



CÁMARA
DE CUENTAS DE
ARAGÓN



Informe de fiscalización

EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE POLÍTICAS
ACTIVAS DE EMPLEO PARA JÓVENES
GESTIONADOS POR EL INSTITUTO ARAGONÉS
DE EMPLEO EN LOS EJERCICIOS 2018-2020

EL CONSEJO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 6.1 de la Ley 11/2009, en sesión celebrada el día 18 de enero de 2024,

ha aprobado el informe de fiscalización sobre la ejecución de los programas de políticas activas de empleo para jóvenes gestionados por el Instituto Aragonés de Empleo en los ejercicios 2018-2020.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y DATOS DE CONTEXTO	5
1.1. Mandato	5
1.2. Objetivos y alcance del informe	5
1.3. Trámite de audiencia	8
1.4. El Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I): Objetivos y medidas	9
1.5. Evolución del mercado de trabajo en Aragón	12
2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	15
2.1. Sobre los procedimientos de gestión y presupuestarios del PAMEJ I	15
2.2. Sobre el diseño del PAMEJ I	17
2.3. Sobre las características de los participantes del PAMEJ I	17
2.4. Sobre los resultados de las medidas del PAMEJ I	18
2.5. Sobre el coste del PAMEJ I	20
2.6. Sobre el cumplimiento de la legalidad en la gestión de las subvenciones del PAMEJ I	25
2.7. Recomendaciones	25
3. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA JÓVENES DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO 2018-2020 (PAMEJ I)	28
3.1. Actualización de los datos de la evolución del empleo en Aragón a 2022	28
3.2. Limitaciones de las fuentes de datos de gestión del PAMEJ I	31
3.3. Identificación del gasto del PAMEJ I en los presupuestos del INAEM	35
3.4. Evaluación de la eficacia de las medidas del PAMEJ I	37
3.5. Análisis de costes de las medidas del PAMEJ I	46
3.6. Fiscalización de la legalidad de las actuaciones del PAMEJ. Muestra.	62
ANEXOS	64
ANEXO 1 – Gasto presupuestario de los programas de formación	65
ANEXO 2 – Gasto presupuestario de los programas de intermediación	66
ANEXO 3 – Gasto presupuestario de los programas de promoción	67
ANEXO 4 – Muestra de expedientes revisados para la validación de los datos y la revisión de la legalidad de la concesión de subvenciones	68
ANEXO 5 – Alegaciones recibidas	74

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Art.	Artículo
AIREF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
BBDD	Bases de Datos
BI	Business Intelligence
CA	Comunidad Autónoma
CCE	Centros Especiales de Empleo
CCOO	Comisiones Obreras
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de Pequeñas Y Medianas Empresas
CTA	Centro de Tecnologías Avanzadas
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
FP	Formación Profesional
INAEM	Instituto Aragonés de Empleo
MILE	Microempresas Iniciativas Locales Emprendedoras
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
ORN	Obligaciones Reconocidas Netas
PAMEA	Plan Aragonés para la Mejora del Empleo 2016-2019
PAMEJ	Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PIMEI	Programas Integrales para la Mejora de la Empleabilidad y la Inserción
PEJ	Programas Experimentales destinados a personas Jóvenes desempleadas
PRIME	Plan Recuperación Impulso para el Empleo
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SERPA	Sistema Integrado de gestión económico-financiera del Gobierno de Aragón
TRLHCA	Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón
UGT	Unión General de Trabajadores

Evaluación del PAMEJ I 2018-2020

¿Qué hemos auditado?

El Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I) desarrollado por el INAEM: su coste y el impacto en la creación de empleo de algunas de sus medidas.

¿Qué es el PAMEJ?

35
medidas

Para mejorar la **inserción laboral** de los jóvenes de hasta 35 años



Formación

Iniciativas para cubrir las necesidades del mercado laboral, impulsar el desarrollo personal y profesional y la competitividad empresarial.



Intermediación

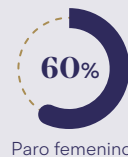
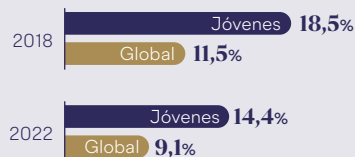
Iniciativas de orientación profesional y mejora de competencias personales y profesionales.



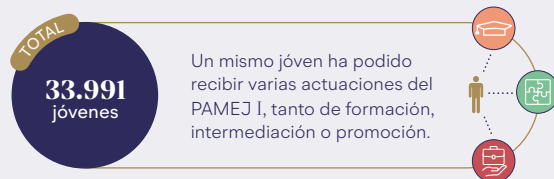
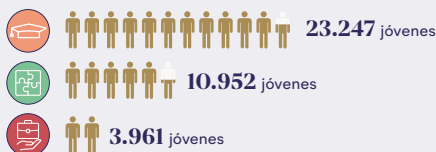
Promoción

Ayudas para crear empleo orientadas, principalmente, a colectivos con mayores dificultades; también, para el autoempleo y la creación de empresas.

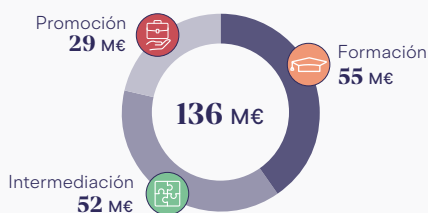
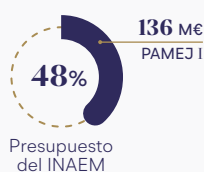
Tasa de paro



Beneficiarios del PAMEJ I



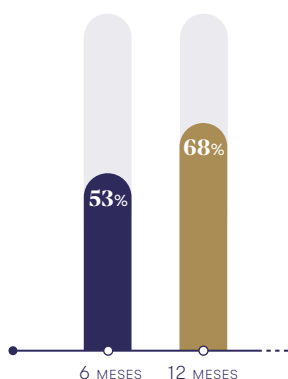
Coste del PAMEJ I



Coste medio por actuación



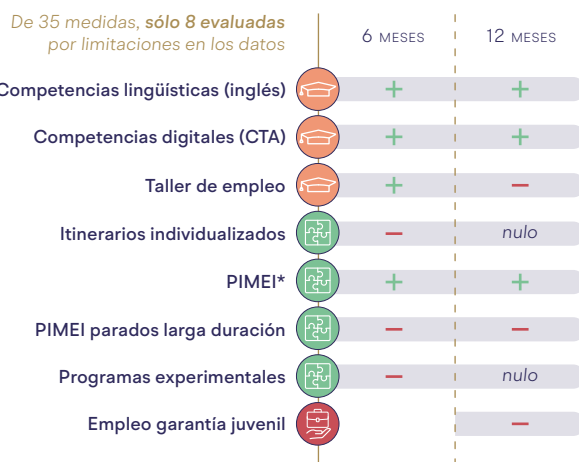
Inserción laboral de los jóvenes atendidos



Evaluación del impacto

Calcula la mejora de la probabilidad de encontrar un empleo a los 6 y a los 12 meses tras recibir la medida del PAMEJ I, comparando un grupo de jóvenes que han recibido la medida con otro grupo de jóvenes semejante que no la ha recibido.

* Programa Integral para la Mejora de la Empleabilidad y la Inserción



1. INTRODUCCIÓN Y DATOS DE CONTEXTO

1.1. Mandato

La Cámara de Cuentas ha realizado una revisión de tipo operativo de la ejecución de los programas de políticas activas de empleo dirigidos a los jóvenes, gestionados por el Instituto Aragónés de Empleo (INAEM) en los ejercicios 2018-2020.

En concreto, hemos analizado los resultados del **Plan Aragónés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020** (PAMEJ I), que fue aprobado por el Gobierno de Aragón el 6 de abril de 2018, en el marco del diálogo social con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (CEOE Aragón, CEPYME Aragón, UGT Aragón y CCOO Aragón).

El plan se compone de **35 medidas** con un presupuesto inicialmente estimado en 30 millones de euros anuales (**90,6 millones de euros** en total), como se detalla en el apartado 1.4.

El informe sobre la ejecución de los programas de empleo para jóvenes se incorporó en el plan anual de fiscalización del ejercicio 2022, a propuesta de las Cortes de Aragón.

El trabajo de campo se ha ejecutado entre los meses de enero y mayo de 2023 por un equipo formado por cuatro personas (tres ayudantes y una directora de auditoría), con la colaboración de los servicios informáticos y administrativos de la Cámara de Cuentas.

Agradecemos al personal del INAEM la colaboración prestada en la realización del este trabajo.

1.2. Objetivos y alcance del informe

Alcance temporal

El alcance temporal de nuestro análisis se circunscribe a los tres ejercicios en los que se ha desarrollado el PAMEJ I; es decir, los ejercicios presupuestarios 2018, 2019 y 2020.

No obstante, se han efectuado comprobaciones sobre documentación de ejercicios anteriores o posteriores cuando se ha considerado necesario para evaluar resultados y tendencias respecto de programas similares ejecutados antes o después del PAMEJ I.

Objetivos y alcance material

Nuestro trabajo se ha dirigido a determinar si las actuaciones y programas se han gestionado de conformidad con los principios de **eficacia, eficiencia y economía**.

Para ello, se ha analizado el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por el PAMEJ I 2018-2020, mediante el análisis del impacto que las medidas diseñadas en el plan han tenido en el empleo juvenil y su adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Concretamente, en el marco de nuestra actuación, se han realizado los siguientes trabajos:

1. Análisis de eficacia: Evaluación de impacto del PAMEJ I

Hemos incorporado en este informe, previa verificación de los datos por parte de nuestro equipo de auditoría, los resultados de la **evaluación de impacto del PAMEJ I efectuada por el INAEM**.

La **evaluación de impacto de las políticas públicas** tiene por objeto **cuantificar el impacto de una intervención pública** partiendo de la construcción teórica de un **modelo lógico** para identificar las **relaciones de causalidad** entre los **recursos públicos utilizados** y los **resultados u outputs obtenidos**.

Para ello, se utiliza el **análisis “contrafactual”**, que aplica el **método científico** para calcular el impacto de una intervención pública, mediante la comparación de los resultados obtenidos en el **grupo de tratamiento** y en un **grupo de control con características similares**, aislando el impacto de la política de **factores externos**.

El INAEM ha comenzado a incorporar la metodología de evaluación de impacto de las políticas públicas por las siguientes razones:

- El Spending Review en el que se evaluaron las subvenciones destinadas a políticas activas de empleo, llevado a cabo en 2018 por la AIREF, estableció como propuesta de mejora la incorporación de la evaluación de estas políticas como práctica habitual para poder tomar decisiones basadas en la evidencia.
- El Plan Estratégico del INAEM 2021-2023 recoge como línea estratégica la implantación de un sistema de evaluación, enfocado a la mejora continua e innovación (línea 14 del plan estratégico del INAEM)¹.
- El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia prevé la evaluación de políticas públicas en el componente 23 “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo resiliente e inclusivo”. El INAEM va a ejecutar actuaciones específicas² dentro de este componente, que serán financiadas con cargo a los Fondos Next-Generation del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).
- Adicionalmente, el organismo también realiza actuaciones de evaluación del Plan Estratégico de Subvenciones, que incluye la mayoría de sus programas, de las cartas de servicios del INAEM y del Plan Anual de Política de Empleo aprobado por la Administración General del Estado.

Dentro de esta línea de mejora, el INAEM ha realizado una evaluación del impacto que han tenido las medidas del PAMEJ I en el empleo juvenil, para lo que ha contado con la colaboración de una empresa de servicios especializada en este tipo de análisis³. De esta forma, ha sido el **primer**

¹ https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/inaem_plan_estrategico_2021_2023.pdf

² Evaluaciones dentro del proyecto de actividades 2021-2023 y de los programas de trabajo anuales de 2022 y 2023 del Centro de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo del INAEM (COE).

³ “Contrato de servicios de evaluación de servicios y programas de políticas activas de empleo del Instituto Aragónés de Empleo incluidos en los planes aragoneses de mejora de empleabilidad de las personas jóvenes” (nº expediente MRR C23-I5. P1.S19 CONMY 2022 5100000141), en el marco de la acción 2 del Programa de Trabajo del COE.

organismo del Gobierno de Aragón en incorporar la **metodología de evaluación de impacto** para mejorar el diseño de sus políticas públicas con criterios de **eficacia, eficiencia, economía, coherencia y utilidad**. Consideramos que, a pesar de las limitaciones que hemos identificado, el informe de evaluación de impacto del PAMEJ I realizado por el organismo supone un gran avance para la toma de decisiones basadas en la evidencia de los resultados, de acuerdo con lo establecido en el Plan Estratégico del INAEM 2021-2023, y para que la Cámara de Cuentas haya podido realizar este análisis sobre la gestión del programa.

La evaluación del INAEM se ha desarrollado en dos fases:

- Una primera fase de evaluación de la **eficacia** de las medidas **del PAMEJ I (2018-2020)** en términos de **mejora de la empleabilidad** y de la **calidad** de los empleos alcanzados.
- Una segunda fase consistente en una **evaluación intermedia del PAMEJ II (2021-2023)**, con el objeto de detectar problemas en la ejecución de las medidas y en los resultados intermedios que puedan influir en la consecución de los objetivos iniciales.

Debe advertirse que los resultados del PAMEJ I 2018-2020 que se plasman en el informe de evaluación de las distintas medidas se han visto fuertemente condicionados por el impacto de la **crisis sanitaria originada por el COVID**, que afectó especialmente a los sectores más vulnerables del mercado laboral, como son los jóvenes y las mujeres. En consecuencia, esta circunstancia se ha de tener en cuenta en el análisis e interpretación de los resultados que se plasman en este informe.

El alcance de los trabajos de evaluación de impacto y los resultados del informe final correspondiente a la primera fase se resumen en el apartado 3.4.

2. Análisis de eficiencia y economía

A partir de la revisión de la información presupuestaria del INAEM, hemos obtenido indicadores sobre costes para cada una de las medidas del PAMEJ I, en función de la disponibilidad y trazabilidad de la información económico-financiera y de gestión, con los siguientes objetivos:

- Analizar los costes directos e indirectos de las áreas de actividad del INAEM.
- Calcular el coste medio por joven tratado y por medidas.
- Establecer el rango entre costes mínimos y máximos.
- Analizar las diferencias entre los servicios prestados por distintas organizaciones.

3. Revisión de la calidad de los datos y de la adecuación a la legalidad

Los datos económico-presupuestarios de los ejercicios 2018 a 2020 se han obtenido del sistema de información contable del Gobierno de Aragón (SERPA). Esta información coincide con la publicada en las Cuentas Anuales del instituto de dichos ejercicios, que fueron elaboradas por la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Cámara de Cuentas ha participado en la supervisión de los pliegos del contrato, formo parte del comité de expertos de la mesa de contratación y del comité de seguimiento de la ejecución del contrato y los resultados del informe final elaborado por la consultora se han tenido en cuenta para la redacción de este informe.

La información sobre la ejecución de los programas del PAMEJ I se ha obtenido de las aplicaciones informáticas de gestión que utiliza el INAEM, que se describen en el apartado 3.2 de este informe.

Para validar la calidad de las bases de datos proporcionadas por el INAEM para la evaluación de las medidas del PAMEJ y para la determinación de los costes, hemos seleccionado una muestra estadística de 160 obligaciones reconocidas netas (ORN) imputadas a las partidas presupuestarias en las que se ha consignado el gasto del PAMEJ I, con el fin de obtener evidencia adecuada y suficiente de los datos sobre la ejecución presupuestaria de dicho plan, de su adecuación a la legalidad y de la trazabilidad de los jóvenes que han participado en cada una de las medidas. El detalle de la muestra se recoge en el anexo 4.

Unidad monetaria

Salvo mención expresa en contrario, todos los importes recogidos en el informe se expresan en euros (sin decimales), pudiendo dar lugar a algún pequeño descuadre en sumandos de filas y columnas por el efecto de los redondeos de los decimales.

1.3. Trámite de audiencia

El anteproyecto de informe fue notificado el 27 de noviembre de 2023 a la Consejera de Economía, Empleo e Industria (en su calidad de Presidenta del INAEM) y a la Directora Gerente del Instituto, abriéndose el trámite de audiencia por un plazo de 30 días naturales para poder formular alegaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 11/2009, de la Cámara de Cuentas de Aragón.

Además, el informe fue notificado a la exconsejera de Economía, Planificación y Empleo, como responsable de la gestión del INAEM durante los ejercicios 2018-2020, para que también pudiera formular alegaciones en el plazo establecido.

El 26 de diciembre de 2023 la Directora Gerente solicitó una prórroga, que fue concedida por el Presidente de la Cámara de Cuentas, ampliando el plazo de alegaciones en 15 días naturales.

El 10 de enero de 2024 se recibieron las alegaciones de la Directora Gerente y el Secretario General del INAEM, cuyo contenido íntegro se reproduce en el Anexo 5.

Previamente al trámite de audiencia, el 20 de julio de 2023 se mantuvo una reunión con la dirección del organismo autónomo para discutir las conclusiones del informe provisional, tal como establecen las normas técnicas de auditoría. El 25 de agosto de 2023 se recibió un escrito con las observaciones de la dirección, las cuales se han tenido en cuenta para la redacción de este informe.

Tratamiento de las alegaciones recibidas

De acuerdo con el principio contradictorio que rige los procedimientos de fiscalización de la Cámara de Cuentas, las alegaciones se analizan en profundidad y modifican el texto del informe cuando son aceptadas.

En este caso, la entidad manifiesta su conformidad con las conclusiones del informe, aunque presenta algunas observaciones respecto de algunas de las recomendaciones de la Cámara de

Cuentas. Además, en el escrito de alegaciones se incluye un apartado de “lecciones aprendidas” y de “acciones” que va a promover el INAEM.

En particular, respecto de la recomendación número 5, la dirección considera que es contraria a los criterios de simplificación, claridad y lógica contable cuando el objetivo de trazabilidad dificulta la gestión. Sobre este extremo, procede aclarar que la recomendación de la Cámara no supone que haya que trasladar todo el detalle de la gestión a las aplicaciones presupuestarias, sino que debe asegurarse una adecuada conexión entre la información de ejecución presupuestaria (coste de las medidas) y la información de gestión (datos de los participantes). No obstante, se ha modificado la redacción de la recomendación para una mejor comprensión.

Además, se ha suprimido la recomendación sobre la creación del Observatorio Aragonés de Empleo, dado que en las alegaciones se indica que ya existen otros foros con esas funciones: el Observatorio del Mercado de Trabajo en Aragón y el Foro de Prospección y Análisis del Mercado de Trabajo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

1.4. El Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I): Objetivos y medidas

El Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ) fue aprobado por el Gobierno de Aragón el 6 de abril de 2018, en el marco del diálogo social con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

De acuerdo con el plan, se consideran personas jóvenes las de edad comprendida hasta los 35 años.

El **objetivo general** del PAMEJ I 2018-2020 es **mejorar la inserción laboral de las personas jóvenes** para que consigan la participación plena en la sociedad y garantizarles posibilidades reales de emancipación a través de un empleo digno⁴.

Esta programación específica para jóvenes ha tenido continuidad en el PAMEJ II, que cubre el periodo 2021-2023. Hasta la aprobación del PAMEJ I, las medidas para jóvenes estaban enmarcadas en la planificación general del INAEM; concretamente, en el Plan para la Mejora del Empleo en Aragón 2016-2019⁵.

Para alcanzar el objetivo general, se fijaron dos **objetivos secundarios**:

- Articular **medidas atractivas** para las personas jóvenes, que las sitúen en el centro de todos los programas y servicios que se diseñen y las incorporen en **proyectos novedosos** que sean de **su interés**, por que respondan a sus necesidades y sus expectativas.

⁴ Como se recoge en el apartado II del PAMEJ, la inserción laboral de los jóvenes es “*uno de los elementos clave para transitar satisfactoriamente hacia la vida adulta, desde el momento en el que el desempeño de una actividad laboral retribuida contribuye de forma decisiva al desarrollo interpersonal, material y cultural, a la integridad social, a la legitimidad y al reconocimiento social de las personas jóvenes*”.

⁵ En dicho plan, los jóvenes ya figuraban como un **colectivo prioritario** en muchas de las medidas, incluso como destinatarios únicos en alguna de ellas, por el alto porcentaje de paro y por el mayor índice de precariedad laboral de los jóvenes.

- **Aproximar** a las personas jóvenes al **tejido productivo**, en un clima de **conocimiento y confianza mutua**, para que las empresas aprovechen las fortalezas de las nuevas generaciones dentro de sus plantillas.

Para conseguir estos objetivos, se diseñaron **35 medidas**, con un presupuesto global estimado para todo el periodo 2018-2020 de **90,6 millones de euros** (aproximadamente 30 millones anuales).

La estimación presupuestaria del PAMEJ se realizó tomando como referencia la valoración de medidas similares dirigida a la población general, sin que se realizara un estudio específico sobre si el coste de las medidas entre la población joven pudiera ser diferente.

Según el plan, las medidas deben tener en consideración los **sectores estratégicos** o con especial potencial para generar empleo, el **enfoque de género** y el **contexto local**, con el objetivo de vertebrar el territorio.

Las 35 medidas se clasificaron en tres bloques:

1. **Medidas para la mejora de la empleabilidad:** 12 medidas con un presupuesto anual de 6,6 millones de euros, que totalizan **19,9 millones de euros** en los tres años.
2. **Medidas de acompañamiento hacia la inserción laboral:** 13 medidas con un presupuesto anual de 13 millones de euros, que totalizan **39,8 millones de euros** en los tres años.
3. **Medidas de oportunidades de contratación y emprendimiento:** 10 medidas con un presupuesto anual de 10 millones de euros aproximadamente, que totalizan **30,9 millones de euros** en los tres años.

El PAMEJ no identifica el número de personas jóvenes al que potencialmente se puede llegar y tampoco se han previsto mecanismos específicos para la difusión y comunicación de las medidas entre la población joven. Es importante apuntar que este segmento de la población utiliza medios diferentes a los tradicionales y su fuente principal de información son las redes sociales y los medios digitales. Por lo tanto, es posible que la baja cobertura del PAMEJ (un 8% de la población activa en el rango de edad 16-35 años, como se recoge en la conclusión nº 9) haya podido estar influida porque los medios utilizados no hayan estado alineados con las características de su población objetivo. En general, hay un desconocimiento de todas las herramientas que el INAEM pone a su disposición, lo que también puede estar sucediendo entre las empresas que utilizan sus servicios.

En cuanto al seguimiento de la ejecución del PAMEJ, solo hay un documento de julio 2018 en el que se recoge, con escasa concreción, si se han puesto o no en marcha las medidas programadas. De las 35 medidas aprobadas, 11 tuvieron un desarrollo parcial y 3 quedaron sin desarrollar (ver nota 1 en la tabla siguiente).

En la tabla siguiente se resumen las 35 medidas aprobadas por bloques, el presupuesto aprobado para 2018 y el presupuesto total para el periodo 2018-2020. Conviene advertir que los bloques en los que se clasifican las medidas no coinciden exactamente con los tres bloques de actividad del INAEM: formación, intermediación y promoción (ver nota 2).

