticas específicas, estudios temáticos, etc.

Un reto pendiente es **consolidar el programa y hacerlo sostenible**, mediante el impulso de políticas nacionales que mejoren las condiciones del mercado de trabajo y las políticas educativas para mejorar los niveles de cualificación y la coordinación entre educación y empleo; el Plan de Empleo Joven 2019-2021 para la formación e inserción laboral de los menores de 30 años aprobado por el Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, puede ser un paso en esa dirección.