INFORME DE FISCALIZACIÓN

Plan Aragónés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I)

DETALLE DE LAS MEDIDAS DEL PAMEJ I (2018-2020)		TOTAL 2018-2020	EJERCICIO 2018
1. MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD		19.920.000	6.640.000
1	Orientación profesional especializada	900.000	300.000
2	Orientación profesional a través de la tecnología	450.000	150.000
3	Talleres de habilidades para el empleo	150.000	50.000
4	Lanzaderas de empleo joven	30.000	10.000
5	Competencias lingüísticas	1.500.000	500.000
6	Competencias digitales	1.500.000	500.000
7	Formación de desempleados en situación de especial vulnerabilidad	900.000	300.000
8	Formación de desempleados en situación especial de baja cualificación	2.400.000	800.000
9	Formación técnica de jóvenes desempleados	8.400.000	2.800.000
10	Formación para personas jóvenes universitarias	600.000	200.000
11	Formación para personas jóvenes ocupadas	3.000.000	1.000.000
12	Foros de promoción del talento joven y encuentro con empresas	90.000	30.000
2. ACOMPAÑAMIENTO HACIA LA INSERCIÓN LABORAL		39.780.000	13.760.000
13	Itinerario individualizado de inserción	1.200.000	400.000
14	Plan de formación e inserción juvenil de Aragón	900.000	300.000
15	Formación profesional dual en el ámbito laboral	6.000.000	2.000.000
16	Formación en alternancia con el empleo para personas con cualificación baja y media	12.000.000	4.000.000
17	Formación con compromiso de contratación	3.600.000	1.200.000
18	Prácticas no laborales para personas jóvenes con formación y sin experiencia	180.000	60.000
19	Prácticas no laborales para personas jóvenes universitarias (UNIVERSA)	1.050.000	350.000
20	Programa de recién egresados	1.200.000	400.000
21	Programa integral para la mejora de la empleabilidad y la inserción	3.300.000	1.100.000
22	Programa de mejora de la empleabilidad y la inserción para parados de larga duración	1.600.000	800.000
23	Programas experimentales para personas jóvenes	3.600.000	1.600.000
24	Programas de recualificación del talento joven hacia sectores estratégicos	5.000.000	1.500.000
25	Apoyo a la inserción laboral en el ámbito europeo	150.000	50.000
3. OPORTUNIDADES DE CONTRATACIÓN Y DE EMPRENDIMIENTO		30.885.000	9.995.000
26	Programa de prospección y asesoramiento a empresas para la contratación	450.000	150.000
27	Información y apoyo cualificado al emprendimiento	150.000	50.000
28	Ayudas a jóvenes emprendedores autónomos	2.250.000	750.000
29	Incorporación de personas jóvenes a cooperativas y sociedades laborales	435.000	145.000
30	Integración de jóvenes en riesgo de exclusión en empresas de inserción	480.000	160.000
31	Integración laboral para personas jóvenes con discapacidad en mercado protegido	6.900.000	2.300.000
32	Integración laboral de jóvenes con discapacidad en mercado ordinario	420.000	140.000
33	Contratación de personas jóvenes de garantía juvenil	4.500.000	1.500.000
34	Estímulo de la contratación joven	3.300.000	1.100.000
35	Ayudas equivalentes seguridad social para la contratación de calidad de las personas jóvenes	12.000.000	3.700.000
TOTALES		90.585.000	30.395.000

Nota 1: Las medidas 15 y 20 no se han ejecutado. La medida 4 solo se desarrolló en 2018. La medida 19 no se ejecutó en 2020 debido al COVID (no se suscribió convenio UNIVERSA).

Nota 2: La clasificación no coincide exactamente con los tres bloques de actividad del INAEM: formación, intermediación y promoción:

- Bloque 1: Son medidas fundamentalmente de formación, aunque las medidas 1, 2 y 12 son de intermediación.
- Bloque 2: Son medidas fundamentalmente de intermediación, aunque las medidas 14 a 19 son de formación en alternancia con el empleo o prácticas en empresas.
- Bloque 3: Son medidas fundamentalmente de promoción (ayudas a la contratación por cuenta ajena o propia), aunque las medidas 26 y 27 son de intermediación.

1.5. Evolución del mercado de trabajo en Aragón

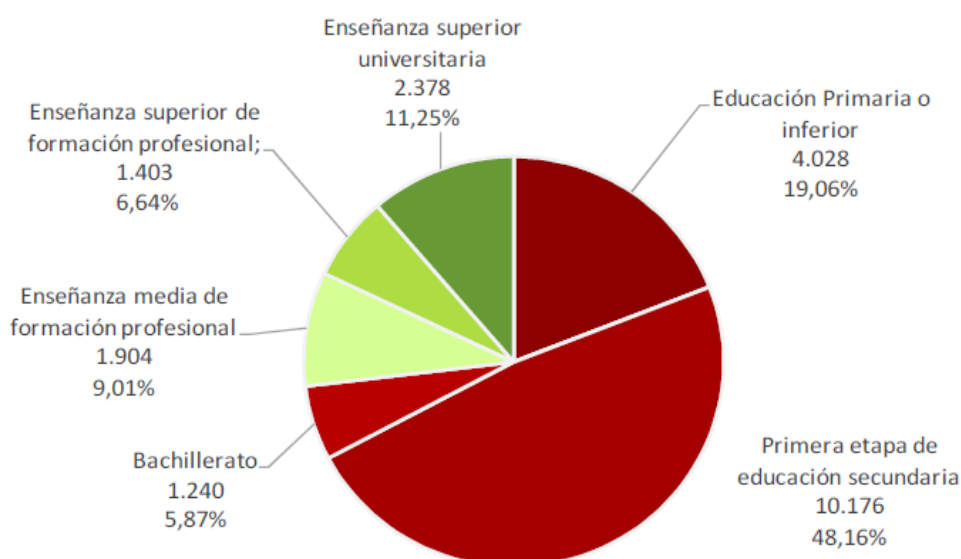
SITUACIÓN PREVIA A LA APROBACIÓN DEL PAMEJ I

Encuesta de Población Activa (datos a marzo de 2018):

Según los datos de la Encuesta de Población Activa a marzo de 2018, las cifras del paro en Aragón previas a la aprobación del PAMEJ I eran las siguientes:

- La tasa de paro global en Aragón era del 11,4% (69.707 personas en desempleo), un 10% menos que en marzo 2017. El dato de Aragón era, en esa fecha, el tercer mejor dato entre Comunidades Autónomas y 5,2 puntos por debajo de la media nacional.
- Entre jóvenes menores de 35 años, la tasa de paro en Aragón era del 18,5%. Los parados jóvenes representan el 30% del paro total (21.129 jóvenes en paro), de los que el 57% eran mujeres.
- Del grupo de jóvenes menores de 25 años, la tasa de paro en Aragón ascendía al 25,9% (6.838 jóvenes en paro), dado que en este rango de población muchos siguen estudiando y no son todavía demandantes de empleo. Aragón es la segunda Comunidad Autónoma con mejor dato de paro en esta franja de edad.
- En cuanto al nivel formativo de los jóvenes en paro menores de 35 años, el 27% de los jóvenes en paro tenía formación superior (universitaria o formación profesional), el 67% tenían un nivel académico básico (educación primaria o secundaria) y el 5,8% eran estudiantes de bachillerato. En el gráfico se muestra en verde la proporción de jóvenes en paro con formación superior, y el resto, en rojo.

PARO REGISTRADO JÓVENES ≤35 AÑOS POR NIVEL FORMATIVO - ARAGÓN MARZO 2018



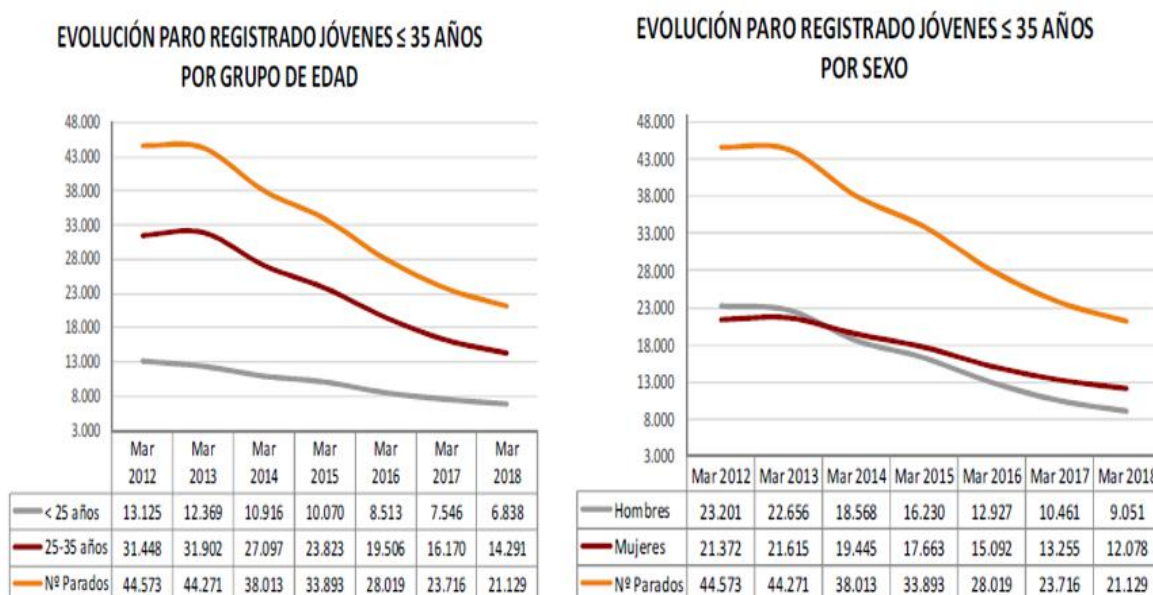
Fuente: PAMEJ 2018-2020

Evolución del mercado de trabajo en Aragón entre 2012 y 2018:

En los gráficos siguientes se observa un descenso general del paro en Aragón⁶ y también del paro juvenil⁷, en consonancia con la mejora de la actividad económica en este periodo tras la crisis del 2008. El PIB de Aragón aumentó un 15,3% entre 2012 y 2018.

La caída es más pronunciada en el grupo de parados menores de 35 años que en el grupo de los menores de 25 años⁸, porque en este grupo puede influir la mejora de la situación económica en su decisión de seguir formándose y, por lo tanto, no aparecen como demandantes de empleo, al estar muchos de ellos estudiando.

En cuanto a la evolución por sexo, el descenso del paro es más pronunciado en los hombres (-61%) que en las mujeres (-43%).



Fuente: PAMEJ 2018-2020

SITUACIÓN TRAS EL DESPLIEGUE DE LAS MEDIDAS DEL PAMEJ I

En el apartado 3.1 se recoge una actualización a 2022 de los datos del mercado de trabajo en Aragón. Las principales conclusiones son las siguientes:

- En el periodo de ejecución del PAMEJ, la evolución del paro en Aragón está muy vinculada a la evolución de actividad económica general y mantiene la misma senda que en los años anteriores: subida de la tasa de paro a partir de la crisis de 2008 y mejora del empleo desde 2012. En el periodo de referencia del PAMEJ I se percibe el impacto en el mercado de trabajo de la crisis del COVID en 2020.

⁶ Caída del 53%, pasando de 44.573 parados en marzo/2012 a 21.129 parados en marzo/2018.

⁷ Caída del 55%, pasando de 31.448 parados en marzo/2012 a 14.291 parados en marzo/2018.

⁸ Caída del 48%, pasando de 13.125 parados en marzo/2012 a 6.838 parados en marzo/2018.

No obstante, Aragón se sitúa siempre entre las cuatro comunidades con menor tasa de paro, alrededor de 5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional, tanto a nivel global como en los jóvenes.

- La tasa de paro de los jóvenes menores de 35 años (18,5% en 2018 y 14,4% en 2022) se mantiene en Aragón, de media, 6 puntos porcentuales sobre la tasa de paro global (11,5% en 2018 y 9,1% en 2022). Este diferencial del paro juvenil también se produce a nivel nacional.

Casi el 60% de los parados jóvenes son mujeres. La recuperación del empleo tras la crisis de 2008 ha sido mejor en los hombres que en las mujeres. En el tercer trimestre de 2022, la tasa de paro de mujeres menores de 35 años era 18,3%, frente al 11,1% de los hombres.

- El sueldo medio de los jóvenes aragoneses menores de 35 años es casi un 20% inferior al sueldo medio global y el de los jóvenes menores de 25 años, casi un 50% inferior. Se observa un empeoramiento de la ganancia media de los jóvenes entre 2008 y 2020. Así, en 2020, un joven menor de 35 años ganaba 18.919 euros al año (12.417 euros, los menores de 25), frente a la ganancia media de los trabajadores aragoneses de 24.114 euros. Aragón ocupa la quinta posición después de País Vasco, Madrid, Navarra y Cataluña.

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

2.1. Sobre los procedimientos de gestión y presupuestarios del PAMEJ I

1. La información que nos han proporcionado los servicios gestores del INAEM presenta debilidades, tanto en lo relativo a los datos económico-presupuestarios como en los datos sobre jóvenes beneficiarios.

Las medidas del PAMEJ no se identifican específicamente en el presupuesto del INAEM en aplicaciones presupuestarias separadas, lo que ha dificultado el seguimiento de la trazabilidad de los datos económico-presupuestarios. Se ha observado que una misma aplicación presupuestaria puede incluir varias medidas de los programas de políticas activas de empleo y de diferentes ejercicios. Por lo tanto, no es posible obtener de forma fiable y automatizada datos sobre la ejecución presupuestaria de las medidas del PAMEJ.

Esta limitación ha condicionado el análisis de costes, que la Cámara de Cuentas ha tenido que realizar por bloques, estimando el coste de cada medida en función del número de participantes.

2. Las debilidades observadas en los sistemas de información y en las aplicaciones de gestión utilizadas por el INAEM han limitado la extracción de información íntegra y fiable para efectuar un seguimiento riguroso del PAMEJ y, en general, de los diferentes programas de las políticas activas de empleo. Esta limitación ha condicionado los análisis que se han podido llevar a cabo⁹.

Las aplicaciones se han configurado, fundamentalmente, para el control de las subvenciones y ayudas otorgadas y para el seguimiento de las justificaciones de las subvenciones concedidas¹⁰; es decir, están más preparadas para la gestión que para facilitar una información adecuada para la toma de decisiones por parte de la dirección.

No permiten una explotación agregada de los datos y no se vuelcan todas las bases de datos disponibles en otras aplicaciones informáticas. Además, se han detectado problemas en la extracción de los datos y en el volcado de información a la herramienta informática de tratamiento de datos (**Business Intelligence, BI**), que afectan a la calidad de los datos sobre los participantes y al resultado de las evaluaciones. En el apartado 3.2 se detallan los errores detectados.

Las aplicaciones de gestión que utiliza el INAEM para el control del desarrollo de los programas no tienen ninguna conexión con la contabilidad presupuestaria (SERPA) y no es posible correlacionarlas informáticamente a través de alguna característica común, por lo que no se ha podido obtener directamente el coste efectivo del PAMEJ I.

⁹ Las bases de datos del INAEM son incompletas, ya sea por la ausencia de datos en algunas variables o por la falta de homogeneidad de los datos. Especialmente importante es el volumen de “datos perdidos” (no existen datos de inserción para un 40,48% de las participaciones, aunque esta limitación se concentra en la población empleada, como se explica en el apartado 3.2).

¹⁰ Las aplicaciones de gestión desarrolladas por el INAEM están condicionadas por la tipología de información a reportar periódicamente a la Administración General del Estado y por el volumen y complejidad de los datos a tratar por este organismo.

3. No ha sido posible evaluar la calidad de la inserción laboral, ya que el sistema de recogida de datos no dispone de información relevante para la evaluación de los resultados, tales como el tiempo que la persona está empleada, el nivel de ganancias o la duración del contrato. Algunos de los datos no son homogéneos y su falta de adaptación puede distorsionar los resultados.
4. No se ha podido explotar la información de las encuestas de calidad sobre los cursos de formación realizadas a los participantes. Dicha información consta en la base de datos de la aplicación GESTIFOR LOTUS NOTES, pero existen dificultades para la explotación masiva y automática de dicha información a través del sistema BI.
5. El INAEM asigna a cada programa de intermediación un tipo de itinerario con su código, pero el seguimiento no está informatizado. No ha sido posible cruzar los datos del SISPE¹¹ con las convocatorias de subvenciones y los convenios.
6. Ante la falta de definición de indicadores para cada una de las medidas del PAMEJ, se ha utilizado el indicador habitual que se ha venido empleando en anteriores planes (tanto en Aragón como en el resto de Comunidades Autónomas): la **inserción laboral a los 6 y a los 12 meses**.

Este indicador de impacto resulta insuficiente para valorar la eficacia, eficiencia y economía de las medidas del PAMEJ I, por los siguientes motivos:

- Al calcularse solo respecto de los jóvenes tratados, no puede obtenerse una conclusión sobre la relación de causalidad entre el seguimiento de las medidas y el efecto de estas en la obtención de un empleo, dado que la creación de empleo está intrínsecamente ligada a la evolución de la actividad económica.
- La evaluación de impacto realizada por el INAEM para ocho de las medidas del PAMEJ I, al comparar el nivel de inserción de los participantes con los de un grupo de control de características homogéneas, permite obtener conclusiones acerca de la relación entre la participación en una medida y la inserción conseguida. En todo caso, estas conclusiones han de tomarse con prudencia puesto que en la inserción de una persona intervienen muchos factores que no es posible controlar en el análisis estadístico¹².
- Debido a las limitaciones de la información contenida en la base de datos de contratación que utiliza el INAEM, no achacables al organismo, este indicador no mide la calidad de la inserción laboral, ya que no atiende ni a la tipología del contrato (indefinido, temporal, prácticas, formación...) ni a su duración, pues se considera que hay inserción tanto en un contrato de un día como en un contrato de un año.
- El indicador solo puede calcularse de forma general para cada bloque de políticas activas de empleo (inserción, formación y promoción), pero no para cada medida concreta.
- El indicador no aporta información sobre la gestión económica de las medidas.

¹¹ Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (Estado).

¹² Como se indica en el apartado 3.2, las características observables para las que el INAEM tenía datos eran: sexo, edad, nivel educativo, lugar de residencia, discapacidad, lugar de origen, idiomas conocidos, duración desempleo y base reguladora asociada al último contrato. Sin embargo, existen otras variables que pueden tener más relevancia en la obtención de un empleo, como la motivación, la experiencia previa, la especialidad de la formación, los contactos, etc.

- No permite obtener desviaciones sobre objetivos alcanzados, ya que previamente no se habían fijado.
- No informa sobre la duración de los procedimientos ni sobre la intensidad del personal empleado en cada medida.

2.2. Sobre el diseño del PAMEJ I

7. El diseño del del Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I) no responde a una planificación específica para dar respuesta a las necesidades de los jóvenes, sino que reproduce las medidas del anterior plan general del INAEM para la mejora del empleo (PAMEA 2016-2019). En dicho plan, como en el resto de los instrumentos de planificación del INAEM, los jóvenes figuran como un colectivo prioritario en muchas de las medidas por la alta incidencia del paro y la mayor precariedad laboral.
8. En el PAMEJ I 2018-2020 se incluyen las medidas generales del PAMEA, adaptadas al colectivo joven, y se incorporan algunas medidas específicas (medidas 1, 15, 20, 23, 24 y 35), las cuales representan el 32% del presupuesto inicial.

En cuanto al diseño del PAMEJ I, se han identificado los siguientes aspectos criticables:

- No se fijan objetivos concretos a alcanzar para cada medida ni un valor base de partida que permita medir su eficacia.
- No se priorizan las medidas más relevantes o de mayor impacto para la consecución de los objetivos (vagamente definidos). La descripción de las medidas es muy escueta y no se desarrollan en actuaciones concretas ni se detalla la forma de implementación o ejecución.
- No se definen indicadores que permitan el seguimiento de cada una de las medidas. Tampoco se establece una metodología que permita el seguimiento para evaluar la efectividad de cada medida e identificar las actuaciones de mayor impacto.
- No se han designado formalmente responsables de la ejecución de las medidas.
- No hay un cronograma de las actividades a desarrollar ni se informa del grado de avance. No existen informes de seguimiento sobre los participantes ni sobre el importe ejecutado y desviaciones.

- 13

2.3. Sobre las características de los participantes del PAMEJ I

9. Los 33.991 jóvenes beneficiarios del PAMEJ I han participado en 71.721 actuaciones del programa entre 2018-2020.
 - En cuanto a la cobertura del PAMEJ, los participantes solo representan el 5% de la población joven entre 16-35 años. Si se calcula la cobertura sobre la población activa¹⁴, el porcentaje sube al 8% en 2018 y al 9% en 2019-2020.

¹³ La incidencia de no haber puesto en marcha el Observatorio Aragonés del Empleo Joven, previsto en el PAMEJ I, ha sido eliminada en virtud de las alegaciones de la entidad.

¹⁴ La población activa es el número de personas ocupadas y paradas en un momento determinado.

- Las mujeres representan el 54% de los participantes del PAMEJ, en concordancia con el mayor desempleo femenino. Sin embargo, los datos de inserción son peores que los de los hombres.

Estos resultados pueden estar mostrando cierto desajuste entre las necesidades que tienen las mujeres y los servicios ofertados en el marco del PAMEJ, si bien también pueden explicarse por causas estructurales del mercado de trabajo que hacen que los hombres tengan unas tasas de empleo superiores a las mujeres.

- El 66% de los participantes del PAMEJ estaban en situación de desempleo antes de iniciar el programa y un 33% estaba ocupado. Estos porcentajes se mantienen en los 3 años.
- Las personas con estudios primarios, ESO y Bachillerato son las que más han participado en los programas. Con perspectiva de género, los hombres tienen una menor formación que las mujeres al inicio de los programas del PAMEJ.

2.4. Sobre los resultados de las medidas del PAMEJ I

10. *Análisis de la inserción laboral del PAMEJ (análisis estadístico de las bases de datos):*

- En términos globales, el porcentaje de inserción del PAMEJ I fue del 52,67% a los 6 meses y del 67,59% a los 12 meses. Las medidas de intermediación muestran mejores resultados de inserción que las de formación.
- No se observan diferencias en el grado de inserción entre las personas que participan una única vez o en más de una ocasión, ni a los 6 ni a los 12 meses.
- Las mujeres presentan unas tasas de inserción ligeramente inferiores (51,57% a los 6 meses y 66,84% a los 12 meses) a las de los hombres (54,05% a los 6 meses y 68,52% a los 12 meses).
- En cuanto al nivel de estudios, los jóvenes con mayor nivel muestran un mejor comportamiento.
- En cuanto a la variable de la nacionalidad, los extranjeros muestran un mejor comportamiento en términos de inserción laboral.
- Respecto a la edad, las mejores tasas de inserción se dan entre los jóvenes de 26-30 años (58,55% a los 6 meses y 72,7% a los 12 meses). Las tasas de inserción más reducidas se producen entre jóvenes de 16-20 años (39,8% a los 6 meses y 55,5% a los 12 meses); sin embargo, parece que los efectos se consolidan entre las personas de menor edad de manera más significativa que otros grupos.

11. *Resultados de la evaluación de impacto del PAMEJ I efectuada por el INAEM*

- Las limitaciones que se han señalado anteriormente en las bases de datos y los sistemas presupuestarios y de gestión han impedido realizar la evaluación de impacto sobre todas las medidas. Solo se ha podido evaluar el impacto de ocho medidas de un total de 35, que representan el 45,5 % del total del presupuesto del PAMEJ I.

- Los resultados de la evaluación sobre estas 8 medidas del PAMEJ I muestran un impacto reducido, incluso negativo en algunas de ellas, en cuanto a la mejora de la empleabilidad de los participantes en las actuaciones del PAMEJ.

No obstante, conviene advertir que el impacto negativo de algunas medidas puede deberse a la falta de calidad de los datos o al reducido tamaño de algunas de las muestras, que impiden obtener conclusiones estadísticas sólidas. Estos resultados deben tomarse con prudencia por las limitaciones explicadas y por la falta de disponibilidad de variables importantes que pueden estar produciendo distorsiones¹⁵.

Medida evaluada			Impacto (*)	
Nº	Tipo de medida	Descripción medida	A los 6 meses	A los 12 meses
5	Formación	Competencias lingüísticas (inglés)	18,6%	0,7%
6	Formación	Competencias digitales (CTA)	9,2% - 17,5%	12,4% - 8,5%
13	Intermediación	Itinerario individualizado	-5,3%	-0,8%
16	Formación + empleo	Talleres de empleo	6,2%	-3,5%
21	Intermediación	PIMEI jóvenes	4,0%	4,2%
22	Intermediación	PIMEI parados jóvenes larga duración	-5,3%	-23,1%
23	Intermediación	Programas experimentales	-2,8%	0,6%
33	Promoción	Empleo garantía juvenil	No evaluable	-12,3%

(*) En la página 42 se detalla el impacto por sexo, edad y nivel de formación de los jóvenes.

De las ocho medidas evaluadas, destacamos las siguientes conclusiones:

- Las dos medidas de formación mejoran la probabilidad de estar ocupado a los 6 meses entre un 9% (medida 6) y un 18% (medida 5), frente a una persona que no haya seguido esos programas.
Sin embargo, los efectos positivos de la medida 5 se diluyen a más largo plazo y casi no hay diferencias entre participantes y no participantes. La medida 6 mantiene el impacto positivo a los 12 meses.
- La medida 16 “Escuelas Taller” (formación y empleo) tiene un impacto positivo a los 6 meses del 6% de mejora, pero a los 12 meses el impacto resulta negativo y la probabilidad de mantener el empleo es un 3,5% inferior al del grupo de control.
- De las 4 medidas de intermediación evaluadas, en tres de ellas se obtienen también impactos negativos, es decir, la probabilidad de empleo de los participantes es entre un 2,8% y un 5,3% inferior a la de los no participantes a los 6 meses (-23,1% a los 12 meses en la medida 23).
- La medida de promoción no puede evaluarse a los 6 meses, dado que el tiempo mínimo del contrato es de 6 meses. El impacto a los 12 meses es negativo (-12,3%).

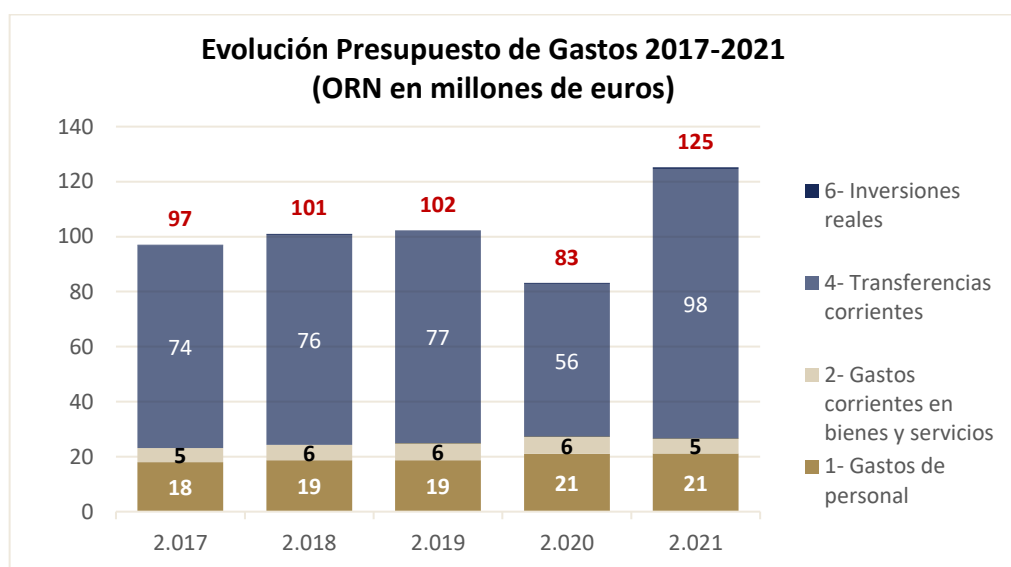
¹⁵ Por ejemplo, en la variable nivel educativo, se incluyen dentro de la misma categoría de “formación superior” a todos los titulados universitarios o con un grado superior, cuando la empleabilidad es muy diferente según la titulación.

Además, se ha realizado la evaluación de impacto de combinaciones de medidas: jóvenes que han realizado una medida de formación y otra de intermediación y, también, la evaluación de impacto de haber participado en dos o más formaciones (ver resultados en apartado 3.4)

2.5. Sobre el coste del PAMEJ I

12. El presupuesto del organismo autónomo INAEM en los ejercicios 2018 a 2020 se situó, de media, en 125 millones de euros. Sin embargo, la ejecución presupuestaria alcanzó el 80% en los ejercicios 2018 y 2019 y el 66% en 2020, como consecuencia del parón en la actividad derivada del COVID¹⁶.

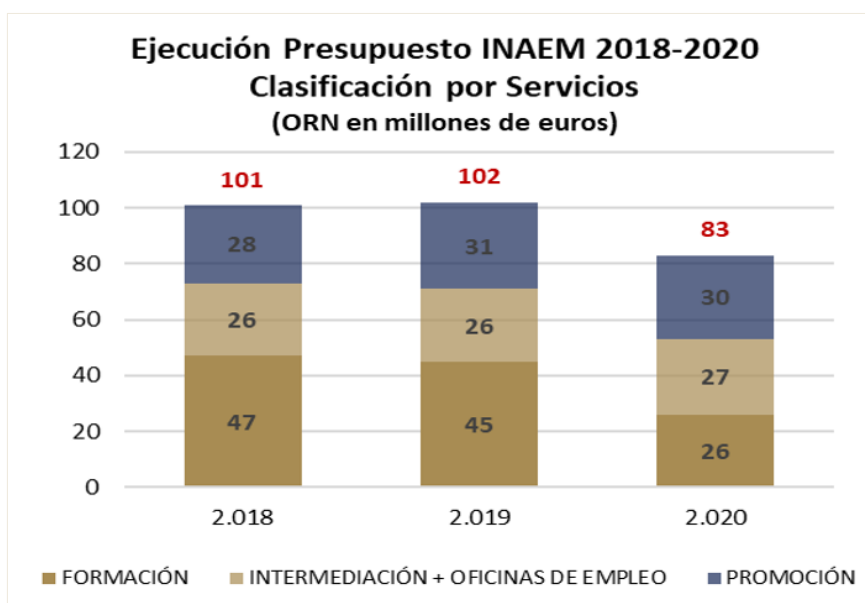
Las políticas activas de empleo del INAEM se ejecutan, principalmente, mediante subvenciones concedidas a otras entidades (con cargo a los capítulos 4, Transferencias corrientes, y 7, Transferencias de capital, de su presupuesto), que representan el 73% del importe ejecutado durante los ejercicios 2018 a 2020.



13. Debido a las limitaciones para identificar las medidas en el presupuesto del INAEM, la Cámara de Cuentas solo ha podido estimar el coste del PAMEJ de forma global para los tres grandes bloques de actividad del instituto:

- Formación para el empleo
- Intermediación y orientación
- Promoción del empleo

¹⁶ Se trasladó parte de la ejecución presupuestaria de 2020 a 2021 (las obligaciones quedaron en fase de compromiso).



14.El coste del PAMEJ 2018-2020, calculado por la Cámara de Cuentas, ascendió a 136 millones de euros, lo que supone el 48% de la ejecución presupuestaria del INAEM en dichos ejercicios.

	TOTAL ORN 2018 - 2020			Intervenciones 2018-2020 (*)		
	INAEM	PAMEJ	%	TOTAL	Jóvenes	%
FORMACIÓN	118	55	46%	132.294	54.949	42%
INTERMEDIACIÓN + OFICINAS DE EMPLEO	79	52	66%	21.925	11.433	52%
PROMOCIÓN	89	29	33%	16.229	5.339	33%
Total (millones de euros)	286	136	48%	170.448	71.721	42%

(*) **Nota:** Se presenta el dato de intervenciones, en lugar de personas atendidas, porque una misma persona ha podido recibir varios servicios. Como se indica en la conclusión nº 9, el PAMEJ atendió a 33.991 jóvenes en total.

Formación

15. En este bloque se agrupan los programas e iniciativas gestionados por el INAEM que tienen como finalidad impulsar, entre las empresas y los trabajadores (ocupados y desempleados), una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo, a cubrir las necesidades del mercado laboral y la mejora de la competitividad empresarial.

16. Entre 2018 y 2020, 23.247 jóvenes participaron en los programas de formación convocados por el INAEM, algunos de ellos en más de una actividad. De las 132.294 actuaciones de formación promovidas por el INAEM en dicho periodo para todo tipo de colectivos, 54.949 fueron realizadas por jóvenes menores de 35 años (el 42%). Destacamos algunos resultados del análisis de costes del apartado 3.5.1:

- El coste de las subvenciones concedidas (capítulo 4) y de los contratos adjudicados (capítulo 2) para la ejecución de las medidas del bloque de formación del PAMEJ 2018-20, calculado por la Cámara de Cuentas en proporción al número de participantes jóvenes, ascendió a **48,5 millones de euros**.

- El coste total del bloque de formación del PAMEJ ascendió a **54,9 millones de euros** en los tres años, un **13% adicional** al coste por las subvenciones concedidas, una vez imputados los costes directos de personal (10% adicional) y los costes indirectos (1% de personal de servicios generales y 2% de otros costes del resto de capítulos del presupuesto del INAEM).

El criterio de reparto de los costes indirectos se ha calculado en función del peso del gasto de personal directo de cada área.

- El programa más numeroso fue el de “Formación de trabajadores ocupados”: 28.871 cursos impartidos a jóvenes, de un total de 80.886 impartidos a trabajadores en el programa en los tres años.
- El programa del PAMEJ que empleó mayores recursos fue el de “Formación de trabajadores prioritariamente desempleados” (15,7 millones de euros), seguido del “Programa de Escuelas Taller y Talleres de Empleo” (13,4 millones de euros).

Por participantes, el coste medio de los programas de formación fue 1.043 euros por curso y persona. El programa que resultó más caro fue el de “Escuelas Taller y Talleres de Empleo” (17.700 euros por joven). El programa más económico fue el de “Talleres de habilidades” (99 euros por joven).

Estos programas no son comparables, puesto que el número de horas de formación es muy variable (entre 20 horas¹⁷ y 2 años de las Escuelas Taller¹⁸). Habría sido más apropiado calcular un coste/hora de formación, pero no se dispone del dato de horas para todos los programas de formación del PAMEJ.

17. En cuanto al análisis de la inserción laboral de los programas de formación, a partir de los datos extraídos de las bases de datos del INAEM, la Cámara de Cuentas ha obtenido los siguientes resultados:

- El **51,2%** de los jóvenes que han seguido un programa de formación del INAEM han tenido algún empleo en los 6 meses siguientes a su finalización y el **66,4%** ha tenido algún empleo en los 12 meses siguientes¹⁹.
- Respecto del programa de Escuelas Taller, la inserción laboral de los jóvenes que han concluido un programa de Escuelas Taller ha sido del **57,7%** a los 6 meses de su finalización y del **71,6%** a los 12 meses.

Estos porcentajes de inserción muestran el porcentaje bruto, pero no puede asegurarse que la causa de la inserción sea la intervención del INAEM. Para ello, es necesario realizar una evaluación del impacto comparando el grupo de jóvenes que reciben formación (grupo de tratamiento) con

¹⁷ Los Talleres de habilidades tenían una duración media de 20 horas de formación.

¹⁸ Las Escuelas Taller tienen una duración mínima de 1 año y máxima de 2 años. Cuentan con una primera etapa de carácter formativo de iniciación de seis meses y otra segunda de formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. Los Talleres de Empleo tienen una duración mínima de seis meses y máxima de un año.

¹⁹ Lógicamente el porcentaje a los 12 meses siempre es mayor, al incluir el de los 6 meses. Estas cifras coinciden con las que se han obtenido en el informe final de evaluación de impacto del apartado 3.4.

otro grupo de similares características (grupo de control), tal como se recoge en el estudio del apartado 3.4²⁰.

18. En cuanto a la finalización de los cursos de formación, el 19% de los alumnos desempleados no finalizan los cursos, el 15% en los cursos para ocupados, y el 16% en las Escuelas Taller. La causa principal es el abandono y, en menor medida, la contratación del trabajador.

Intermediación

19. En este bloque se agrupan las actuaciones de orientación profesional, mejora de competencias personales y profesionales que favorezcan las condiciones de empleabilidad y/o cualificación profesional de los beneficiarios y la inserción laboral, gestionadas por el INAEM.
20. Entre 2018 y 2020 se atendieron a **10.952 jóvenes menores de 35 años** (algunos de ellos en más de una ocasión), el 52% del total de las personas atendidas por el servicio de intermediación. Destacamos algunos resultados del análisis de costes del apartado 3.5.2:

- El coste de las subvenciones concedidas (capítulo 4) por el área de intermediación para la ejecución de las medidas del PAMEJ 2018-20, calculado por la Cámara de Cuentas en proporción al número de participantes jóvenes, ascendió a **20,9 millones de euros**.
- El coste total del bloque de intermediación del PAMEJ ascendió a **51,8 millones de euros** en los tres años; es decir, se multiplican por 2,47 los costes de las subvenciones concedidas una vez imputado el coste directo de personal y los costes indirectos (personal de servicios generales y otros costes del presupuesto del INAEM).

La razón de este importante aumento es que se han incluido como costes directos de personal a los trabajadores de las oficinas de empleo, dado que efectúan fundamentalmente labores de orientación e intermediación de los diferentes servicios que configuran las políticas activas de empleo del INAEM. Al cierre de 2020, trabajaban en las oficinas de empleo 287 trabajadores, de un total de 497 empleados del organismo (casi el 60%).

- El programa más numeroso fue el PIMEI 2018 con 2.752 jóvenes atendidos, de un total de 3.450 personas atendidas en el programa.
- El programa que empleó mayores recursos fue el PEJ 2019 (18,4 millones de euros), seguido del PIMEI 2018 (9,2 millones de euros).
- Por participantes, el coste medio de los programas de intermediación fue 4.529 euros por persona (1.738 euros por persona, si se considera solo el gasto en subvenciones, sin imputar los costes directos e indirectos). El programa que resultó más caro fue el PEJ 2019 (6.978 euros por joven). El programa más económico fue el PIMEI 2018 (3.342 euros por joven).

²⁰ La empresa RED2RED solo ha podido calcular el impacto para 3 medidas de formación del PAMEJ (no ha sido posible realizar el estudio para todas las medidas por las limitaciones de los datos del BI). Según dicho estudio, las 3 medidas analizadas tienen un impacto positivo en la mejora del empleo a los 6 meses de concluir la formación (entre un 9% de mejora de la medida 5 y un 19% de mejora de la medida 6, respecto del grupo de control). Estos efectos, sin embargo, se diluyen a los 12 meses.

21. En cuanto a las medidas de **inserción laboral** de los programas de intermediación, a partir de los datos extraídos de las bases de datos del INAEM, la Cámara de Cuentas ha obtenido los siguientes resultados:

- El **58,8%** de los jóvenes que han seguido un programa de intermediación del INAEM han tenido algún empleo en los 6 meses siguientes a la realización del itinerario y el **72,7%** ha tenido algún empleo en los 12 meses siguientes²¹.
- Si se comparan los itinerarios gestionados por las oficinas de empleo y por las Entidades Colaboradoras, se observa que el grado de inserción alcanzado por las **entidades colaboradoras** (60,8% a los 6 meses y 74% a los 12 meses) **supera** al obtenido por las oficinas de empleo (56,5% a los 6 meses y 64,7% a los 12 meses)²². Sin embargo, el grado de satisfacción de los usuarios con el servicio prestado es mayor cuando se ejecutan por las oficinas de empleo (se califica con un 8,37 de media, frente a un 7,5 de las entidades colaboradoras).

22. Entre las competencias de los servicios de intermediación se encuentran las funciones de casación de la oferta y la demanda de empleo y las de registro de los contratos laborales. Destacan los siguientes resultados:

- Un 59% de las ofertas de empleo recibidas por el INAEM no encuentran un candidato adecuado.
- Solo el 3% de las colocaciones que se produjeron en Aragón entre 2018 y 2020 fueron gestionadas directamente por el INAEM (29.388 colocaciones, de un total de 946.333 colocaciones de demandantes de empleo). No obstante, un 46% del total de colocaciones habían recibido algún servicio del INAEM relacionados con la mejora de su empleabilidad. Conviene matizar que las empresas no están obligadas a presentar las ofertas al INAEM.

Promoción

23. En este bloque se agrupan los programas de ayudas a la creación de empleo, perfeccionamiento y mejora del mercado de trabajo, principalmente orientados a colectivos con dificultades de inserción laboral, al autoempleo, creación de empresas y promoción de la actividad económica territorial, gestionados por el INAEM.

Entre 2018 y 2020 participaron **3.961 jóvenes menores de 35 años** en programas de promoción del empleo, algunos de ellos en más de una ocasión. En total, se concedieron ayudas para la contratación de 16.229 trabajadores, de los que el 33% fueron para jóvenes. En este caso, no procede realizar análisis de la inserción laboral porque el resultado es siempre del 100%, ya que el requisito de la ayuda es precisamente la contratación por cuenta ajena o por cuenta propia.

²¹ Estos porcentajes son algo superiores a las del informe final de evaluación de impacto del apartado 3.4 (54,7% a los 6 meses y 69,3% a los 12 meses).

²² Este mejor resultado puede deberse a que disponen de más recursos, mayor flexibilidad y mejor conocimiento del entorno y pueden derivar a diferentes programas de formación o inserción con mayor agilidad y eficacia.

Destacamos algunos resultados del análisis de costes del apartado 3.5.3:

- El coste de las subvenciones concedidas para la ejecución de las medidas del bloque de promoción del PAMEJ 2018-20, calculado por la Cámara de Cuentas en proporción al número de participantes jóvenes, ascendió a **26,4 millones de euros**.
- El coste total del bloque de promoción del PAMEJ ascendió a **29,4 millones de euros** en los tres años; es decir, un 11% adicional tras imputar los costes directos de personal (8% adicional) y los costes indirectos (1% de personal de servicios generales y 2% de otros costes del resto de capítulos del presupuesto del INAEM).
- El programa más numeroso fue el de “Integración Laboral en Centros Especiales de Empleo”, con 1.673 jóvenes contratados en los tres años.
- Este mismo programa fue el que empleó mayores recursos (9 millones de euros), seguido del de “Contratación estable” (5,2 millones de euros).
- Por participantes, el coste medio de los programas de promoción fue 5.485 euros por contrato (4.942 de subvención media por persona contratada). El programa que resultó más caro fue el de “Contratación de jóvenes” (12.845 euros por joven contratado), seguido del de “Agentes de empleo y desarrollo local” (12.722 euros por joven contratado). El programa más económico fue “Empleo con apoyo” (2.831 euros por joven contratado).

2.6. Sobre el cumplimiento de la legalidad en la gestión de las subvenciones del PAMEJ I

24. Uno de los objetivos de este informe era analizar la calidad de los datos suministrados por el INAEM para la evaluación de impacto y verificar la adecuación a la legalidad de las subvenciones concedidas a través de los programas del PAMEJ I.

Para ello, la Cámara de Cuentas ha seleccionado una muestra estadística de 100 jóvenes que habían participado en 160 actuaciones del PAMEJ 2018-2020, cuyo detalle se recoge en el anexo 4 de este informe.

De la revisión de los expedientes de subvenciones de la muestra se concluye un adecuado cumplimiento de la normativa de subvenciones (apartado 3.6).

2.7. Recomendaciones

1. Continuar con la implantación de la metodología de la evaluación en los programas del INAEM para poder tomar decisiones basadas en la evidencia y poner el foco en la eficacia, de forma que las actuaciones de formación y de orientación mejoren realmente la empleabilidad de los individuos.
2. Potenciar la colaboración público-privada y retribuir a los colaboradores en función de las reinserciones laborales que logren. Se recomienda establecer incentivos a los empleados de las oficinas públicas de empleo en función de los resultados.

Mejorar la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas (UE-Estado-CCAA-Entidades Locales), para conseguir una asignación eficiente de los recursos públicos destinados a las políticas de empleo.

Como primera medida de coordinación, se debería facilitar el acceso a los datos disponibles en los sistemas de información de otras administraciones públicas, como, por ejemplo, los de la Tesorería General de la Seguridad Social, cuyo acceso y explotación estadística está limitado a los gestores de las Comunidades Autónomas.

Se recomienda mejorar los flujos de información interna entre las distintas áreas del INAEM (formación, intermediación y promoción).

3. Reforzar la formación y los recursos humanos dedicados al tratamiento de los datos en las aplicaciones del INAEM, de forma que la movilidad del personal no suponga un riesgo de pérdida de conocimiento ni de dificultades para la extracción de datos.
4. Analizar otras variables que pueden tener más relevancia en la obtención de un empleo (motivación, experiencia previa, especialidad de la formación, contactos...) para incorporarlas en los sistemas de información del INAEM y ser rigurosos en la introducción de todos los datos para poder confiar en su calidad, integridad y orientación a la toma de decisiones por parte de la dirección.

Por ejemplo, en las actuaciones de formación y de orientación es imprescindible conocer las horas para poder calcular el coste/hora o para evaluar la calidad de la contratación es necesario tener datos sobre la tipología del contrato (indefinido, temporal, prácticas, formación...), el nivel de ganancias o la duración del contrato.

5. Desarrollar sistemas o aplicaciones que permitan asociar de forma automatizada la información de los programas de gestión del INAEM con el sistema de ejecución presupuestaria del organismo. La implantación de esta recomendación facilitará la interoperabilidad entre los distintos sistemas de información y permitirá conocer el coste de las actuaciones y los resultados obtenidos, en términos comparables²³.

24

6. Teniendo en cuenta que casi un 60% de las ofertas de empleo recibidas por el INAEM no encuentran un candidato adecuado, es necesario vincular los cursos de formación a las necesidades del mercado laboral, incorporando nuevos perfiles en función de las demandas de las empresas.
7. Se recomienda introducir mayor flexibilidad en las convocatorias y en la ejecución de las acciones formativas, para garantizar que todo el público objetivo pueda recibir la acción formativa adecuada en el momento oportuno.
8. Se recomienda incluir la posibilidad de incorporar una programación plurianual de determinadas acciones formativas que requieran una mayor inversión para que las entidades colaboradoras puedan ofertarlas con una garantía de recuperación posterior.
9. La baja tasa de colocaciones gestionadas por el INAEM (3% de las colocaciones que se producen en Aragón) refuerza la necesidad de mejorar la eficacia de la labor de intermediación.

²³ Modificada la redacción de la recomendación en virtud de alegación.

²⁴ La recomendación de poner en marcha el Observatorio Aragónés del Empleo Joven ha sido eliminada en virtud de las alegaciones del INAEM.

A la vista de los mejores resultados que obtienen las entidades colaboradoras en las labores de intermediación, se recomienda mejorar el intercambio de información con ellas, incorporando mayor flexibilidad e información sobre el entorno.

Respecto de los programas integrales de orientación que se dirigen a colectivos muy amplios, se deberían redimensionar para que fueran más específicos y reducidos con el fin de prestar un servicio más personalizado a colectivos concretos con necesidades específicas (personas de baja cualificación, menores de 30 años, mayores de 45, etc.).

3. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA JÓVENES DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE EMPLEO 2018-2020 (PAMEJ I)

3.1. Actualización de los datos de la evolución del empleo en Aragón a 2022

Para contextualizar el impacto de las medidas del PAMEJ I (2018-2020), a continuación se recoge la evolución de las principales magnitudes del empleo en Aragón de la última década.

Los gráficos se han elaborado por la Cámara de Cuentas a partir de las siguientes fuentes:

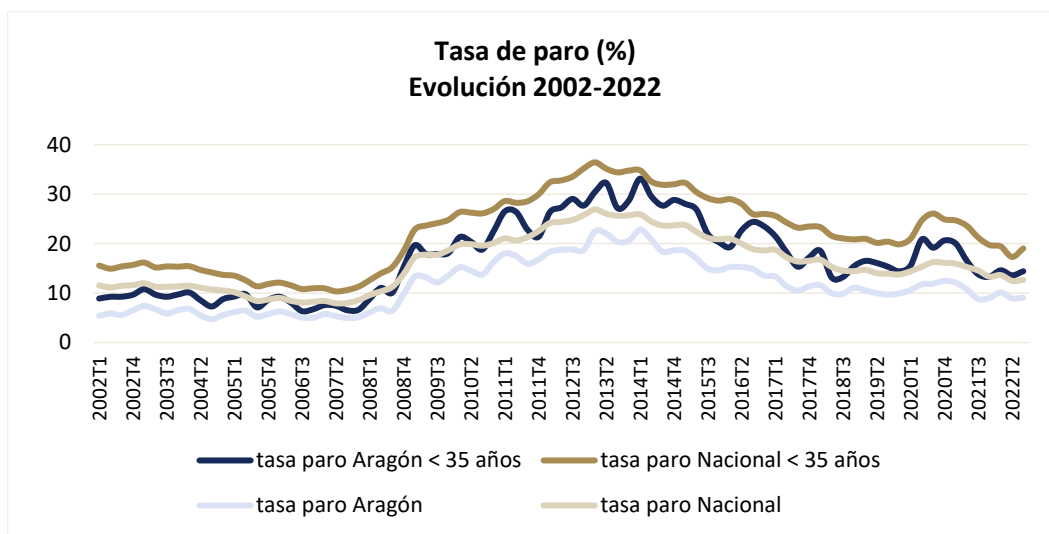
- Encuesta de población activa: Publicada por el INE (datos trimestrales)
<https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=982&capsel=985>
- Paro registrado: información suministrada por el SEPE
<https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/datos-avance/datos.html>
- Paro registrado Aragón. Instituto Aragonés de Estadística.
<https://aplicacionesportalaragon.aragon.es/tablas/iaest/areas-tematicas/07-trabajo-salarios-y-relaciones-laborales/paro-registrado.html>

Tasa de paro²⁵

En el gráfico siguiente se presenta la evolución de la tasa de paro en Aragón, comparativamente con la media nacional. Se presenta separadamente la tasa de paro global y la tasa de paro de los jóvenes menores de 35 años.

Las cuatro líneas siguen la misma senda de subida con la crisis de 2008, de mejora del empleo a partir de 2012 y de impacto de la crisis del COVID en 2020. La tasa de paro en Aragón se mantiene de media 5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional, tanto a nivel global como en los jóvenes. La incidencia del paro juvenil empeora a partir de 2009 y el diferencial con la tasa de paro global pasa de 3 a 7 puntos porcentuales, tanto en Aragón como a nivel nacional (el diferencial se amplía a partir de 2009).

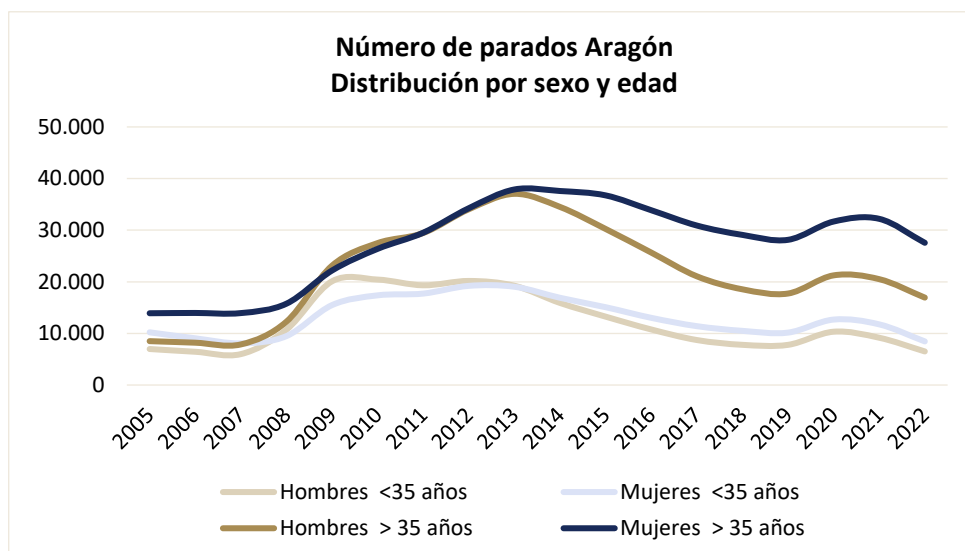
²⁵ La **tasa de paro** es el cociente entre el número de personas desempleadas y la población activa.
La **población activa** es el número de personas ocupadas y paradas en un momento determinado.



Para apreciar mejor la evolución de la tasa de paro juvenil, en el gráfico siguiente se muestran solo las líneas del paro juvenil nacional y aragonés. En ambas líneas se observa el impacto de la crisis de 2008 (el paro juvenil nacional pasa del 11% al 35% y en Aragón del 7% al 29%) y de la crisis del COVID (tras años de descenso, el paro juvenil nacional vuelve a aumentar del 21% al 26% y en Aragón del 15% al 21%).



El gráfico siguiente recoge la evolución del número de parados en Aragón. El paro femenino está siempre por encima del paro masculino, tanto para el grupo de mayores de 35 años como de jóvenes menores de 35 años, excepto en los años posteriores a la crisis de 2008 en los que el impacto de la pérdida de empleo se manifestó con mayor incidencia en los hombres, llegando a cruzarse las líneas del paro masculino y femenino. A partir de 2013, la mejora del empleo se localiza fundamentalmente en el grupo de hombres mayores de 35 años (la pendiente de la caída del paro masculino es más pronunciada). En 2020, se observa el impacto del COVID en los cuatro grupos.

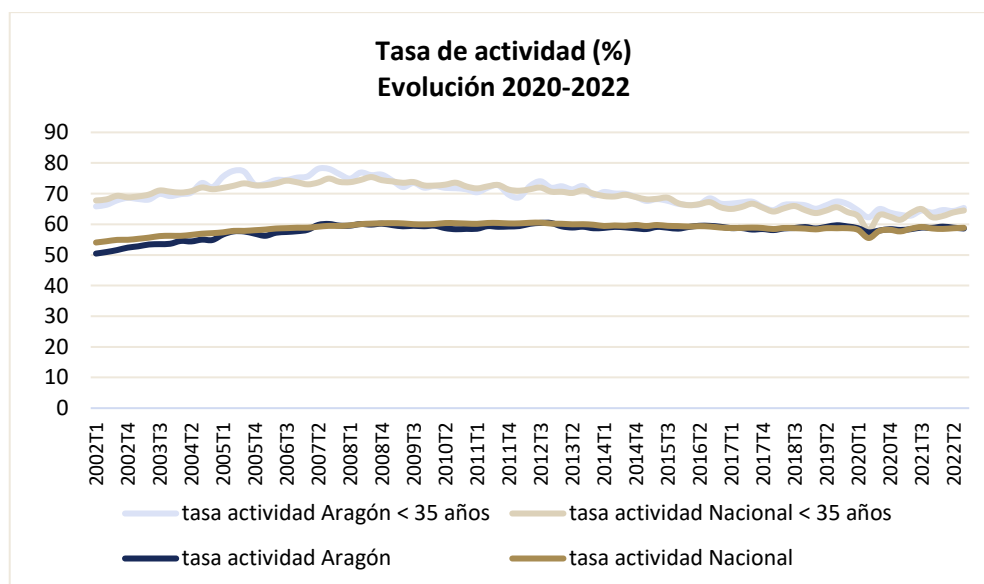


Tasa de actividad²⁶

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de la tasa de actividad nacional y en Aragón. No hay diferencias entre las líneas a nivel nacional y de Aragón.

La población activa juvenil (16-35 años) es muy diferente según los tramos de edad (menores de 25 y mayores de 25 años), lo cual es razonable, teniendo en cuenta que la población estudiante que no trabaja se concentra en los menores de 25 años²⁷.

Se observa un crecimiento de la tasa de actividad juvenil en la última década.



²⁶ La **tasa de actividad** es un índice que mide el nivel de empleo de un país. Se calcula como el cociente entre la población activa y la población en edad de trabajar (> 16 años).

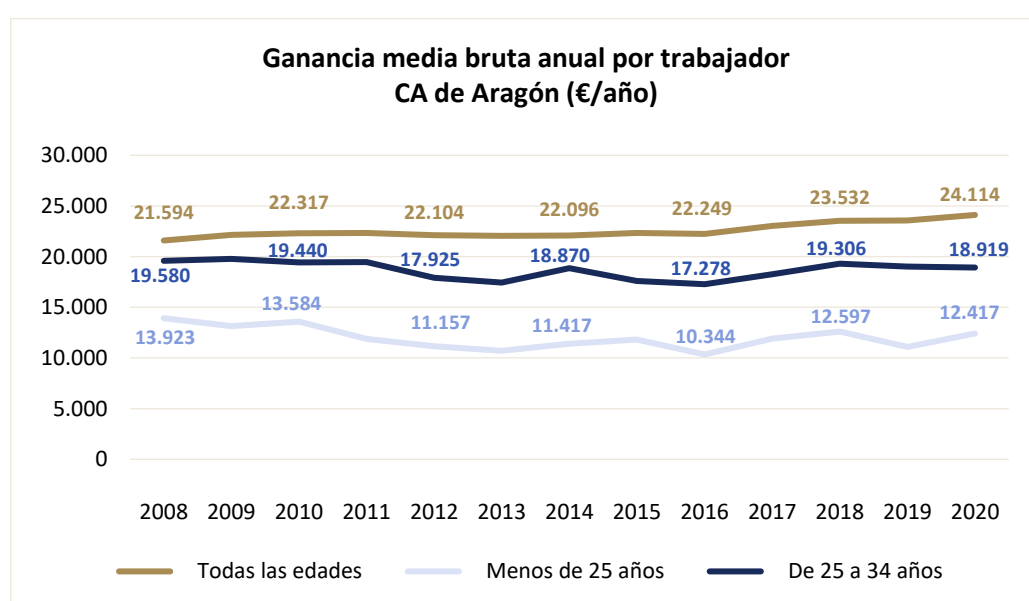
²⁷ La **tasa de actividad por tramos de edad** era en 2021: 6% de 16 a 19 años, 41% de 20 a 24 años, 69% de 25 a 29 años y 75% de 30 a 35 años (este último porcentaje es similar al que se obtiene en los tramos de edad siguientes hasta los 60 años).

Ganancia bruta anual por trabajador

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de la ganancia bruta por trabajador en Aragón, comparativamente por edades.

En 2020, la CA de Aragón se situó en la quinta posición (24.114 euros de ganancia media), por detrás de País Vasco (30.224 euros), Madrid (28.829 euros), Navarra (27.996 euros) y Cataluña (27.100).

La ganancia media de los jóvenes menores de 35 años se sitúa de media casi un 20% por debajo de la ganancia media de todas las edades y la de los jóvenes menores de 25 años, casi un 50% inferior. Además, se observa un empeoramiento de la ganancia media de los jóvenes entre 2008 y 2020 (la diferencia con la ganancia media global se ensancha a lo largo de este periodo).



3.2. Limitaciones de las fuentes de datos de gestión del PAMEJ I

Las debilidades observadas en los sistemas de información y en las aplicaciones de gestión utilizadas por el INAEM han limitado la extracción de **información íntegra y fiable** para efectuar un seguimiento riguroso del PAMEJ y, en general, de los diferentes programas de políticas activas del INAEM.

Además, las aplicaciones de gestión que utiliza el INAEM para el control del desarrollo de los programas no tienen **ninguna conexión con la contabilidad presupuestaria** (SERPA) y no es posible correlacionarlas a través de alguna característica común, lo que ha supuesto una limitación al alcance para el cálculo del coste efectivo del PAMEJ I.

En el cuadro siguiente se resumen las aplicaciones de informáticas para la recogida de datos y para la gestión de la información de los programas del INAEM:

Aplicación informática	Servicio del INAEM que la utiliza	Datos que contiene
INAEM PREM	Servicio de Promoción de Empleo	Información sobre las contrataciones subvencionadas
INAEM GESTIFOR LOTUS NOTES	Servicio de Formación	Información sobre los cursos de formación y las Escuelas Taller-Talleres de Empleo
ITINERA1 SISPE (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo)	Servicio de Intermediación	Información sobre los itinerarios de inserción

La información generada por las aplicaciones anteriores se vuelca en la herramienta **Business Intelligence (BI META Oracle)** que, junto a la **captación de datos sobre paro registrado y contratación** procedentes de los Sistemas de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), permite el análisis y tratamiento general de la información para el seguimiento del **indicador** elegido: **la inserción laboral** de los participantes en los diferentes programas.

Se efectúan **dos mediciones de inserción laboral**, una general y otra de calidad:

- La **inserción general** se produce cuando una persona en situación laboral de desempleo al inicio de la acción pasa a ser trabajador en activo a la finalización de la acción, sin tener en cuenta otro tipo de consideraciones sobre las características de su empleo. Se analiza si pasa a ser trabajador en activo en los 6 y 12 meses siguientes a la finalización de la acción²⁸.

Se considera que una persona ha tenido inserción laboral si en el transcurso de ese período de 6 o 12 meses ha firmado algún contrato de trabajo, aunque, en el momento de realizar la medición, el contrato o alta de autónomo haya finalizado.

- La **inserción de calidad** considera los mismos criterios que los indicados en la inserción general, pero evaluando si el trabajo obtenido está relacionado con la formación recibida o bien con la cualificación profesional o titulación de la persona participante. Dicha información se obtiene a través de BI META Oracle, extrayendo información atendiendo al el C.N.O. (código del catálogo nacional de ocupaciones) de los contratos formalizados.

Limitaciones de los sistemas de información

1) Ausencia de datos económicos

La falta de integración de los aplicativos informáticos con la contabilidad presupuestaria (SERPA) hace que la herramienta BI META Oracle no disponga de datos económicos sobre la ejecución de los diferentes programas y convocatorias, lo que la configura como una herramienta inadecuada para la adopción de decisiones estratégicas.

²⁸ En el caso de las acciones formativas la medición se efectúa una vez finalizada la acción. En el caso de acciones de intermediación, la medición se efectúa desde el inicio de la actuación.

La extracción de información económica requiere de complejos procedimientos de tratamiento de datos mediante hojas de cálculo, que impiden la trazabilidad y el seguimiento adecuado de los diferentes programas. En el caso de subvenciones que se ejecutan en varias anualidades, el seguimiento de las convocatorias resulta especialmente difícil.

- En el área de formación no es posible extraer de forma eficiente y automática los importes autorizados, comprometidos y ejecutados para cada una de las convocatorias efectuadas por dicho servicio. Obtener los datos económicos requiere un seguimiento prácticamente individualizado de cada una de las obligaciones reconocidas, que no resulta operativo, por lo que falta una información relevante para el análisis de los resultados.
- Las mismas dificultades se presentan en los servicios de promoción e intermediación, aunque en estos casos, dado el volumen de operaciones, la información es más manejable.

2) Calidad de la información sobre las personas participantes en los distintos programas

- Las aplicaciones se han configurado, fundamentalmente, para el control de subvenciones y ayudas otorgadas, permitiendo el seguimiento adecuado de las justificaciones de las subvenciones concedidas; es decir, las aplicaciones están más **preparadas para la gestión de las subvenciones** que para facilitar información adecuada para la toma de decisiones por parte de la dirección.
- Las características observables (variables) para las que el INAEM tenía **datos homogéneos** para poder comparar los grupos de tratamiento y control han sido las siguientes: sexo, edad, nivel educativo, lugar de residencia, discapacidad, lugar de origen, idiomas conocidos, duración en situación de desempleo y base reguladora asociada al último contrato (disponibles en las bases de datos del INAEM).

Sin embargo, existen **otras variables** que pueden tener más relevancia en la obtención de un empleo (motivación, experiencia previa, especialidad de la formación, contactos...) no tenidas en cuenta y que pudieran afectar en el resultado de la citada evaluación.

- Las bases de datos facilitadas por el INAEM son incompletas, ya sea por la ausencia de datos en algunas variables o por la falta de homogeneidad de los datos. Esta limitación ha condicionado los análisis que se han podido llevar a cabo.

Especialmente importante es el volumen de “datos perdidos”. No existen datos de inserción para un 40,48% de las participaciones que contienen las Bases de Datos. No obstante, si se profundiza en el análisis de los “valores perdidos”, todos ellos son del servicio de formación y el 83% se concentra en la categoría de ocupados. Por lo tanto, los análisis realizados sobre la población desempleada tienen un porcentaje de valores perdidos inferior (del 9,96% frente al 92,04% de valores perdidos de la población ocupada).

- No es posible una explotación agregada de los datos y no se vuelcan todas las bases de datos disponibles en otras aplicaciones informáticas. Además, la Cámara de Cuentas han detectado debilidades **en la extracción de los datos y en el volcado de información** a la herramienta de tratamiento de datos (BI), que afectan a la calidad de los datos sobre los participantes y al resultado de las evaluaciones. Se indican en nota al pie los errores detectados²⁹.
- Otra de las debilidades observadas es la pérdida de conocimiento por la **excesiva movilidad de personal**, lo que genera dificultades para la extracción y tratamiento de los datos de las aplicaciones informáticas.
- En los programas generales con colectivos prioritarios (parados de larga duración, jóvenes, mujeres...) no ha sido posible obtener los participantes correspondientes a cada uno de los colectivos. Por lo tanto, no es posible medir la efectividad del acceso a dichos colectivos y las desviaciones entre los beneficiarios potenciales y reales, para proceder a su estudio y corrección. La información no es exportable y tratable de forma masiva.
- En cuanto a la medición de inserción de calidad, el sistema de recogida de datos **no dispone de información relevante** para el diseño de la política y para la evaluación de los resultados, tales como el tiempo que la persona está empleada, el nivel de ganancias o la duración del contrato.

Sin embargo, otros datos disponibles pueden distorsionar el análisis de los resultados. Por ejemplo, en el fichero “4b. Alumnos formación hasta 35 años 2018-2020” se incluyen **jornadas formativas de un día** (hasta 7,5 horas de duración), que habría que analizar si verdaderamente impactan en la inserción laboral, o si la inserción se debe a otras variables no identificadas (experiencia, motivación, etc.).

- No se ha podido explotar, a través del BI, la información de **las encuestas de calidad sobre los cursos de formación** realizadas a los participantes. Dicha información consta en la base de datos de la aplicación GESTIFOR LOTUS NOTES, pero existen dificultades para la explotación masiva y automática de dicha información.

²⁹ El **fichero 3 “Contrataciones subvencionadas 2018-2020 (hasta 35 años)”** está incompleto. Este fichero contiene la información sobre contrataciones de jóvenes menores de 35 años. Para completar la información, ha sido necesario extraer los datos de la aplicación PREM y depurarla de forma manual (mediante de hojas de cálculo), con los que se resiente la fiabilidad de la información extraída.

Concretamente, la aplicación PREM (de Promoción) no ha volcado en BI la información de participantes en Garantía Juvenil (564 jóvenes). Tampoco se ha volcado la información de los jóvenes a los que se han concedido subvenciones para emprendedores autónomos (676 jóvenes) o las ayudas a la contratación estable (1.402 jóvenes) o a jóvenes en Centros Especiales de Empleo (1.673 jóvenes).

- Se han detectado errores en el volcado de los **datos de demandantes de empleo** en el BI, al cambiar de identificador de un Número de Identificación de Extranjero (NIE) a un Número de Identificador Fiscal (NIF), por lo que el cruce con los ficheros de contratos será erróneo. El NIF generado no es real, sino que solo se utiliza para efectuar el cambio. Por ejemplo, en el mes de junio de 2018 el problema afecta a 620 registros, de un total de 36.259 registros en dicho mes.
- En el BI se incluyen **cursos de formación privada** (incluidos en el fichero “4b. Alumnos formación hasta 35 años 2018-2020”), que no corresponden a una política activa de empleo ni representan un gasto directo para el INAEM. Se trata de cursos prestados por academias privadas que el INAEM únicamente certifica. La información sobre dichos cursos se puede extraer del INAEM GESTIFOR LOTUS NOTES, pero también requiere una depuración y tratamiento no automatizada.
- Existen **jóvenes del plan FIJA** de los que no se dispone información para analizar el impacto (no figuran en los listados de formación).

- Las medidas de **promoción** para el empleo cuentan con una limitación adicional y es que no se puede calcular el impacto más allá de las convocatorias para 2018 debido a que no se disponen de datos de inserción más allá de 2020 y, por lo tanto, metodológicamente no se puede observar un impacto con un plazo razonable.
- Para el seguimiento de los datos de **intermediación** se utiliza la aplicación **SISPE**³⁰ (común para todas las CCAA), que integra información sobre personas participantes e itinerarios, pero no sobre los programas de cada convocatoria.

El INAEM asigna a cada programa de intermediación un tipo de itinerario con su código, pero el seguimiento no está informatizado. No ha sido posible cruzar los datos del SISPE con las convocatorias de subvenciones y los convenios³¹.

Las oficinas de empleo del INAEM y las entidades colaboradoras alimentan los datos directamente al SISPE, respecto a los itinerarios que ejecutan. Sin embargo, la información del SISPE no tiene por qué coincidir con las justificaciones de las subvenciones, ya que las entidades colaboradoras pueden haber tratado a un número mayor de los subvencionados (una persona puede no ser subvencionada al no finalizar el itinerario, pero sí que consta en la base de itinerarios al haber recibido servicios).

3.3. Identificación del gasto del PAMEJ I en los presupuestos del INAEM

Análisis presupuestario

El presupuesto aprobado del organismo autónomo INAEM en los ejercicios 2018 a 2020 se ha situado de media en 125 millones de euros. Sin embargo, la ejecución presupuestaria alcanzó el 80% en los ejercicios 2018 y 2019 y el 66% en 2020, como consecuencia del parón en la actividad derivada del COVID.

En los cuadros siguientes se resume la ejecución presupuestaria del INAEM en los tres ejercicios revisados:

Capítulo	Ejercicio 2018			Ejercicio 2019			Ejercicio 2020		
	Créditos definitivos	ORN	% Ejec.	Créditos definitivos	ORN	% Ejec.	Créditos definitivos	ORN	% Ejec.
1. Personal	19.454	18.704	96%	20.099	18.683	93%	21.955	20.979	96%
2. Bienes corr. y serv.	7.923	5.613	71%	9.102	6.076	67%	7.809	6.158	79%
3. Gasto financiero	2	-		2	1		2	-	
4. Transf. corrientes	100.589	76.372	76%	93.426	77.361	83%	94.346	55.723	59%
6. Inversiones	629	328	52%	430	166	39%	903	273	30%
7. Transf. capital	420	241	57%	420	142	34%	400	83	21%
Total (miles €)	129.017	101.258	78%	123.478	102.430	83%	125.414	83.217	66%

Fuente: Cuenta General de la CA de Aragón (Cuentas anuales del INAEM, ejercicios 2018-2020)

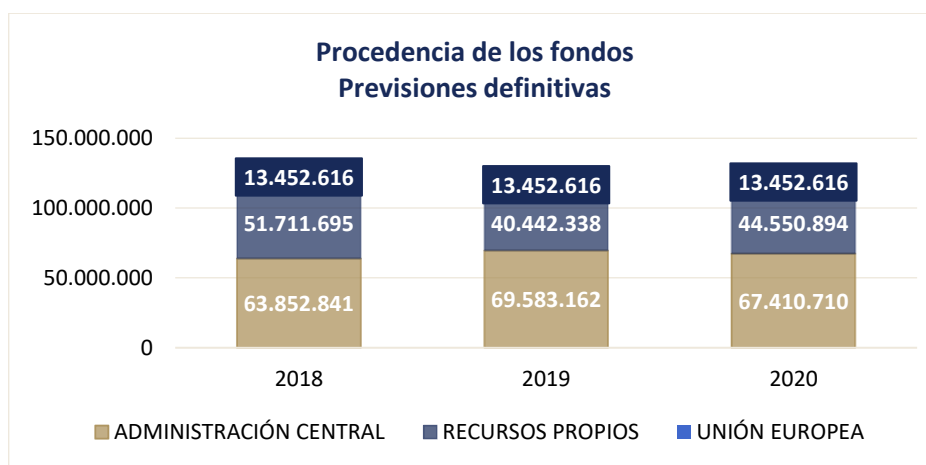
³⁰ SISPE: Sistema de Información de los Servicios de Empleo Estatal.

³¹ Por ejemplos, si el PIMEI 2019 tiene varias convocatorias (general, sectores, etc.), no se puede diferenciar por convocatoria. Si los programas se convocan durante varios años (PIMEI 2017, 2018, 2019...), los itinerarios no se pueden asignar a las convocatorias de los años concretos. Según la fecha de inicio del itinerario, se pueden obtener datos estimativos, pero con importantes deficiencias, ya que en un mismo año se puede iniciar itinerarios de varias convocatorias.

Las políticas activas de empleo del INAEM se ejecutan fundamentalmente mediante subvenciones concedidas a otras entidades (capítulos 4, Transferencias corrientes, y 7, Transferencias de capital, de su presupuesto), que representan el 73% del importe ejecutado durante los ejercicios 2018 a 2020.

Si incorporamos los contratos registrados en capítulo 2, Gastos en bienes corrientes y servicios, correspondientes a la contratación de cursos de formación externa para la formación de alumnos (5.932 miles de euros en los tres años), el porcentaje de gasto consumido en políticas activas de empleo se incrementa hasta el 75%.

En el gráfico siguiente, se muestra la procedencia de los ingresos presupuestarios del INAEM:



Como hemos indicado anteriormente, no ha sido posible efectuar una trazabilidad entre las medidas incluidas en el PAMEJ 2018-2020 y las partidas presupuestarias vinculadas a cada medida para calcular el importe final ejecutado.

En el presupuesto del INAEM no hay ninguna línea presupuestaria que coincida con alguna de las medidas. Una misma aplicación presupuestaria puede afectar a varias medidas y puede incluir la ejecución de programas de políticas activas de diferentes ejercicios. Además, en su gran mayoría, los programas y medidas no están destinados específicamente a jóvenes. Por lo tanto, no es posible obtener de forma directa y fiable datos sobre la ejecución presupuestaria de las medidas del PAMEJ I.

Por otro lado, los sistemas de información del INAEM no permiten la extracción de información íntegra y fiable sobre los jóvenes involucrados en cada una de las medidas del PAMEJ. Esta limitación ha afectado a la evaluación de impacto que ha realizado el INAEM, que solo ha podido evaluar 8 medidas de las 35 del PAMEJ.

Por ello, dado que no es posible calcular el coste de cada una de las medidas del PAMEJ I, la Cámara de Cuentas ha optado por realizar el análisis de costes atendiendo a los tres bloques principales: formación, intermediación y promoción. En el apartado 3.5 se recogen los resultados.

3.4. Evaluación de la eficacia de las medidas del PAMEJ I

El INAEM ha realizado una evaluación final de los programas del PAMEJ I (2018-2020) y para la evaluación intermedia del PAMEJ II (2021-2023), con la colaboración de una consultora para la ejecución del proyecto.

Hemos incorporado a nuestro informe los resultados de la evaluación realizada por el INAEM, para dar consistencia a nuestras conclusiones.

Alcance de los servicios contratados

Los trabajos de evaluación se dividieron en dos fases:

- *FASE A. Evaluación del PAMEJ I*
 - *Evaluación del diseño y procedimiento de los programas:* Análisis documental de fuentes primarias y secundarias, bases de datos, encuestas, entrevistas, etc.
 - *Evaluación de los indicadores de seguimiento y los sistemas de información:* Elaboración de un inventario de indicadores para estimar la mejora de la empleabilidad en términos globales, así como de la calidad del empleo. Se han tenido en cuenta variables como el tipo de contrato, la duración y las características personales de los jóvenes.
 - *Evaluación del impacto en la empleabilidad de los participantes, mediante un enfoque causal utilizando grupos de control y técnicas econométricas.*

Esta fase ha concluido con la estimación de la probabilidad de empleo y de calidad a los 6 meses y a los 12 meses y con las propuestas de mejora en el diseño y gestión de las medidas.

- *FASE B. Determinación de indicadores y evaluación intermedia del PAMEJ II*

En base a los resultados del estudio de impacto de la FASE A, se definirán indicadores cualitativos y cuantitativos para evaluar las medidas del PAMEJ 2021-2023, se realizará una evaluación intermedia y una propuesta de seguimiento semestral de los objetivos e indicadores.

Resumen del informe final de evaluación del PAMEJ I

El informe final de la empresa adjudicataria RED2RED fue presentado el 14/6/2023 a la Comisión de Seguimiento del contrato. Las principales conclusiones se resumen a continuación.

Debido a las limitaciones ocasionadas por las debilidades de los sistemas de gestión y de las fuentes de información, solo se han podido evaluar 8 medidas del total de 35 medidas del PAMEJ I, las cuales representan el 45% del total del presupuesto del PAMEJ I.

Además, la ausencia de valores objetivo para los indicadores de participación e inserción ha supuesto una restricción para medir la eficacia de las medidas del PAMEJ y la evolución de ejecución real respecto de los valores-objetivo previstos.

La evaluación del impacto se ha efectuado mediante la aplicación de técnicas estadísticas de **“matching” (emparejamiento)**.

Esta metodología consiste en emparejar dos grupos de población para analizar las diferencias entre ellos y, así, cuantificar el impacto estimado de cada medida en términos de empleabilidad:

- El grupo de tratamiento está formado por los beneficiarios de las medidas del PAMEJ I.
- El grupo de control está formado por personas comparables que no hayan participado en las medidas del PAMEJ.

El emparejamiento se ha realizado atendiendo a las mismas características observables (variables) tanto en el grupo de participantes como en el grupo de control, con las limitaciones señaladas en el apartado 3.2 anterior.

Los trabajos de evaluación de impacto se han centrado en las siguientes medidas:

- Evaluación de 8 medidas del PAMEJ: nº 5, 6, 13, 16, 21, 22, 23 y 33, que suponen el 45% del presupuesto total del PAMEJ I.
- Además, se ha realizado la evaluación de impacto de medidas combinadas:
 - C1: Impacto en los jóvenes que han realizado una medida de formación junto a otra medida de intermediación.
 - C2: Impacto en los jóvenes que han participado en dos o más formaciones.

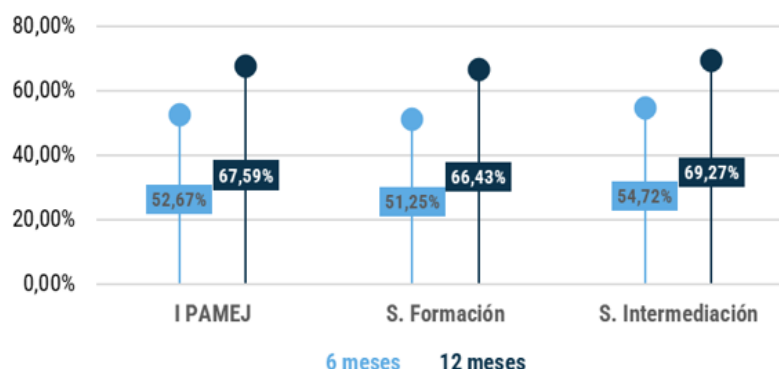
Análisis estadístico de las Bases de Datos

- En cuanto a la cobertura del PAMEJ, si tomamos como referencia el año 2019, en Aragón había 269.278 jóvenes entre 16-35 años y los participantes del PAMEJ I representan un 12%³² de este total.
- El porcentaje de participación sube al 19%³³, si se calcula respecto a la población activa de esa misma franja de edad (165.979 jóvenes en 2019).
- Las mujeres representan el 54% de las personas participantes y los hombres el 46%. Se trata de un valor positivo porque, en términos generales, hay más mujeres en desempleo en Aragón que hombres, por lo que la adecuación del PAMEJ a las necesidades es significativa.
- Por el contrario, los datos de inserción de las mujeres son peores comparativamente con los hombres. Esto puede estar vinculado con el hecho de que la planificación no se corresponda con una identificación de necesidades específicas.

³² Este porcentaje está calculado con la suma de todos los jóvenes en los tres años. Si se calcula de forma anual el porcentaje es del 5%, como se indica en la conclusión número 9.

³³ Este porcentaje está calculado con la suma de todos los jóvenes en los tres años. Si se calcula de forma anual el porcentaje es del 8% - 9%, como se indica en la conclusión número 9.

- Las medidas del PAMEJ se focalizan principalmente en las personas desempleadas y su participación es significativamente mayor. No obstante, algunas medidas del PAMEJ incluyen también a participantes ocupados que buscan promover una mejora en el empleo.
- El 66% de los participantes estaba en situación de desempleo antes de iniciar los programas del PAMEJ, frente a un 33% de participantes ocupados, que buscaban mejorar sus habilidades y circunstancias laborales. Estos porcentajes se mantienen similares durante los tres años.
- Las personas con estudios primarios o de ESO/bachillerato son las que más han participado en los programas del PAMEJ. Con perspectiva de género, los hombres tienen una menor formación frente al punto de partida de las mujeres.
- En **términos globales (total participantes)**, el porcentaje de inserción es del 52,67% a los 6 meses y del 67,59% a los 12 meses. Esto significa que un 52,67% de los jóvenes que han realizado alguna actividad del PAMEJ, obtienen un empleo 6 meses después de finalizarla y el porcentaje sube al 67,59% a los 12 meses de haber terminado alguna actividad³⁴.



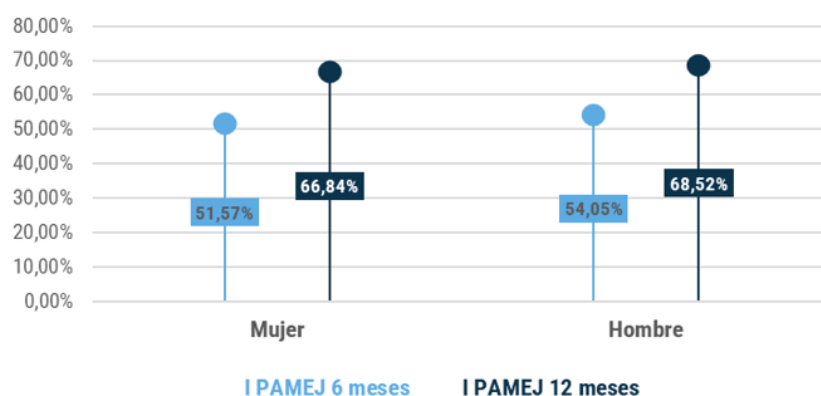
Como se observa en el gráfico anterior, las medidas del servicio de Intermediación muestran unos mejores resultados en cuanto a inserción respecto de los del servicio de Formación. Se trata de un resultado alineado con la propia idiosincrasia de las medidas, ya que las medidas de intermediación están directamente relacionadas con el objetivo de generar una actividad productiva

- El mayor grado de éxito del servicio de Intermediación puede estar influido por la casuística de las medidas de orientación. Se observa una diferencia entre las medidas impartidas en las Oficinas de Empleo o mediante entidades colaboradoras, seguramente porque estas últimas tienen más recursos y disponen de mayor flexibilidad. Por ejemplo, en las Oficinas de Empleo, una vez que se detecta una necesidad formativa concreta para una persona, tienen que esperar a que salga una convocatoria que se ajuste para poder inscribirlas, por lo que la agilidad y la actuación en tiempo queda mermada. Mientras que en las entidades colaboradoras hay mayor flexibilidad para ajustar sus necesidades a sus recursos ya que, entre otros elementos, tienen fidelizadas empresas con recursos y servicios concretos, a las

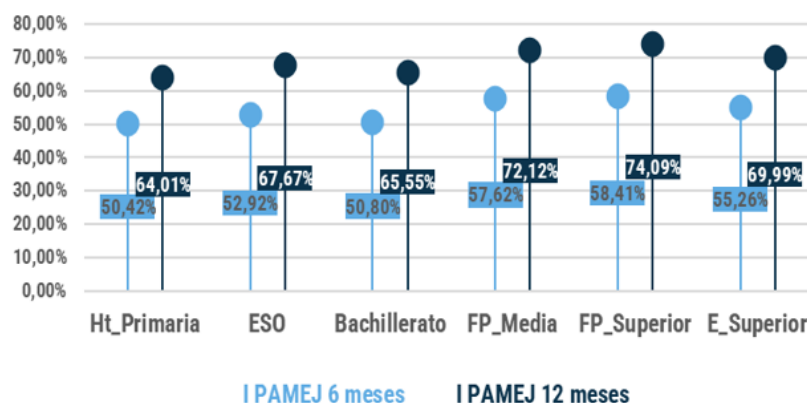
³⁴ La **Cámara de Cuentas** considera que esta conclusión puede ser **interpretada incorrectamente**, ya que el dato a los 12 meses siempre va a ser mejor (Todos los insertados a los 6 meses lo están a los 12 meses, aunque a los 12 meses no estén trabajando). Para medir la inserción a los 12 meses se considera las personas que han trabajado desde la finalización de la acción (en caso de formación) o el inicio de la intervención (en caso de intermediación) durante algún día aunque en el momento de la medición no esté trabajando.

que se asocian personas con perfiles que se adaptan a ellas desde el inicio y por lo tanto se trabaja en una respuesta global y holística de las necesidades.

- En cuanto a la Inserción en un contexto de multiparticipación sin aislar ningún tipo de variable, prácticamente no hay diferencias en el grado de inserción entre aquellas personas que participan una única vez o en más de una ocasión, ni a los 6 ni a los 12 meses.
- Si se analiza la inserción con **perspectiva de género**, las mujeres, pese a que participan en mayor medida, presentan unas tasas de inserción ligeramente inferiores (51,57% a los 6 meses y 66,84% a los 12 meses) a las de los hombres (54,05% a los 6 meses y 68,52% a los 12 meses). Estos resultados pueden estar mostrando cierto desajuste entre las necesidades que tienen las mujeres y los servicios ofertados en el marco del Plan, si bien también pueden explicarse por causas estructurales del mercado de trabajo que hacen que los hombres tengan unas tasas de empleo superiores a las mujeres.

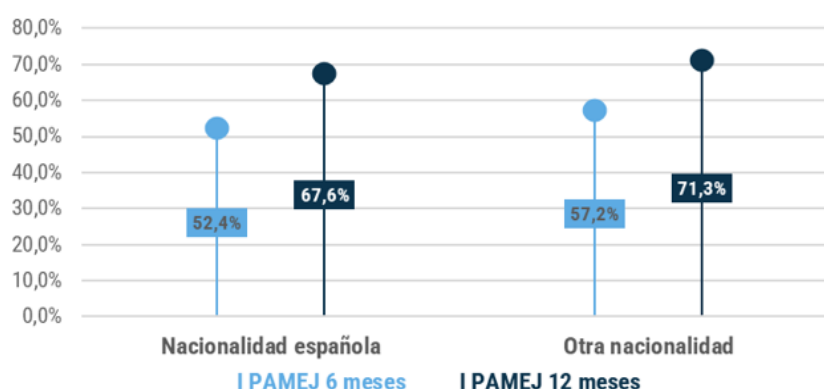


- Si atendemos al **nivel de estudios**, los jóvenes con mayor nivel de estudios muestran un mejor comportamiento en términos generales a la hora de encontrar empleo y de mejorar su situación laboral.



En todos los niveles formativos, los hombres tienen un mejor comportamiento en términos comparativos a las mujeres, pese al mayor volumen de presencia de mujeres, reforzando la idea subrayada a lo largo del informe donde se identifica la necesidad de valorar de manera específica qué diferencias y necesidades específicas existen, si se atiende al sexo. Las diferencias entre hombres y mujeres llegan a 4 puntos porcentuales en los niveles inferiores (primaria y ESO) y descienden en los niveles de educación superior (diferencia de 1 punto en bachillerato y estudios superiores y de 2 puntos en FP media y FP superior).

- Si se tiene en cuenta la **nacionalidad**, los datos muestran que las personas con nacionalidad española tienen un peor comportamiento en términos de inserción laboral frente a otras nacionalidades.



- Respecto a la **edad**, las mejores tasas de inserción se dan entre los jóvenes de 26-30 años (58,55% a los 6 meses y 72,7% a los 12 meses). Las tasas de inserción más reducidas se producen entre jóvenes de 16-20 años (39,8% a los 6 meses y 55,5% a los 12 meses). Sin embargo, se observa que estas personas presentan un mejor comportamiento al resto de franjas de edad en términos comparativos. Esto puede estar evidenciando que, aunque existen numerosos recursos nacionales y regionales que trabajan por un retorno al sistema educativo de este sector de la población, y por ello, es la menos representada en términos generales, el PAMEJ está resultando una herramienta útil y parece que es entre las personas más jóvenes con las que se produce un mayor impacto con el paso del tiempo. Es decir, los efectos se consolidan entre las personas de menor edad de manera más significativa que otro grupo.

Resultados de la evaluación de impacto de las medidas analizadas

En el cuadro siguiente se resumen los resultados del impacto en el porcentaje de mejora de la empleabilidad. Los números de cada casilla indican la diferencia entre la probabilidad de encontrar trabajo, a los 6 y 12 meses, entre el grupo de tratados y el grupo de no tratados.

El “Total” se refiere al efecto neto del programa para el conjunto del grupo de tratados.

EFECTOS A 6 MESES											
Variables	Medidas de formación			Medidas de acompañamiento					Promoción	Combinados	
	5	6a	6b	13	16 (F+E)	21	22	23	33	C1	C2
Total	18,6	9,2	17,5	-5,3	6,2	4	-5,3	-2,8	(*)	-2	9,3
Hombres	18,9	2	22,9	-3,6	-1,1	7,5	-2	0,7	(*)	1,9	9,2
Mujeres	24,5	13,2	15	-7	10	-0,4	11,9	-7,3	(*)	-6,5	9
26-35	17,6	14,7	16	0,9	11,8	5,2	-2,3	2,6	(*)	4,1	12,2
16-25	23,6	5,5	14,8	-13,9	3,1	1,9	-23,7	-6,4	(*)	-7,8	6
ESO	28,7	15	13,3	-9,4	10	3,4	-20,9	-3,3	(*)	-2,4	13,5
> ESO	8,3	5,2	20,5	2,3	-2,6	5,1	6,3	-1,8	(*)	-0,5	4,7

Nota: Se indica en verde y rojo, los efectos correspondientes a coeficientes con una significatividad estadística de al menos el 5%.

F+E: Medida de formación + empleo que en el PAMEJ se clasifica dentro de medidas de “acompañamiento”.

(*) Medida no evaluable a los 6 meses (mínimo tiempo de contrato = 6 meses)

EFECTOS A 12 MESES											
Variables	Medidas de formación			Medidas de acompañamiento					Promoción	Combinados	
	5	6a	6b	13	16 (F+E)	21	22	23	33	C1	C2
Total	0,7	12,4	8,5	-0,8	-3,5	4,2	-23,1	0,6	-12,3	0,2	9,4
Hombres	3,4	7,2	18,1	1,7	-3,1	5,7	-17,7	2,7	4,8	1,1	8,7
Mujeres	0,1	12,6	-1,6	-4,6	-3,1	2,1	-46,1	-1,9	-15,6	-0,8	9,7
26-35	11,6	10,9	26	3,7	1,8	3,3	-15,5	3,5	-15,5	4,9	11,8
16-25	-10	12	-30,8	-7,6	-7	5,1	-41,5	-2,1	-7,7	-4,4	7,2
ESO	11,7	13,8	15,9	-0,5	-5,2	3,4	-45,4	1,5	-7,9	-1,6	12
> ESO	-6,5	11,4	2,8	-1,1	0,1	6,1	-4,7	-2,6	-24	4,7	7

Nota: Se indica en verde y rojo, los efectos correspondientes a coeficientes con una significatividad estadística de al menos el 5%.

F+E: Medida de formación + empleo que en el PAMEJ se clasifica dentro de medidas de “acompañamiento”.

Breve explicación de los resultados de impacto de las 8 medidas analizadas:

Medida 5. Competencias lingüísticas de las personas jóvenes

Programa Aragón habla inglés	Presupuesto 2018-2020:	1.500.000 euros
------------------------------	------------------------	-----------------

La medida 5 del I PAMEJ fomenta la empleabilidad de las personas desempleadas a través de la mejora de las competencias lingüísticas. Esta medida se concretó en el programa “Aragón habla inglés”, mediante cursos conducentes a la certificación de los niveles B1, B2 y C1, los más demandados dentro del Marco Común de Referencia para las Lenguas.

Es la medida de mayor impacto de las analizadas. Los jóvenes beneficiarios tienen una probabilidad un 18,6% mayor de estar ocupados a los 6 meses que una persona no tratada.

No obstante, estos efectos positivos se diluyen a más largo plazo de forma que a los 12 meses el efecto de la medida es prácticamente nulo.

Medida 6. Competencias digitales de las personas jóvenes.

Programa Formación "Centro de Tecnologías Avanzadas" (C.T.A)	Presupuesto 2018-2020:	1.500.000 euros
--	------------------------	-----------------

Esta medida recoge la formación impartida por el Centro de Tecnologías Avanzadas (C.T.A) del INAEM, dedicado a la actualización permanente de conocimiento en dos áreas profesionales de continua evolución: las TICs³⁵ y las tecnologías audiovisuales³⁶.

Se ha medido, por un lado, el impacto de participar en un único curso "participantes no repetidores"(a) y por otro haber participado en más de un curso "participantes repetidores"(b).

A los 6 meses, la probabilidad de estar ocupados aumenta tanto en los participantes no repetidores (9,2%) como en los participantes repetidores (17,5%), respecto al grupo de control (no tratados).

Dichos beneficios se mantienen en un plazo de 12 meses, siendo en este caso las probabilidades de encontrar empleo un 12,4 % superior para los no repetidores y del 8,5% superior para los repetidores respecto al grupo de tratamiento.

No obstante, aparecen efectos contradictorios a largo plazo; así en el caso de las mujeres y de los jóvenes entre 16 a 25 años, el efecto es negativo transcurridos 12 meses (presentan menor probabilidad de encontrar empleo que el grupo no tratado).

Medida 13: Itinerario individualizado y personalizado de empleo

Itinerarios individualizados de inserción	Presupuesto 2018-2020:	1.200.000 euros
---	------------------------	-----------------

A través de estos itinerarios, la persona joven acuerda con su tutor de empleo las acciones a realizar, identificando alternativas formativas y profesionales que le permitan su inserción laboral a la vista de su perfil profesional, estableciendo para ello un calendario de desarrollo en el que la persona joven es la protagonista para crear soluciones adecuadas a sus necesidades y preferencias.

La aplicación de dicha medida tiene efectos negativos para mejorar la empleabilidad en el corto plazo y nulos en el largo plazo. Del análisis por subgrupos poblacionales, resulta un efecto especialmente negativo (a seis meses) sobre las personas más jóvenes, con un menor nivel educativo, y mujeres.

Medida 16: Formación en alternancia con el empleo para personas con cualificación baja y media.

Programa: Escuelas Taller y Talleres de Empleo	Presupuesto 2018-2020:	12.000.000 euros
--	------------------------	------------------

³⁵ El Programa de Certificación Profesional en Tecnologías de la Información y Comunicación ofrece formación oficial con una amplia oferta en programación, sistemas, seguridad, redes, gestión de proyectos, etc, en colaboración con las principales empresas y multinacionales del sector (Amazon, Cloudera, EC-Council, Cisco, Google, ITIL, Microsoft, Oracle, PMI, Red Hat, SAP, ScrumManager, VMware, tecnologías DevOps,...).

³⁶ El Programa de Formación Audiovisual incluye actividades formativas específicas para radio y televisión, fotografía, sonido, producción audiovisual, diseño gráfico, web, 3D y videojuegos, con profesores profesionales de reconocido prestigio.

La medida 16 consiste en la formación en alternancia con el empleo para personas con un nivel de cualificación bajo o medio, que compatibiliza el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo. El participante recibe una beca o firma un contrato de formación y aprendizaje. A pesar de constar dentro del bloque de medidas de acompañamiento, se trata de una medida más cercana a las actividades de formación.

El efecto sobre la ocupación a los seis y doce meses de la participación en la alternancia en el empleo resulta prácticamente nulo. Existe una mejora en la probabilidad de encontrar empleo a los 6 meses (6,2%) respecto al grupo de control, que resulta negativa a los 12 meses.

Medida 21: Programa integral para la mejora de la empleabilidad y la inserción

Programas integrales para la mejora de la empleabilidad y la inserción (PIMEI)	Presupuesto 2018-2020:	3.300.000 euros
--	------------------------	-----------------

En el marco de esta medida se desarrollaron actividades “personalizadas” en función de las necesidades y características de cada participante, para mejorar la empleabilidad y cualificación profesional de la persona joven desempleada. El objetivo de esta medida era conseguir alcanzar, al menos, un 35% de ocupación entre sus participantes.

Los programas integrales para la mejora de la empleabilidad y la inserción incrementan la probabilidad de ocupación en aproximadamente un 4%, tanto seis como doce meses después de la participación en ellos, excepto en el caso de las mujeres que la medida carece de impacto.

Medida 22: Programa de mejora de la empleabilidad y la inserción para personas jóvenes desempleadas de larga duración

Programa: PIMEI para parados de larga duración	Presupuesto 2018-2020:	1.600.000 euros
--	------------------------	-----------------

Esta medida aborda de forma integral la situación de jóvenes en situación de desempleo de larga duración, acompañándolos hasta su inserción a través de un itinerario completo que incluya información, orientación y formación, que les permita adquirir o recuperar las habilidades y destrezas que han podido perder tras un periodo prolongado de inactividad y de alejamiento del mercado de trabajo.

La medida tiene un efecto negativo sobre la empleabilidad de sus participantes, especialmente en el caso de las mujeres. No obstante, el estudio advierte que los resultados deben ser interpretados con máxima cautela, al trabajarse con muestras muy pequeñas (en algunos casos cercanas al mínimo aceptable de treinta personas). Ello dificulta la identificación de efectos estadísticamente significativos, al trabajarse con errores estándar elevados.

Al tratarse de una medida focalizada en personas desempleadas de larga duración (colectivo de especial dificultad), es posible que las personas participantes tengan unas características que expliquen los resultados negativos.

Medida 23: Programas experimentales para personas jóvenes

Programas experimentales para personas jóvenes	Presupuesto 2018-2020:	3.600.000 euros
--	------------------------	-----------------

Se trata de una de las medidas más novedosas del PAMEJ I, que buscaba mejorar la empleabilidad, tanto de jóvenes ocupados sobrecualificados, como de jóvenes con reducidos niveles formativos, mediante un acompañamiento que facilitara su inserción. Estos programas experimentales se concretaron en varios proyectos que combinaron acciones de distinta naturaleza, lo cual debe tenerse en cuenta al interpretar el impacto de esta medida que, en realidad, engloba intervenciones en grupos heterogéneos.

El efecto medio de los programas experimentales es, tanto a seis como a doce meses, no significativo; es decir, no puede afirmarse que dicho efecto sea diferente a cero.

Las mujeres y las personas de entre 16 y 25 años vieron reducida su empleabilidad a los 6 meses en un 7,3% y un 6,4% respectivamente.

Medida 33: Contratación de personas jóvenes de garantía juvenil

Programa: Empleo jóvenes de Garantía Juvenil	Presupuesto 2018-2020:	4.500.000 euros
--	------------------------	-----------------

Esta medida fomenta la contratación de jóvenes inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil. Los jóvenes participaron en proyectos de interés general y social promovidos por entidades locales, organismos públicos y entidades sin ánimo de lucro, con el fin de adquirir experiencia para su integración laboral futura.

La participación en esta medida tiene un efecto negativo sobre la probabilidad de encontrar empleo (- 12,3%) al cabo de un año, siendo el efecto algo más fuerte para las mujeres (-15,6%) y para las personas jóvenes que tenían estudios superiores a la educación secundaria obligatoria (-24%).

No obstante, los resultados deben ser interpretados con precaución, al haber dispuesto de una muestra reducida y tratarse de personas con un perfil complicado en términos de empleabilidad (por ejemplo, más de la mitad de los participantes de la muestra habían abandonado el sistema educativo de forma prematura).

COMBINACIÓN MEDIDAS (C1): Haber participado en una medida de formación y en otra de intermediación

La combinación de medidas de formación con medidas de acompañamiento tiene un efecto nulo, tanto a los seis como a los doce meses de la finalización de la participación.

Este resultado puede considerarse razonable, teniendo en cuenta que en el análisis se están combinando doce medidas de formación con trece medidas de acompañamiento y que, tal y como se observa en el análisis de impacto de las medidas anteriores, algunas tienen efectos positivos, otras negativos y, otras, nulos.

COMBINACIÓN MEDIDAS (C2): Haber participado en más de una medida formativa del I PAMEJ

En este caso, la participación en más de una medida de formación tiene efectos positivos, tanto a nivel medio como a nivel desagregado por subgrupos. Realizar una combinación de cursos de formación incrementa la probabilidad de ocupación en más de un 9%, tanto a seis como a doce meses, y apenas se identifican diferencias por género. Este efecto es superior para las personas de entre 26 y 35 años, tanto a seis como a doce meses.

3.5. Análisis de costes de las medidas del PAMEJ I

Las políticas activas de empleo del INAEM se pueden clasificar en tres áreas:

- Programas de Formación para el Empleo
- Programas de Intermediación y Orientación
- Programas de Promoción del Empleo.

En el presupuesto del INAEM sí que es posible identificar estos tres grandes bloques de actuaciones, atendiendo al centro gestor encargado de su ejecución:

- 51010: Administración General (gastos generales del INAEM, fundamentalmente personal).
- 51014: Servicio de Formación.
- 51015: Servicio de Intermediación.
- 51016: Servicio de Promoción.

El desglose presupuestario por áreas sería el siguiente para los ejercicios revisados:

Centro gestor	Ejercicio 2018		Ejercicio 2019		Ejercicio 2020	
	Créditos definitivos	ORN	Créditos definitivos	ORN	Créditos definitivos	ORN
51010	28.236.582	24.825.486	29.632.399	24.926.186	30.668.266	27.410.221
51014	49.841.293	40.173.215	47.203.525	38.022.736	46.508.311	18.833.728
51015	17.415.158	10.964.602	14.318.746	10.959.269	11.386.482	10.430.799
51016	33.524.119	25.294.953	32.323.447	28.521.652	36.851.161	26.542.016
TOTAL (€)	129.017.152	101.258.257	123.478.117	102.429.843	125.414.220	83.216.765

El centro gestor 51010 se recoge, fundamentalmente, los gastos de personal del INAEM (capítulo 1) y los gastos corrientes en bienes y servicios (capítulo 2). El gasto del resto de centros gestores son transferencias y subvenciones prácticamente en su totalidad del capítulo 4, Transferencias corrientes.

El detalle del centro gestor 51010 (Administración General), se muestra a continuación. Se destaca la contratación de “cursos de formación externa” para la formación de alumnos³⁷, que debería imputarse al área de formación:

Desglose gastos centro gestor “Administración General” (51010)				
Capítulo	2018	2019	2020	Totales
1. Personal	18.704.106	18.683.207	20.978.705	58.366.018
2. Bienes corrientes y servicios	5.613.458	6.076.315	6.158.309	17.848.083
<i>Contratación cursos formación externa</i>	<i>2.204.101</i>	<i>1.785.789</i>	<i>1.942.796</i>	<i>5.932.686</i>
<i>Otros contratos INAEM</i>	<i>3.409.357</i>	<i>4.290.526</i>	<i>4.215.513</i>	<i>11.915.397</i>
3. Gastos financieros	-	809	328	1.137
4. Transferencias corrientes	179.976	-	-	179.976
6. Inversiones	327.946	165.854	272.879	766.679
TOTALES (€)	24.825.486	24.926.186	27.410.221	77.161.894

³⁷ Subconcepto 251003 del presupuesto del INAEM.

Como se ha señalado, el gasto de personal se imputa en su totalidad al centro gestor 51010. La Cámara de Cuentas ha distribuido el gasto de personal por áreas a partir de los gastos de personal (sueldos y salarios y Seguridad Social extraídos del sistema de gestión de personal SIRGHA) y de la distribución de la plantilla por áreas al cierre de cada ejercicio (proporcionada por el INAEM):

Centro gestor	Ejercicio 2018		Ejercicio 2019		Ejercicio 2020	
	Trabajadores a 31/12/2018	Gasto personal	Trabajadores a 31/12/2019	Gasto personal	Trabajadores a 31/12/2020	Gasto personal
SSGG	54	2.164.601	55	2.162.183	57	2.450.991
FORMACION	87	3.656.460	82	3.652.374	81	3.820.361
INTERMEDIACION	26	1.015.837	25	1.014.702	21	957.489
OFICINAS EMPLEO (*)	270	9.819.060	289	9.808.089	287	11.534.095
PROMOCION	52	2.048.148	51	2.045.860	51	2.215.768
TOTAL (€)	489	18.704.106	502	18.683.207	497	20.978.705

(*) Las oficinas de empleo se pueden encuadrar en el área de intermediación, dado que efectúan fundamentalmente labores de orientación e intermediación de los diferentes servicios que configuran las políticas activas de empleo.

Para calcular el coste de cada área se ha distribuido el gasto de personal de Servicios Generales proporcionalmente al peso del personal de cada área. El mismo criterio se ha seguido para el resto de los gastos de capítulos 2 a 6 (excepto la contratación de los cursos de formación externa, que se han imputado íntegramente al Servicio de Formación).

El coste total de cada área, calculado por la Cámara de Cuentas una vez imputados los costes generales, es el siguiente:

Centro Gestor	Ejercicio 2018	Ejercicio 2019	Ejercicio 2020
FORMACION	47.378.323	44.924.272	26.027.833
INTERMEDIACION	12.353.981	12.380.525	11.746.924
OFICINAS DE EMPLEO	13.429.709	13.737.833	15.854.288
PROMOCION	28.096.243	31.387.213	29.587.720
Total (€)	101.258.256	102.429.843	83.216.765

3.5.1. Formación

Este servicio gestiona el conjunto de iniciativas, programas e instrumentos que tienen como finalidad impulsar, entre las empresas y los trabajadores (ocupados y desempleados), una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo, que responda a las necesidades del mercado laboral y que esté orientada a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad empresarial.

El gasto calculado por la Cámara de Cuentas para la totalidad de las actividades que se imputan al servicio de Formación, incluyendo los gastos de personal y los gastos generales, es el siguiente:

COSTES DEL SERVICIO DE FORMACIÓN	Ejercicio 2018	Ejercicio 2019	Ejercicio 2020	TOTALES Y %
Gasto de personal (costes directos)	3.656.460	3.652.374	3.820.361	11.129.195 (9%)
Gasto personal indirecto (imputación SSGG)	478.538	478.003	505.387	1.461.928 (1%)
Contratación cursos formación externa (costes directos)	2.204.101	1.785.789	1.942.796	5.932.686 (5%)
Subvenciones concedidas (cap. 4)	40.173.215	38.022.736	18.833.727	97.029.679 (82%)
Resto costes generales (imputación cap. 3-6)	866.009	985.370	925.561	2.776.941 (2%)
Totales (€)	47.378.323	44.924.272	26.027.833	118.330.427 (100%)
<i>Factor de imputación de costes totales sobre costes de capítulos 4 y 2</i>	<i>1,12</i>	<i>1,13</i>	<i>1,25</i>	<i>1,15</i>
<i>% Δ costes de personal directos</i>	<i>9%</i>	<i>10%</i>	<i>20%</i>	<i>11%</i>
<i>% Δ costes de personal indirectos</i>	<i>1%</i>	<i>1%</i>	<i>2%</i>	<i>1%</i>
<i>% Δ resto costes (contratos + generales)</i>	<i>2%</i>	<i>2%</i>	<i>4%</i>	<i>3%</i>

En el anexo 1 se incluye el detalle del gasto presupuestario de todos los programas vigentes en el Servicio de Formación en los ejercicios 2018-2020 (iniciados y/o ejecutados en dichos ejercicios).

En 2020, como consecuencia del cese de actividad por el COVID, buena parte del gasto de las convocatorias de formación quedó en fase de compromiso, sin llegarse a ejecutar. Por ello, el factor de imputación de costes totales crece de 1,13 a 1,25. Por lo tanto, para el cálculo de los costes del PAMEJ I es más correcto utilizar el factor multiplicador sobre costes de capítulo 4 del 1,13, obtenido de la ejecución de los ejercicios 2018 y 2019.

Para calcular el coste por persona atendida, se han extraído los datos del BI facilitados por el INAEM para la evaluación del impacto (total participantes y jóvenes participantes). De todos los programas del anexo 1, solo dos de ellos están destinados a jóvenes (PLAN FIJA y Convenio Universa). El resto de los programas son generales con participación de jóvenes, si bien dentro del programa de escuelas taller y talleres de empleo, las escuelas taller están destinadas a desempleados menores de 25 años y los talleres de empleo a desempleados mayores de 25 años.

A continuación, se detalla el total de participantes en los programas de formación convocados durante los ejercicios objeto de fiscalización (132.294 personas), comparativamente con el número de jóvenes participantes (54.949 jóvenes menores de 35 años):

INFORME DE FISCALIZACIÓN

Plan Aragónés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I)

	Total personas formadas			Total jóvenes formados		
	2018	2019	2020		2020	
FORMACIÓN TRABAJADORES PRIORITARIAMENTE DESEMPLEADOS	5.579	8.561	6.256	2.551	3.741	2.856
CONVOCATORIA ESPECIALES DIFICULTADES DE INSERCIÓN	-	1.145	1.373	-	512	712
FORMACIÓN TRABAJADORES PRIORITARIAMENTE OCUPADOS	20.771	32.142	27.973	7.408	10.999	10.464
FORMACIÓN TRABAJADORES DESEMPLEADOS QUE INCLUYAN COMPROMISOS DE CONTRATACIÓN	2.786	376	368	1.581	151	220
PROGRAMA DE ESCUELAS TALLER Y TALLERES DE EMPLEO	839	625	673	377	313	241
CONVENIO EDUCACIÓN	1.004	827	699	394	359	311
ARAGÓN HABLA INGLÉS (1)	1.145	-	1.219	566	-	630
CURSOS CFO TERUEL	349	449	409	129	172	167
CURSOS CFO HUESCA	593	542	455	187	203	180
PROGRAMACIÓN CTA TIC	993	1.081	1.142	390	378	368
Programa Aragón Audiovisual CTA	1.434	1.277	1.286	817	617	579
PROGRAMA PNL	0	0	0	0	0	0
PLAN FIJA	1.204	1.035	1.092	1.204	1.035	1.092
SUBVENCIÓN NOMINATIVA SANTA MARÍA ALBARRACÍN	70	24	-	60	17	-
CONVENIO ITA	536	208	-	193	63	-
SUBVENCIÓN NOMINATIVA SECRETARIADO GITANO	36	-	-	26	-	-
CONVENIO ZARAGOZA DINÁMICA 2017 (2)	446	-	-	148	-	-
CONVENIO UNIVERSA	1.601	733	-	1.566	732	-
DIÁLOGO SOCIAL						
TALLERES DE HABILIDADES 19-2020	-	-	938	-	-	240
Totales anuales	39.386	49.025	43.883	17.597	19.292	18.060
Total ejercicios 2018-2020	132.294			54.949		

Aclaraciones:

(1) El contrato "Aragón habla inglés" no se licitó en 2018. El coste corresponde a las acciones ejecutadas en 2018 del contrato de 2017.

(2) El convenio con Zaragoza Dinámica no se celebró en 2018. El coste corresponde a las acciones ejecutadas en 2018 del anterior.

Estimación de coste de los programas más relevantes:

La aplicación de gestión económico-presupuestaria (SERPA) no permite obtener de forma automática el importe efectivamente ejecutado en cada una de las convocatorias. Por lo tanto, no es posible obtener un coste medio por beneficiario de cada actuación formativa.

Así, dentro de una misma aplicación presupuestaria y con el mismo código financiador se registran obligaciones de diferentes programas de formación (ocupados, desempleados) y correspondientes a diferentes convocatorias. Como la mayoría de los programas son de ejecución plurianual y, además, se pagan anticipos, resulta muy complejo extraer una información de calidad que permita la adecuada gestión de los programas.

A modo de ejemplo, en el subconcepto presupuestario 480575 (con código financiador 33004) aparecen registradas obligaciones de los siguientes programas de formación:

- Formación de trabajadores prioritariamente desempleados
- Formación de trabajadores prioritariamente ocupados
- Programa de escuelas taller y talleres de empleo

Además, para cada uno de los ejercicios y programa se recoge, sin poder diferenciarse, la liquidación del ejercicio anterior y el anticipo del ejercicio en curso.

Por ello, la Cámara de Cuentas ha estimado el coste medio por beneficiario de los programas más relevantes, a partir de los datos presupuestarios y de personal suministrados por el INAEM. Ha sido necesario efectuar una serie de ajustes para dar homogeneidad a los datos.

Conviene advertir que estos programas no son comparables, puesto que el número de horas de formación es muy variable. Por ejemplo, el programa “Aragón habla inglés” tiene una duración de 200 horas, los “talleres de habilidades” tuvieron una duración media de 20 horas y las Escuelas Taller tienen una duración entre 1 y 2 años³⁸. Habría sido más apropiado calcular un coste/hora de formación, pero no se dispone del dato de horas para todos los programas de formación.

Programa de formación	Coste medio por beneficiario depurado anual
FORMACIÓN TRABAJADORES PRIORITARIAMENTE DESEMPLEADOS	1.710
CONVOCATORIA ESPECIALES DIFICULTADES DE INSERCIÓN	888
FORMACIÓN TRABAJADORES DESEMPLEADOS QUE INCLUYAN COMPROMISOS DE CONTRATACIÓN	1.062
PROGRAMA DE ESCUELAS TALLER Y TALLERES DE EMPLEO (1 – 2 años)	17.700
FORMACIÓN TRABAJADORES PRIORITARIAMENTE OCUPADOS	255
CONVENIO EDUCACIÓN	1.210
ARAGÓN HABLA INGLÉS (200 horas)	535
TALLERES DE HABILIDADES 19-2020 (20 horas)	93
CURSOS CFO HUESCA	401
CURSOS CFO TERUEL	346
Programa Aragón CTA	499
PLAN FIJA	232
CONVENIO ITA	615
CONVENIO UNIVERSA	1.167

Aclaraciones:

Aragón Habla Inglés: se han incluido las ORN de 2021 (140.461 euros), que corresponden a la convocatoria del ejercicio 2019-2020.

Convenio Universa y Convenio Educación: los datos se han obtenido a partir de la media de los convenios 2018, 2019 y 2020 (los datos de la ejecución presupuestaria están distorsionados por la imputación a varios ejercicios).

Trabajadores prioritariamente ocupados: debido al COVID existían gastos comprometidos al cierre de 2020 por importe de 8.855.159 euros, cuya obligación no pudo ser reconocida. Se han tenido en cuenta los compromisos en 2020 para efectuar los cálculos para que fuesen homogéneos con los de los ejercicios anteriores, en los que se había llegado a la fase de reconocimiento de la obligación.

Escuelas taller: No hubo convocatoria en el ejercicio 2020, se ha considerado la media de los dos ejercicios anteriores.

Cálculo del coste de formación del PAMEJ I

El coste de los capítulos 2 y 4, calculado por la Cámara de Cuentas de forma proporcional entre el número de participantes jóvenes y el total, correspondiente a los programas de formación del PAMEJ I en los ejercicios 2018 a 2020 ascendió a **48,5 millones de euros**.

³⁸ Las Escuelas Taller tienen una duración mínima de 1 año y máxima de 2 años. Cuentan con una primera etapa de carácter formativo de iniciación de seis meses y otra segunda de formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. Los Talleres de Empleo tienen una duración mínima de seis meses y máxima de un año.

Si incorporamos los costes directos de personal y los indirectos de los servicios generales utilizando el factor multiplicador calculado por la Cámara de Cuentas al inicio de este apartado (1,13), el coste total de las políticas del bloque de formación del PAMEJ I asciende a **54,9 millones de euros**.

Programa	2018	2019	2020	TOTAL
BECAS Y AYUDAS	911.290	704.656	609.599	2.225.545
CONVENIO EDUCACIÓN	417.290	420.682	78.776	916.748
CONVENIO ITA	103.269	51.759	0	155.028
CONVENIO UNIVERSA	864.562	445.246	903.659	2.213.467
CONVENIO ZARAGOZA DINÁMICA 2017	30.763	0	0	30.763
CONVOCATORIA ESPECIALES DIFICULTADES DE INSERCIÓN	0	411.978	681.669	1.093.647
FORMACIÓN TRABAJADORES DESEMPLEADOS QUE INCLUYAN COMPROMISOS DE CONTRATACIÓN	702.310	162.200	230.699	1.095.209
FORMACIÓN TRABAJADORES PRIORITARIAMENTE DESEMPLEADOS	5.522.811	4.604.771	5.596.843	15.724.425
FORMACIÓN TRABAJADORES PRIORITARIAMENTE OCUPADOS	3.184.032	2.387.743	1.752.269	7.324.044
PLAN FIJA	290.643	283.458	199.194	773.295
PROGRAMA DE ESCUELAS TALLER Y TALLERES DE EMPLEO	5.333.619	7.032.753	1.010.028	13.376.400
PROGRAMA PNL	574.944	493.530	206.745	1.275.219
TALLERES DE HABILIDADES 19-2020	0	0	22.286	22.286
Programa Aragón Audiovisual CTA	127.851	130.739	88.573	347.163
PROGRAMACIÓN CTA TIC	427.314	352.095	261.436	1.040.845
ARAGÓN HABLA INGLÉS	306.846	0	260.418	567.264
CURSOS CFO HUESCA	64.981	84.318	81.871	231.170
CURSOS CFO TERUEL	58.125	59.774	42.380	160.279
Total costes directos PAMEJ (Cap. 2 + 4)	18.920.651	17.625.705	12.026.444	48.572.800
Total costes directos + indirectos (x 1,13)	21.380.336	19.917.047	13.589.882	54.887.264

Otros análisis de la Cámara de Cuentas

Como se ha señalado, las debilidades de las fuentes de información y la falta de comunicación entre las aplicaciones informáticas del INAEM, dificulta la obtención de datos de calidad para analizar la eficiencia de los programas, en general.

A pesar de estas limitaciones, a partir de los datos sobre formación extraídos del BI, se ha analizado el porcentaje de inserción laboral de los participantes en los programas de formación del PAMEJ I.

Los porcentajes de inserción calculados por la Cámara de Cuentas muestran el porcentaje bruto, del que no se puede concluir que la causa de la inserción sea la intervención del INAEM. Para ello, sería necesario una evaluación del impacto comparando el grupo de jóvenes que reciben formación (grupo de tratamiento) con otro grupo de similares características (grupo de control).

En el apartado 3.4 se ofrece un resumen del resultado de la evaluación de impacto calculado por el INAEM para 3 medidas de formación del PAMEJ (no ha sido posible realizar el estudio para todas por las limitaciones de los datos del BI). Según dicho estudio, a los 6 meses las 3 medidas analizadas tienen un impacto positivo en la mejora del empleo (un 9% de mejora de la medida 5 y un 19% de mejora de la medida 6, respecto del grupo de control). Estos efectos positivos, sin embargo, solo se mantienen para la medida 6 a los 12 meses.

- *Análisis de la inserción laboral de los jóvenes que participan en los programas de formación (sin escuelas taller) a los 6 meses y a los 12 meses*

En los ejercicios 2018 a 2020 se impartieron 6.755 cursos (finalizados en dichos ejercicios), en los que participaron 41.911 alumnos (23.247 personas distintas³⁹), de los que 23.091 se encontraban en situación de desempleo (14.730 personas distintas).

Para algunos de los participantes no se dispone de información sobre la inserción laboral. Se dispone de información completa sobre un total de 19.698 alumnos desempleados (13.166 personas distintas) para poder efectuar un el análisis de inserción a los 6 y 12 meses, cuyo resultado se muestra en la tabla siguiente.

La inserción laboral calculada por la Cámara de Cuentas ha sido del 51,2% a los 6 meses y del 66,4% a los 12 meses. Esto significa que el 51,2% de los jóvenes que han seguido un programa de formación del INAEM han tenido algún empleo en los 6 meses siguientes a su finalización y el 66,4% ha tenido algún empleo en los 12 meses siguientes (lógicamente el porcentaje a los 12 meses siempre es mayor, al incluir el de los 6 meses). Estas cifras coinciden con las que se han obtenido en el informe final de evaluación de impacto: 51,2% a los 6 meses y 66,4% a los 12 meses (ver primer gráfico del análisis estadístico del apartado 3.4).

Cursos de formación finalizados	2018	2019	2020	Total
Información sobre participación en los programas de formación				
Nº Cursos	1.873	2.767	2.115	6.755
Nº Alumnos	12.554	15.705	13.652	41.911
Nº Alumnos Desempleados	7.197	8.403	7.491	23.091
Nº Alumnos Desempleados con Evaluación Positiva	6.842	8.097	4.759	19.698
Cálculo de la inserción laboral a los 6 meses				
Nº Alumnos con Inserción 6 Meses	3.736	4.298	2.062	10.096
% Alumnos con Inserción 6 Meses	54,60%	53,08%	43,33%	51,25%
Nº Alumnos Inserción 6 Meses Calidad	1.022	1.451	692	3.165
% Alumnos Inserción 6 Meses Calidad	14,94%	17,92%	14,54%	16,07%
Cálculo de la inserción laboral a los 12 meses				
Nº Alumnos con Inserción 12 Meses	4.785	5.269	3.031	13.085
% Alumnos con Inserción 12 Meses	69,94%	65,07%	63,69%	66,43%
Nº Alumnos Inserción 12 Meses Calidad	1.402	1.880	1.105	4.387
% Alumnos Inserción 12 Meses Calidad	20,49%	23,22%	23,22%	22,27%

³⁹ Un mismo alumno puede realizar varios cursos.

En la siguiente tabla se ofrecen los datos de inserción laboral, calculando los porcentajes para personas distintas (no por participantes). Los resultados son un poco mejores que los de la tabla anterior (53% de inserción a los 6 meses y 68% a los 12 meses):

Cursos de formación finalizados	2018	2019	2020	Total general
Personas distintas (DNI)	4.046	5.183	3.937	13.166
Nº Alumnos con Inserción 6 Meses	2.365	2.869	1.756	6.990
Nº Alumnos con Inserción 12 Meses	2.948	3.441	2.532	8.921
% Alumnos con Inserción 6 Meses	58%	55%	45%	53%
% Alumnos con Inserción 12 Meses	73%	66%	64%	68%

- *Análisis de la inserción laboral de los jóvenes que participan en los programas de Escuelas Taller del INAEM*

La inserción laboral calculada por la Cámara de Cuentas ha sido del 57,7% a los 6 meses y del 71,6% a los 12 meses. Esto significa que el 57,7% de los jóvenes que han concluido un programa de Escuelas Taller han tenido algún empleo en los 6 meses siguientes a su finalización y el 71,6% ha tenido algún empleo en los 12 meses siguientes (lógicamente el porcentaje a los 12 meses siempre es mayor, al incluir el de los 6 meses).

Si se atiende a la calidad de la inserción (ver definición en apartado 3.2), los porcentajes de inserción se reducen al 14,7% a los 6 meses y 19,9% a los 12 meses.

Cursos de formación finalizados	2018	2019	2020	Suma Total
Datos sobre las Escuelas Taller				
Nº Alumnos	156	380	316	852
Nº Alumnos con finalización	103	285	243	631
Nº Alumnos con diploma	97	267	239	603
Cálculo de la inserción laboral a los 6 meses				
Nº Alumnos con Inserción (Fin 6 Meses)	80	174	110	364
Nº Alumnos con Inserción (Fin 6 Meses) C. ajena	74	172	110	356
Nº Alumnos con Inserción (Fin 6 Meses) C. propia	6	3	0	9
% Inserción (Fin 6 Meses)	77,67%	61,05%	45,27%	57,69%
Nº Alumnos con Inserción (Fin 6 Meses) Calidad	9	56	28	93
% Inserción (Fin 6 Meses) Calidad	8,74%	19,65%	11,52%	14,74%
Cálculo de la inserción laboral a los 12 meses				
Nº Alumnos con Inserción (Fin 12 Meses)	88	202	162	452
Nº Alumnos con Inserción (Fin 12 Meses) C. ajena	83	200	162	445
Nº Alumnos con Inserción (Fin 12 Meses) C. propia	7	3	4	14
% Inserción (Fin 12 Meses)	85,44%	70,88%	66,67%	71,63%
Nº Alumnos con Inserción (Fin 12 Meses) Calidad	13	63	50	126
% Inserción (Fin 12 Meses) Calidad	12,62%	22,11%	20,58%	19,97%

- *Análisis de la finalización de los cursos de formación del INAEM*

A continuación, se ofrece el porcentaje de alumnos que no finalizan los cursos iniciados y la causa:

Causas de la falta de finalización de los cursos de formación	Cursos destinados prioritariamente a desempleados	Cursos destinados prioritariamente a empleados	Cursos para contratados	Escuelas taller y talleres de empleo
Abandono	11%	14%	5%	5%
Contratación	7%	0%	1%	6%
Exclusión	1%	1%	0%	3%
Otros	0%	0%	0%	2%
% alumnos que no finalizan los cursos	19%	15%	6%	16%

El INAEM cuenta con una metodología de observación y prospección del mercado de trabajo y detección de necesidades formativas que tiene por objeto mejorar la empleabilidad y la cualificación de los trabajadores buscando el equilibrio entre las expectativas de cualificación de los trabajadores y las necesidades de las empresas.

Los principales aspectos de mejora que ha detectado la Cámara de Cuentas han sido:

- Las acciones formativas no siempre responden a las necesidades y demandas del mercado laboral.
- Existen dificultades para encontrar público objetivo para algunos cursos.
- La falta de flexibilidad en la ejecución impide que la persona pueda recibir la acción formativa adecuada en el momento oportuno.
- La programación de convocatorias anuales dificulta que las entidades colaboradoras puedan ofertar acciones formativas que requieran una mayor inversión por la incertidumbre sobre su recuperación posterior.

Sería recomendable actualizar los programas formativos e introducir una mayor flexibilidad en la convocatoria y ejecución de las acciones formativas.

3.5.2. Intermediación

Los programas encuadrados en esta área tienen por objeto el desarrollo de actuaciones de orientación profesional, mejora de competencias personales y profesionales que favorezcan las condiciones de empleabilidad y/o cualificación profesional de los beneficiarios, así como facilitar un resultado cuantificado de inserción laboral.

Además de los programas cuya ejecución presupuestaria se contabiliza en el capítulo 4 Transferencias corrientes, del presupuesto del INAEM, una de las funciones principales del organismo es la intermediación laboral entre las empresas y los trabajadores, con el objetivo de poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan empleo. Este servicio es prestado fundamentalmente por las oficinas de empleo. Tal y como se ha señalado anteriormente, el gasto de las oficinas de empleo podríamos encuadrarlo dentro del área de intermediación, puesto que fundamentalmente hacen funciones de orientación e intermediación, ofreciendo los diferentes servicios que conforman las políticas activas de empleo.

En consecuencia, el gasto calculado por la Cámara de Cuentas para la totalidad de las actividades que se imputan al servicio de Intermediación, incluyendo los gastos de personal y los gastos generales, es el siguiente:

COSTES DEL SERVICIO DE INTERMEDIACIÓN	Ejercicio 2018	Ejercicio 2019	Ejercicio 2020	TOTALES Y %
Gasto de personal (costes directos)	10.834.897	10.822.791	12.491.584	34.149.272 (43%)
<i>Servicio intermediación</i>	<i>1.015.837</i>	<i>1.014.702</i>	<i>957.489</i>	<i>2.988.028 (4%)</i>
<i>Oficinas de empleo</i>	<i>9.819.060</i>	<i>9.808.089</i>	<i>11.534.095</i>	<i>31.161.244 (39%)</i>
Gasto personal indirecto (imputación SSGG)	1.418.013	1.416.429	1.652.485	4.486.927 (6%)
Subvenciones concedidas (cap. 4)	10.964.602	10.959.269	10.430.799	32.354.671 (41%)
Resto costes generales (imputación cap. 3-6)	2.566.178	2.919.869	3.026.344	8.512.391 (11%)
Totales (€)	25.783.690	26.118.358	27.601.212	79.503.260 (100%)
<i>Factor de imputación de costes totales sobre costes de capítulo 4</i>	<i>2,35</i>	<i>2,38</i>	<i>2,65</i>	<i>2,47</i>
<i>% Δ costes de personal directos</i>	<i>99%</i>	<i>99%</i>	<i>120%</i>	<i>106%</i>
<i>% Δ costes de personal indirectos</i>	<i>13%</i>	<i>13%</i>	<i>16%</i>	<i>14%</i>
<i>% Δ resto costes generales</i>	<i>23%</i>	<i>27%</i>	<i>29%</i>	<i>26%</i>

En el anexo 2 se incluye el detalle del gasto presupuestario de todos los programas vigentes en el Servicio de Intermediación en los ejercicios 2018-2020 (iniciados y/o ejecutados en dichos ejercicios).

Para calcular el coste por persona atendida, se han extraído los datos del BI facilitados por el INAEM para la evaluación del impacto (total participantes y jóvenes participantes). De todos los programas que constan en el anexo 2, únicamente los programas experimentales para jóvenes desempleados (PEJ 2018 Y PEJ 2019) están destinados a los jóvenes. El resto de los programas son generales con participación de jóvenes.

A continuación, se detalla el seguimiento de los programas convocados durante los ejercicios objeto de fiscalización, indicando el número total de personas atendidas (21.925) y el número de jóvenes participantes (11.433):

PROGRAMA	Obligaciones reconocidas	Nº de personas atendidas por el Servicio de Intermediación				Coste por persona atendida
		Previsión convocatoria	Total personas atendidas	Total Jóvenes <35 años	Diferencia previsión - atendidos (*)	
PEJ 2018	3.074.334	1.844	1.651	1.651	-193	1.862
PEJ 2019	7.464.768	2.572	2.642	2.642	70	2.825
PIMEI 2018	4.667.473	3.503	3.450	2.752	-53	1.353
PIMEI 2019 (OCUPADOS Y SECTORES)	9.573.337	6.465	6.284	1.771	-181	1.523
PIMEI 2020	6.263.944	4.588	4.526	2.059	-62	1.384
Convenio con los agentes sociales "Preparadas para el Empleo" 2018-2019	4.411.531	2.000	1.935	279	-65	2.280
Convenio con los agentes sociales "Preparadas para el Empleo" 2020	2.659.997	1.440	1.437	280	-3	1.851
TOTAL GENERAL	38.115.385	22.412	21.925	11.433	-487	1.738

(*) **Explicación diferencias:**

- **PEJ 2018:** La previsión es aproximada, pero la principal diferencia se debe a que hubo un proyecto importante con CEOE Aragón que no cumplió los requisitos de atención para sus jóvenes (se pidió el reintegro total)
- **PIMEI 2018-2020:** Las diferencias entre previsión y atendidos se justifican por el periodo de pandemia que complica el desarrollo de los programas. Se mecanizan más códigos por cuestiones de reservas y para sustituciones (10% aproximadamente).
- **Convenio Preparadas para el Empleo" 2018-2019:** Los atendidos se ajustan a la previsión, pero algunos participantes no adquieren la condición de atendidos al no completarse todas las actuaciones previstas.

El coste de las subvenciones concedidas para los programas de atención a jóvenes del Servicio de Intermediación en los ejercicios 2018 a 2020 ascendió a **20,9 millones de euros**.

Si incorporamos los costes directos de personal y los indirectos de los servicios generales utilizando el factor multiplicador medio calculado para los tres años (2,47), el coste total de las políticas del bloque de intermediación del PAMEJ I asciende a **51,7 millones de euros**.

PROGRAMA DEL PAMEJ 2018-2020	Nº Jóvenes <35 años atendidos	Coste medio por actuación	Total coste capítulo 4 PAMEJ I	Total costes directos + indirectos (x 2,47)
PEJ 2018	1.651	1.862	3.074.334	7.593.605
PEJ 2019	2.642	2.825	7.464.768	18.437.977
PIMEI 2018	2.752	1.353	3.722.786	9.195.281
PIMEI 2019 (OCUPADOS Y SECTORES)	1.771	1.523	2.697.321	6.662.383
PIMEI 2020	2.059	1.384	2.849.160	7.037.425
Convenio con los agentes sociales "Preparadas para el Empleo" 2018-2019	279	2.280	635.261	1.569.095
Convenio con los agentes sociales "Preparadas para el Empleo" 2020	280	1.851	518.823	1.281.493
TOTAL GENERAL (EN EUROS)	11.433	1.738	20.962.453	51.777.259

Otros análisis efectuados por la Cámara de Cuentas a partir de la información del BI

- *Colocaciones gestionadas por el Servicio de Intermediación (2018-2020)*

Entre las competencias del Servicio de Intermediación se encuentran las funciones de casación de la oferta y la demanda de empleo y las de registro de los contratos laborales (los empresarios tienen la obligación de comunicar los contratos laborales, en los términos legalmente establecidos).

Según se indica en las Memorias de Actividad del INAEM, en los ejercicios 2018 a 2020, se generaron en Aragón 946.333 colocaciones de demandantes de empleo, de las cuales solo el 3% (29.388 colocaciones) fueron gestionadas directamente por el INAEM. No obstante, un 46% del total de colocaciones habían recibido algún servicio del INAEM relacionado con la mejora de su empleabilidad (432.924 colocaciones).

La baja tasa de colocaciones del INAEM es consecuencia de la baja oferta de puestos de trabajo a través del INAEM. Entre los ejercicios 2018 a 2020 se ofertaron 71.240 puestos de trabajo a través del INAEM. Si dividimos el número de colocaciones (29.388) entre el número de puestos de trabajo ofertados (71.240), obtenemos que la tasa de éxito en las colocaciones del INAEM es del 41%. Es decir, un 59% de las ofertas de empleo recibidas por el INAEM no encuentran un candidato adecuado.

En la tabla siguiente se resumen los resultados anteriores:

COMPARACIÓN COLOCACIONES ARAGÓN CON COLOCACIONES INAEM				
Año	2018	2019	2020	Total
A. Colocaciones del INAEM	11.500	10.468	7.420	29.388
B. Total colocaciones Aragón	339.240	329.394	277.699	946.333
% colocaciones INAEM (A/B)	3,39%	3,18%	2,67%	3,11%
C. Colocaciones con servicios previos INAEM	128.357	172.774	131.793	432.924
% colocaciones con servicios previos INAEM (C/B)	37,84%	52,45%	47,46%	45,75%
% Colocaciones con alguna gestión del INAEM	41,23%	55,63%	50,13%	48,85%
D. Número de ofertas de empleo registradas (*)	12.752	11.367	7.242	31.361
E. Puestos de trabajo ofertados	28.952	25.475	16.813	71.240
% Colocaciones sobre oferta de puestos INAEM (A/E)	39,72%	41,09%	44,13%	41,25%

Fuente: Memorias INAEM 2018-2020.

(*) Cada oferta de empleo puede incluir varios puestos ofertados.

La baja tasa de colocaciones gestionadas por el INAEM refuerza la necesidad de mejorar la eficacia de la labor de intermediación dada su escasa incidencia.

- *Análisis de la inserción laboral del Servicio de Intermediación a los 6 meses y a los 12 meses*

De la información sobre itinerarios extraída del BI, se obtiene que en los ejercicios 2018 a 2020 se atendió a 10.951 personas jóvenes distintas, que iniciaron 12.690 itinerarios⁴⁰.

Como se ha indicado en el apartado anterior, los porcentajes de inserción muestran el porcentaje bruto, pero no significa que la causa de la inserción sea la intervención del INAEM. Para ello, sería necesario una evaluación del impacto comparando el grupo de jóvenes tratados con un grupo de control de similares características. En el apartado 3.4 se ofrece el resultado del impacto calculado para cinco medidas de intermediación del PAMEJ (no ha sido posible realizar el estudio para todas por las limitaciones de los datos del BI). Según dicho estudio, de las cuatro medidas analizadas, tres de ellas tienen un impacto nulo en la mejora del empleo y solo la medida 21 tiene un impacto de mejora del 4% respecto del grupo de control (ver resumen de conclusiones en el apartado 3.4).

La inserción laboral calculada por la Cámara de Cuentas ha sido del 58,8% a los 6 meses y del 72,7% a los 12 meses. Esto significa que el 58,8% de los jóvenes atendidos por el Servicio de Intermediación han tenido algún empleo en los 6 meses siguientes a la realización del itinerario y el 72,7% ha tenido algún empleo en los 12 meses siguientes a su realización (lógicamente el porcentaje a los 12 meses siempre es mayor, al incluir el de los 6 meses). Estas cifras son algo superiores a las que se han obtenido en el informe final de evaluación de impacto del apartado 3.4 (54,7% a los 6 meses y 69,3% a los 12 meses).

⁴⁰ La diferencia con el dato de las tablas anteriores es la siguiente: 11.433 jóvenes < de 35 años fueron atendidos hasta el final de las convocatorias señaladas, de los que 10.951 jóvenes fueron atendidos en los ejercicios 2018 a 2020.

El resumen del análisis de datos de la Cámara de Cuentas (SIN IMPACTO) se muestra a continuación:

Año	2018	2019	2020	Total (*)
Nº jóvenes distintos atendidos	2.386	3.978	5.725	10.951
Nº hombres	899	1.676	2.382	4.550
Nº mujeres	1.487	2.302	3.343	6.402
Núm. Itinerarios	2.535	4.169	5.986	12.690
Contrato C. Ajena 6 meses	1.421	2.386	2.910	6.358
Contrato C. Ajena Indefinido 6 meses	213	220	273	697
C. Propia 6 meses	34	32	68	134
C. Ajena y/o C. Propia 6 meses	1.440	2.405	2.961	6.443
% inserción laboral 6 meses	60,35%	60,46%	51,72%	58,83%
% Indefinidos 6 meses	8,93%	5,53%	4,77%	6,36%
Contrato C. Ajena 12 meses	1.736	2.859	3.854	7.861
Contrato C. Ajena Indefinido 12 meses	343	406	545	1269
C. Propia 12 meses	50	54	111	212
C. Ajena y/o C. Propia 12 meses	1.762	2.890	3.912	7.969
% inserción laboral 12 meses	73,85%	72,65%	68,33%	72,77%
% Indefinidos 12 meses	14,38%	10,21%	9,52%	11,59%

(*) Los totales no suman porque una misma persona ha podido ser atendida en dos ejercicios.

- *Análisis comparativo entre los resultados de las oficinas de empleo y las entidades colaboradoras*

Si comparamos los itinerarios gestionados por las Oficinas de Empleo y por las Entidades Colaboradoras, observamos que el grado de inserción alcanzado por las entidades colaboradoras (60,8% a los 6 meses y 74% a los 12 meses) supera al obtenido por las Oficinas de Empleo (56,5% a los 6 meses y 64,7% a los 12 meses).

Año	2018	2019	2020	Suma Total
Núm. Total Itinerarios	2.535	4.169	5.985	12.689
Núm. Itinerarios Oficinas de empleo	1.049	910	1.148	3.107
Núm. Itinerarios Entidades asociadas	1.486	3.259	4.837	9.582
% 6 meses Oficinas Empleo	45,14%	47,19%	43,91%	56,53%
% 6 meses Entidades asociadas	70,05%	63,67%	53,21%	60,89%
% 12 meses Oficinas Empleo	61,38%	60,71%	62,72%	64,74%
% 12 meses Entidades asociadas	82,01%	75,70%	69,57%	74,56%

Este mejor resultado de las entidades colaboradoras puede deberse a que disponen de más recursos, mayor flexibilidad y mejor conocimiento del entorno, por lo que pueden derivar a diferentes programas de formación o inserción con mayor agilidad y eficacia que las oficinas de empleo. Esta conclusión también se recoge en el informe de evaluación de impacto del apartado 3.4 ⁴¹.

Por ello, parece necesario mejorar el intercambio de información entre las áreas del INAEM (formación, intermediación y promoción) y entre el INAEM y las entidades colaboradoras. Además, respecto de los programas integrales de orientación, que se dirigen a colectivos muy amplios, se deberían redimensionar para que fueran más específicos y reducidos, con el fin de prestar un servicio más personalizado a colectivos concretos con necesidades específicas (personas de baja cualificación, menores de 30 años, mayores de 45, etc.).

- *Análisis del grado de satisfacción de los usuarios de los servicios de intermediación*

El grado de satisfacción de los usuarios con el servicio prestado es mayor cuando se ejecutan por las oficinas de empleo que por entidades colaboradoras (un 8,37 de media, frente a un 7,5), según datos de 2020 extraídos del BI:

Análisis de las encuestas (2020)	Entidades Asociadas	Oficinas Empleo	No consta	Total 2020
Núm. Itinerarios	4.816	1.163	7	5.986
Nº Jóvenes distintos	4.766	1130	7	5.725
Núm. Itinerarios Finalizados	4.511	1.086	3	5.600
Nº Encuestas Enviadas	3.910	728	-	4.638
Nº Encuestas Respondidas	445	105	-	550
% Respondidas	11%	14%	-	12%
Valoración media (Pregunta 1.)	7,50	8,37	-	7,67
Media calculada (resto preguntas)	7,69	8,35	-	7,81

Nota: Pregunta 1: ¿Qué valoración global le daría al servicio de orientación individualizada?

Resto preguntas: Sobre el asesoramiento, sobre los técnicos, el acompañamiento en el proceso, etc. (se calcula la media sin la pregunta1)

3.5.3. Promoción

El Servicio de Promoción gestiona los programas y medidas vinculados a objetivos de creación de empleo, perfeccionamiento y mejora del mercado de trabajo, principalmente orientadas a colectivos con dificultades de inserción laboral, al autoempleo, creación de empresas y promoción de la actividad económica territorial.

⁴¹ El informe final de evaluación de impacto señala que las **Oficinas de Empleo**, una vez que detectan una necesidad formativa concreta para una persona, tienen que esperar a que salga una convocatoria que se ajuste para poder inscribirlas, por lo que la agilidad y la actuación a tiempo queda mermada. Sin embargo, las **entidades colaboradoras** tienen mayor flexibilidad para ajustar sus necesidades a los recursos disponibles, ya que tienen fidelizadas empresas con servicios y recursos concretos, a las que se asocian personas con perfiles que se adaptan a ellas desde el inicio y por lo tanto se trabaja en una respuesta global y holística de las necesidades.

El gasto calculado por la Cámara de Cuentas para la totalidad de las actividades que se imputan al servicio de Promoción, incluyendo los gastos de personal y los gastos generales, es el siguiente:

COSTES DEL SERVICIO DE PROMOCIÓN	Ejercicio 2018	Ejercicio 2019	Ejercicio 2020	TOTALES Y %
Gasto de personal (costes directos)	2.048.148	2.045.860	2.215.768	6.309.776 (7%)
Gasto personal indirecto (imputación SSGG)	268.051	267.751	293.119	828.921 (1%)
Subvenciones concedidas (cap. 4 y 7)	25.294.953	28.521.652	26.542.016	80.358.621 (90%)
Resto costes generales (imputación cap. 3-6)	485.091	551.950	536.815	1.573.856 (2%)
Totales (€)	28.096.243	31.387.213	29.587.720	88.071.174 (100%)
<i>Factor de imputación de costes totales sobre costes de capítulo 4</i>	<i>1,11</i>	<i>1,10</i>	<i>1,11</i>	<i>1,11</i>
<i>% Δ costes de personal directos</i>	<i>8%</i>	<i>7%</i>	<i>8%</i>	<i>8%</i>
<i>% Δ costes de personal indirectos</i>	<i>1%</i>	<i>1%</i>	<i>1%</i>	<i>1%</i>
<i>% Δ resto costes generales</i>	<i>2%</i>	<i>2%</i>	<i>2%</i>	<i>2%</i>

En el anexo 3 se incluye el detalle del gasto presupuestario en subvenciones concedidas para los programas vigentes en el Servicio de Promoción en los ejercicios 2018-2020 (iniciados y/o ejecutados en dichos ejercicios).

Los programas gestionados por el Servicio de Promoción, excepto dos que son exclusivos para jóvenes, son generales y en ellos pueden participar jóvenes como otro colectivo más. Los dos programas destinados a jóvenes fueron:

- Empleo jóvenes Garantía Juvenil (3,3 millones de euros de ejecución). La dotación del PAMEJ para este programa fue de 4,5 millones de euros.
- PAMEJ Contratación jóvenes (2,3 millones de euros de ejecución). La dotación del PAMEJ para este programa fue de 11,1 millones de euros, pero la ejecución alcanzó solo el 20% debido a que los requisitos para obtener la subvención no se adaptaban a la realidad del mercado de trabajo.

Para calcular el coste hora por participante, se han extraído los datos del BI y de la aplicación INAEM PREN, facilitados por el INAEM para la evaluación del impacto (total participantes y jóvenes participantes). En los ejercicios 2018-2020, el Servicio de Promoción subvencionó contratos de 16.229 trabajadores, de los que 5.339 eran jóvenes menores de 35 años.

A continuación, se detallan el número de contrataciones de jóvenes de cada programa y la subvención media concedida (calculada a partir de los datos del anexo 3):

Programas del Servicio de Promoción (Cálculo del coste del capítulo 4)	Nº empleos jóvenes				Subvención media por beneficiario			TOTAL COSTE cap.4-7 PAMEJ
	2018	2019	2020	TOTAL	2018	2019	2020	
Agentes de empleo y desarrollo local	6	7	6	19	11.565	11.542	11.262	217.756
Contratación estable	636	467	299	1402	3.752	3.681	3.856	5.258.243
Contratación personas con discapacidad	62	30	27	119	2.534	3.846	2.410	337.558
Empleo autónomo	263	274	166	703	3.131	2.894	2.617	2.050.831
Empleo con apoyo	4	5	16	25	2.486	2.890	2.460	63.754
Empleo en cooperativas y sociedades laborales	26	19	20	65	8.959	8.514	6.728	529.260
Empleo jóvenes de Garantía Juvenil	175	217	172	564	4.596	6.097	7.029	3.336.337
Empleo parados de larga duración	15	24	26	65	7.504	6.926	7.330	469.364
Empresas de inserción. ARINSER	62	55	59	176	4.661	6.319	5.273	947.634
Empresas MILE	13	5	3	21	5.393	4.354	6.221	110.542
Integración Laboral en Centros Especiales de Empleo	527	548	598	1673	4.590	6.091	5.432	9.005.134
PAMEJ. Contratación jóvenes	62	88	54	204	10.060	12.053	12.523	2.360.626
PRIME. Recuperación e impulso del empleo	-	-	79	79	-	-	5.348	422.492
Unidades apoyo Centros Especiales Empleo	77	75	72	224	4.926	6.279	5.890	1.274.307
TOTALES	1.928	1.814	1.597	5.339				26.384.533

Por lo tanto, el coste de las subvenciones concedidas para los programas de promoción del empleo para jóvenes en los ejercicios 2018 a 2020 ascendió a **26,3 millones de euros**.

Si incorporamos los costes directos de personal y los indirectos de los servicios generales utilizando el factor multiplicador medio calculado para los tres años (1,11), el coste total de las políticas del bloque de promoción del PAMEJ I asciende a **29,3 millones de euros**.

Programas del Servicio de Promoción	Empleos jóvenes 2018-20	Coste cap.4-7 2018-20	Total costes (directos + indirectos) x 1,11	Coste medio por cada empleo joven
Agentes de empleo y desarrollo local	19	217.756	241.709	12.722
Contratación estable	1402	5.258.243	5.836.650	4.163
Contratación personas con discapacidad	119	337.558	374.689	3.149
Empleo autónomo	703	2.050.831	2.276.422	3.238
Empleo con apoyo	25	63.754	70.767	2.831
Empleo en cooperativas y sociedades laborales	65	529.260	587.479	9.038
Empleo jóvenes de Garantía Juvenil	564	3.336.337	3.703.334	6.566
Empleo parados de larga duración	65	469.364	520.994	8.015
Empresas de inserción. ARINSER	176	947.634	1.051.874	5.977
Empresas MILE	21	110.542	122.702	5.843
Integración Laboral en Centros Especiales de Empleo	1673	9.005.134	9.995.699	5.975
PAMEJ. Contratación jóvenes	204	2.360.626	2.620.295	12.845
PRIME. Recuperación e impulso del empleo	79	422.492	468.966	5.936
Unidades apoyo Centros Especiales Empleo	224	1.274.307	1.414.481	6.315
TOTALES	5.339	26.384.533	29.286.832	5.485

No procede realizar análisis sobre la inserción laboral porque este servicio concede ayudas a la contratación, por lo tanto siempre es del 100%.

3.6. Fiscalización de la legalidad de las actuaciones del PAMEJ. Muestra.

Uno de los objetivos de este informe ha sido analizar la calidad de los datos suministrados por el INAEM para la evaluación de impacto y verificar la adecuación a la legalidad de las subvenciones concedidas a través de los programas del PAMEJ I.

Selección de una muestra de expedientes de los ejercicios 2018-2020

A partir de los datos del BI, la Cámara de Cuentas seleccionó una muestra estadística de 100 jóvenes que habían participado en 160 actuaciones del PAMEJ 2018-2020.

Una vez identificadas las actuaciones, se seleccionaron las obligaciones reconocidas netas (ORN) imputadas a las partidas presupuestarias en las que se ha materializado dichas actuaciones, con el siguiente propósito:

- Comprobar la veracidad de los datos de los jóvenes que habían participado en cada medida del PAMEJ que han sido utilizados como variables para la evaluación de impacto (género, edad, nivel de estudios, nacionalidad, beneficiario del ingreso mínimo vital, duración del paro, experiencia laboral y municipio).
- Obtener evidencia adecuada y suficiente de la ejecución presupuestaria del PAMEJ.
- Comprobar la adecuación a la legalidad de las subvenciones concedidas a través de las diferentes medidas del PAMEJ.

El detalle de la muestra analizada se incluye en el anexo 5.

Revisión de la calidad de los datos de los sistemas de información del INAEM

De la muestra de 100 jóvenes que han participado en 160 actuaciones del PAMEJ, se han identificado los siguientes errores, que confirman las limitaciones al alcance que se han descrito en el apartado 3.2:

Bloque	Incidencias sobre la calidad de los datos	Nº casos
FORMACIÓN(Cursos)	Error en el municipio del alumno	2
FORMACIÓN (Cursos)	No se ha podido comprobar el nivel educativo de los alumnos para los cursos de formación (requisito no exigible para la realización del curso)	60
FORMACIÓN (Cursos)	No se ha podido comprobar la situación laboral del alumno	3
FORMACIÓN (ET y TE)	Error en el nivel educativo del alumno	1
FORMACIÓN (ET y TE)	No se ha podido comprobar el nivel educativo del alumno	1
ITINERARIOS	No se ha podido comprobar el nivel educativo de los alumnos	19
ITINERARIOS	Error en el nivel educativo del trabajador	2
ITINERARIOS	Error en la edad del trabajador	1
PROMOCIÓN	Error en la fecha de alta del trabajador	6
PROMOCIÓN	Error en el nivel formativo del trabajador	4
PROMOCIÓN	No se ha podido comprobar el nivel formativo del trabajador (no era requisito para la concesión de la subvención)	13

Revisión de la legalidad de las subvenciones concedidas

La adecuación a la legalidad de las subvenciones es una de las “cuestiones clave” de auditoría del INAEM, es decir, un área de especial significatividad.

Por ello, hemos revisado los expedientes de subvenciones de la muestra del anexo 5 para concluir sobre si el procedimiento de concesión de subvenciones de las medidas del PAMEJ se adecúa a la normativa vigente⁴² y se respetan los principios fundamentales del art. 8.1.3.a) de la LGS de **publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación**.

Dichos procedimientos se han focalizado en la revisión de los siguientes aspectos:

- Comprobar que las bases reguladoras y la orden de convocatoria reúnen los elementos esenciales exigidos por la LGS.
- En el caso de las subvenciones directas, verificar que la concesión está justificada de acuerdo con lo previsto en el art. 22. 2ª de la LGS.
- Revisar la presentación de la solicitud y justificación en plazo y si el beneficiario se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la seguridad social con carácter previo al pago de la subvención.
- Analizar, en su caso, si la comisión técnica encargada de valorar las solicitudes ha actuado con neutralidad, aplicando los baremos prefijados.
- Revisar el cumplimiento de las condiciones que dieron lugar a la concesión de las subvenciones (vertiente formal y material) y si se han presentado todos los justificantes que acreditan la realización del objeto por el que se le concedió la subvención.
- Comprobar que el órgano gestor ha revisado correctamente las cuentas justificativas presentadas por los beneficiarios y el cumplimiento de la finalidad para la que se le concedió.
- Comprobar la correcta publicación de las convocatorias y de las concesiones en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

Solo se han identificado incidencias en la publicación de la información sobre subvenciones en la BDNS⁴³. En algunos casos, la falta de identificación en la BDNS puede deberse al transcurso de los plazos establecidos en el Real Decreto 130/2019 (art. 7.8) sobre tiempo de mantenimiento de la información en la BDNS.

En conclusión, en base a los procedimientos realizados, consideramos que la actividad subvencional del INAEM se adecua a lo establecido en la normativa vigente.

⁴² Principalmente, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón (vigente en el periodo 2018-2020) y normativa de desarrollo.

⁴³ **Promoción:** En el programa de ayudas a cooperativas de 2018 no se ha encontrado la publicación de la convocatoria ni de la concesión de las subvenciones. En el programa de Apoyo a Microempresas- Iniciativas Locales Emprendedora (MILE), se ha publicado la convocatoria de 2018 pero no la concesión.

Formación: No se ha encontrado las concesiones de los programas EIE/1561/2017, EIE/1803/2017, la convocatoria y la concesión del programa EIE/1389/2018. En la publicación de la concesión del programa EIE/1694/2018 solo aparece un beneficiario, por lo que se trataría de un error.

ANEXOS

ANEXO 1 – Gasto presupuestario de los programas de formación

Ejecución presupuestaria capítulo 4 del Servicio de Formación (Costes directos)			
Tipo programa corto	Obligaciones 2018	Obligaciones 2019	Obligaciones 2020
BECAS Y AYUDAS	2.039.670	1.790.678	1.481.230
CONVENIO EDUCACIÓN	1.063.349	969.092	177.057
CONVENIO ITA	286.800	170.887	
CONVENIO UNIVERSA	883.885	445.854	903.659
CONVENIO ZARAGOZA DINÁMICA 2017	92.704		
CONVOCATORIA ESPECIALES DIFICULTADES DE INSERCIÓN		921.319	1.314.510
FORMACIÓN TRABAJADORES DESEMPLEADOS QUE INCLUYAN COMPROMISOS DE CONTRATACIÓN	1.237.593	403.889	385.896
FORMACIÓN TRABAJADORES PRIORITARIAMENTE DESEMPLEADOS	12.078.308	10.537.675	3.404.592
FORMACIÓN TRABAJADORES PRIORITARIAMENTE OCUPADOS	8.927.581	6.977.621	4.684.271
PLAN FIJA	290.643	283.458	199.194
PROGRAMA DE ESCUELAS TALLER Y TALLERES DE EMPLEO	11.869.777	14.043.038	2.820.535
PROGRAMA PNL	1.286.853	1.254.164	502.357
SUBVENCIÓN NOMINATIVA SANTA MARÍA ALBARRACÍN	61.563	20.420	
SUBVENCIÓN NOMINATIVA SECRETARIADO GITANO	54.489	24.739	42.061
DIÁLOGO SOCIAL			199.778
DESEMPLEADOS GARANTIA JUVENIL 2020			2.538.663
FORO PROSPECCIÓN MERCADO DE TRABAJO		179.903	179.922
TOTAL GENERAL (en euros)	40.173.215	38.022.736	18.833.728

Notas:

DESEMPLEADOS GARANTIA JUVENIL 2020: En el ejercicio 2020 se efectuó un pago anticipado, pero no se ejecutó ninguna acción.

FORMACIÓN TRABAJADORES PRIORITARIAMENTE DESEMPLEADOS. El importe ejecutado en 2020 ascendió a 3.404.592.

No obstante, a finales de ejercicio 2020, se encontraban gastos comprometidos por importe adicional de 8.855.159 euros cuyas obligaciones, a diferencia de ejercicios anteriores, no pudo reconocerse al final del ejercicio. (Retraso en la ejecución por COVID).

Formación para el DIÁLOGO SOCIAL Esta convocatoria de publicó y resolvió en 2020 pero se ejecutará en 2021.

Ejecución presupuestaria capítulo 2 del Servicio de Formación (Costes directos)			
Tipo programa corto	Suma de O 2018	Suma de O 2019	Suma de O 2020
TALLERES DE HABILIDADES 19-2020			87.101
Programa Aragón Audiovisual CTA	224.405	270.591	196.727
PROGRAMACIÓN CTA TIC	1.088.008	1.006.918	811.303
ARAGÓN HABLA INGLÉS	620.740	0	503.889
CURSOS CFO HUESCA	206.062	225.125	206.952
CURSOS CFO TERUEL	157.253	156.038	103.794
Total general (en euros)	2.296.468	1.658.672	1.909.764

Nota: No se han incluido los contratos celebrados para el seguimiento de los cursos de formación registrados en el subconcepto 227009 por importe de 131.454 euros en 2019 y 82.767 euros en 2020.

ANEXO 2 – Gasto presupuestario de los programas de intermediación

A partir de la información suministrada por el INAEM y de los estados de liquidación presupuestaria, se ha elaborado la siguiente tabla, que recoge el gasto en capítulo 4, Transferencias corrientes, del presupuesto del INAEM de los programas del Servicio de Intermediación vigentes en los ejercicios 2018 a 2020.

Se incluye información adicional sobre la ejecución de programas iniciados en los periodos objeto de fiscalización y finalizados en ejercicios posteriores para cuadrar las convocatorias con el gasto presupuestario plurianual.

PROGRAMA	2018	2019	2020	2021	2022	Total general
Convenio con los agentes sociales para la atención de Personas Paradas de Larga Duración 2016-2018		393.056				393.056
PEJ 2018	2.697.215	64.601	312.518			3.074.334
PEJ 2019		3.844.448		3.620.320		7.464.768
PIMEI 2015 CEPYME RECURSO	7.545					7.545
PIMEI 2016	978.422	6.816	4.938			990.176
PIMEI 2017		1.112.634				1.112.634
PIMEI 2017 EELL		173.149	35.253			208.401
PIMEI 2018	3.568.920		1.098.552			4.667.473
PIMEI SECTORES 2019		3.250.660		2.660.658		5.911.318
PIMEI OCUPADOS 2019		2.021.912		1.640.107		3.662.019
PIMEI 2020			5.710.470		553.474	5.710.470
Convenio con los agentes sociales "Preparadas para el Empleo" 2018-2019	3.625.500		786.031			4.411.531
Convenio con los agentes sociales "Preparadas para el Empleo" 2020			2.400.000		259.997	2.400.000
Otros Programas	100.867	113.169	83.000	93.615		390.651
TOTAL GENERAL (en euros)	10.978.469	10.980.444	10.430.763	8.014.700	813.471	40.404.376

Fuente: Información suministrada por el Servicio de Intermediación y ELP del INAEM 2018-2022.

Nota: La diferencia con la ejecución presupuestaria del capítulo 4 en 2018 y 2019 no es significativa (< 0,2%) y obedece a dos obligaciones reconocidas que aunque corresponden a programas de intermediación se han imputado al centro gestor AAGG.

ANEXO 3 – Gasto presupuestario de los programas de promoción

Programa Servicio Promoción	Gasto capítulo 4 (ORN)			Nº empleos subvencionados			Total gasto cap. 4
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	
Integración Laboral en Centros Especiales de Empleo	12.944.204	16.117.527	15.947.713	2.820	2.646	3.534	45.009.443
Contratación estable	3.801.226	2.760.695	1.881.689	1.013	750	488	8.443.610
Empleo parados de larga duración	1.455.760	1.565.282	1.451.248	194	226	198	4.472.289
Empleo autónomo	1.684.652	1.626.330	937.040	538	562	358	4.248.021
Empleo jóvenes de Garantía Juvenil	804.384	1.323.140	1.209.018	175	217	172	3.336.541
Empresas de inserción. ARINSER	960.125	1.251.218	1.080.967	206	198	205	3.292.310
Unidades apoyo Centros Especiales Empleo	773.368	992.099	971.891	157	158	165	2.737.359
PAMEJ. Contratación jóvenes	623.737	1.060.706	676.250	62	88	54	2.360.693
Agentes de empleo y desarrollo local	589.819	577.095	551.818	51	50	49	1.718.732
Contratación personas con discapacidad	592.924	473.017	202.453	234	123	84	1.268.394
PRIME. Recuperación e impulso del empleo	-	-	1.171.198	-	-	219	1.171.198
Empleo en cooperativas y sociedades laborales	573.394	306.502	269.115	64	36	40	1.149.011
Convenios Cámaras de Comercio	199.579	195.301	-				394.879
Fomento y difusión de la economía social	131.859	132.655	98.156				362.670
Empresas MILE	118.650	60.950	37.325	22	14	6	216.925
Empleo con apoyo	24.863	66.479	49.197	10	23	20	140.538
Subvención de cuotas Seguridad Social pago único	17.343	12.657	6.941				36.940
TOTALES	25.295.886	28.521.652	26.542.016	5.546	5.091	5.592	80.359.555
	80.359.555 euros			16.229 empleos			

Aclaraciones:

Agentes de Empleo y desarrollo local (AEDL): programa en el que se subvenciona costes salariales de la contratación inicial y de las sucesivas prórrogas que tienen estos AEDL. Por ello, se subvenciona siempre a las mismas personas o a sus sustitutos (en caso de extinción o suspensión de los contratos por las causas establecidas en las bases reguladoras).

Centros Especiales de Empleo (CEE): Los destinatarios finales son los trabajadores con discapacidad de los centros especiales de empleo. Por tanto, se subvencionan mensualmente a los mismos trabajadores del CEE.

Unidades de Apoyo: se financia los costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación indefinida del personal integrante de las unidades de apoyo a la Actividad Profesional en los CEE para la prestación de los servicios de ajuste personal y social a las personas con discapacidad con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo.

PRIME: Subvenciones para el fomento de la contratación estable y de calidad y del empleo autónomo en el marco del “Programa para la recuperación y el impulso del empleo en Aragón” (año 2020 COVID).

ANEXO 4 – Muestra de expedientes revisados para la validación de los datos y la revisión de la legalidad de la concesión de subvenciones

MUESTRA DE EXPEDIENTES DE MEDIDAS DE FORMACIÓN			
Liquidación final justificada	Ejercicio final curso	Centro beneficiario subvención	Denominación del curso
1.- CURSOS DE FORMACIÓN			
2.960,00	2020	0001H - CONFEDERACION DE EMPRESARIOS DE ARAGON (CEOE ARAGÓN)	AUDITORÍA DE SISTEMAS DE GESTION DE LA CALIDAD
200.000,00	2020	0002H - CONFEDERACION DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA ARAGONESA (CEPYME)	COMPETENCIAS DIGITALES BÁSICAS
	2020	0002H - CONFEDERACION DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA ARAGONESA (CEPYME)	REDES SOCIALES Y EMPRESA
116.546,25	2019	0028H - MACRO IMAGEN, S.L.	INVESTIGACIÓN DE INCENDIOS FORESTALES
19.550,77	2020	0071H - CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO INDUSTRIA Y SERVICIOS DE ZARAGOZA	MARKETING Y COMPRAVENTA INTERNACIONAL
32.193,60	2018	0075H - CASA SALESIANA DE NUESTRA SEÑORA DEL PILAR COLEGIO SALESIANO NTRA SRA DEL PILAR DE ZARAGOZA	SOLDADURA CON ELECTRODO REVESTIDO Y TIG
30.280,04	2020	0086H - FEDERACION DE CENTROS DE PROMOCION RURAL (EFAS DE ARAGON)	PELUQUERÍA
12.473,06	2019	0086H - FEDERACION DE CENTROS DE PROMOCION RURAL (EFAS DE ARAGON)	INVESTIGACIÓN DE INCENDIOS FORESTALES
	2019	0086H - FEDERACION DE CENTROS DE PROMOCION RURAL (EFAS DE ARAGON)	EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES
49.363,49	2020	0087H - FUNDACIÓN CIRCE - CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS Y CONSUMOS ENERGÉTICOS	AUDITORIA MEDIOAMBIENTAL
	2020	0087H - FUNDACIÓN CIRCE - CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS Y CONSUMOS ENERGÉTICOS	GESTIÓN DE RESIDUOS INDUSTRIALES
	2020	0087H - FUNDACIÓN CIRCE - CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS Y CONSUMOS ENERGÉTICOS	NORMATIVA AMBIENTAL
	2020	0087H - FUNDACIÓN CIRCE - CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS Y CONSUMOS ENERGÉTICOS	GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RESIDUOS
	2020	0087H - FUNDACIÓN CIRCE - CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS Y CONSUMOS ENERGÉTICOS	NORMATIVA Y GESTIÓN DE TRASLADO DE RESIDUOS
62.375,91	2019	0087H - FUNDACIÓN CIRCE - CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS Y CONSUMOS ENERGÉTICOS	DESARROLLO SOSTENIBLE DE PROYECTOS
16.555,80	2020	0097H - CENTROS ARTE-MISS HUESCA SL	SERVICIOS AUXILIARES DE PELUQUERÍA
PRIVADA	2020	0103H - ACCIÓN LABORAL (PLATAFORMA IMPLANTACION PROGRAMAS DE INCLUSION LABORAL EN COLECTIVOS DESFAVORECIDOS)	GESTIÓN DE LLAMADAS DE TELEASISTENCIA
21.477,40	2020	0149H - KINGS CORNER FORMACION, SL	AUDITORÍA DE SISTEMAS DE GESTION DE LA CALIDAD
1.040,00	2020	0150H - ESTUDIOS ZARAGOZA SL	NÓMINAS
286.031,90	2019	0150H - ESTUDIOS ZARAGOZA SL	TÉCNICAS DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL
194.666,46	2019	0153H - EUROFOR CENTRO DE FORMACION SL	PROGRAMACION HTML 5

INFORME DE FISCALIZACIÓN

Plan Aragónés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I)

33.430,28	2020	0157H - PLENA INCLUSIÓN ARAGÓN	PROMOCIÓN E INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA CON PERSONAS CON DISCAPACIDAD
19.124,74	2018	0179H - FUNDACION LABORAL DE LA CONSTRUCCION	MONTAJE Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES FRIGORÍFICAS
26.457,60	2020	0182H - FUNDACION RAMON REY ARDID	ACTIVIDADES AUXILIARES EN FLORISTERÍA
166.086,47	2018	0183H - FUNDACION SAN VALERO	OFIMÁTICA
42.209,03	2018	0189H - GLORIMAR SL	INTERNET Y FUNDAMENTOS DE DISEÑO DE PAGINAS WEB
6.150,00	2020	0211H - METAFOR 2000 SL	SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL: ISO 14001
196.689,91	2019	0211H - METAFOR 2000 SL	GESTION DE COBROS Y RECLAMACIONES
195.026,17	2019	0232H - PATRONATO CATOLICO BENEFICO SOCIAL NUESTRA SEÑORA DE LOS DOLORES	INGLÉS A2
194.841,14	2020	0234H - QUALITAS MANAGEMENT SL	NORMA ISO 14001 Y SU IMPLANTACIÓN EN LA EMPRESA
18.987,21	2019	0234H - QUALITAS MANAGEMENT SL	GESTIÓN DE SISTEMAS INFORMÁTICOS
218.152,00	2018	0234H - QUALITAS MANAGEMENT SL	EVALUACION DEL DESEMPEÑO Y GESTION DE COMPETENCIAS
365.492,00	2019	0274H - T & Z FORMACION SL	DISEÑO Y MAQUETACIÓN CON ADOBE INDESIGN
10.427,82	2018	0274H - T & Z FORMACION SL	IT ESSENTIALS EN ADMINISTRADOR DE SISTEMAS
3.776,38	2019	0280H - UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA	GESTIÓN CONTABLE CON SAGE 50
3.722,29	2018	0280N - UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA	PRÁCTICA LABORAL CON NOMINAPLUS 2017
188.127,99	2020	0285H - SOCIEDAD ARAGONESA DE ASESORIA TECNICA SL	FUNDAMENTOS EXCEL
31.695,60	2020	0310H - CENTRO ESTUDIOS MARCIAL SL	OPERACIONES AUXILIARES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y GENERALES
29.313,66	2020	0310H - CENTRO ESTUDIOS MARCIAL SL	OPERACIONES DE GRABACIÓN Y TRATAMIENTO DE DATOS Y DOCUMENTOS
19.118,00	2019	0313H - AUTO ESCUELA CATALUÑA SL	CONDUCCIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA
17.461,64	2018	0324H - GERARDO GARCÍA GRAN	OPERACIONES BÁSICAS DE RESTAURANTE Y BAR
27.055,42	2018	0324H - GERARDO GARCÍA GRAN	SERVICIOS DE BAR Y CAFETERÍA
PRIVADA	2020	0338H - ORDESACTIVA, SL	OPERACIONES AUXILIARES DE FABRICACIÓN MECÁNICA
141.970,76	2020	0345H - CONFEDERACION EMPRESARIAL DE LA PROVINCIA DE HUESCA	FINANZAS PARA NO FINANCIEROS
198.626,50	2018	0345H - CONFEDERACION EMPRESARIAL DE LA PROVINCIA DE HUESCA	INGLES PROFESIONAL PARA TURISMO
	2020	0529H - CENTRO DE FORMACION VIRGEN DEL CASTILLO SL	LIDERAZGO Y DIRECCIÓN DE ORGANIZACIONES
170.044,65	2020	0561H - GENERAL MOTORS ESPAÑA S.L.U.	OPERACIONES POLIVALENTES DE MONTAJE DE PIEZAS Y ENSAMBLAJE DE COMPONENTES EN LINEA DE PRODUCCIÓN
27.248,18	2018	0563H - CENTRO PUBLICO INTEGRADO DE FORMACION PROFESIONAL CORONA DE ARAGON	ACTIVIDADES DE GESTION ADMINISTRATIVA

INFORME DE FISCALIZACIÓN
Plan Aragónés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I)

Taller	2020	0600H - CENTROS DE FORMACION PARA EL EMPLEO - INAEM ZARAGOZA	T7 CONTROL EMOCIONAL, AUTOCONTROL, TOLERANCIA A LA FRUSTRACIÓN
30.121,46	2019	0709H - CENTRO DE ESTUDIOS SAN MIGUEL DE ZARAGOZA SL	INGLÉS EMPRESARIAL
23.233,04	2019	0709H - CENTRO DE ESTUDIOS SAN MIGUEL DE ZARAGOZA SL	DISEÑO DE ESTRATEGIAS DIGITALES
106.879,44	2020	0722H - MUELA BAUTO SL	DESARROLLO DE PAGINAS WEB CSS Y JOOMLA
Convenio	2019	0741H- INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE ZARAGOZA	EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL
199.921,50	2018	0806H - ACADEMIA TECNICA OSCENSE SL	OFIMÁTICA
190.552,32	2020	0806H - ACADEMIA TECNICA OSCENSE SL	INGLÉS EMPRESARIAL
168.457,65	2020	0858H - INFORCASPE SL	INGLÉS B1
36.844,71	2019	0895H - CENTRO DE FORMACION POLO S.L.	MONTAJE Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES DE CLIMATIZACIÓN Y VENTILACIÓN-EXTRACCIÓN
22.529,09	2019	0895H - CENTRO DE FORMACION POLO S.L.	FUNDAMENTOS BÁSICOS DE ELECTRICIDAD
26.276,70	2020	0895H - CENTRO DE FORMACION POLO S.L.	OPERACIONES AUXILIARES DE MONTAJE Y MANTENIMIENTO DE EQUIPOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS
26.283,27	2020	0895H - CENTRO DE FORMACION POLO S.L.	OPERACIONES DE FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN-CLIMATIZACIÓN DOMÉSTICA
10.388,96	2019	0898H - CARITAS DIOCESANA DE BARBASTRO-MONZÓN	EMPLEO DOMÉSTICO
49.977,00	2020	0994H - AUTOESCUELA ZETA-EJEA, SL	ITALIANO A1 (MARCO COMÚN EUROPEO)
PRIVADA	2019	0998H - ASOCIACIÓN CULTURAL Y DEPORTIVA OCEANO ATLÁNTICO	ACTIVIDADES AUXILIARES DE ALMACÉN
675,00	2018	0999H - CENTRO DE TECNOLOGÍAS AVANZADAS	JORNADA GAMIFICACIÓN Y DESARROLLO DE APPS DE REALIDAD AUMENTADA Y VIRTUAL
1.100,00	2020	0999H - CENTRO DE TECNOLOGÍAS AVANZADAS	JORNADA FOTOGRAFÍA DE PAISAJE NOCTURNO Y DIURNO

2.- ESCUELAS TALLER

Importe (€)	Ejercicio	Beneficiario Subvención	Especialidad Taller Empleo
155.771,29	2020	AYUNTAMIENTO HUESCA	TURISMO DE AVENTURA
	2020	AYUNTAMIENTO HUESCA	TURISMO DE AVENTURA
293.512,78	2018	ASOCIACION TUTELAR ASISTENCIAL DEFICIENTES PSIQUICOS - HUESCA	ELABORACIÓN PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS
202.309,12	2019	ASOCIACION TUTELAR ASISTENCIAL DEFICIENTES PSIQUICOS - HUESCA	COCINA
141.518,94	2019	COMARCA HOYA DE HUESCA	JARDINERIA
162.133,15	2019	INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE ZARAGOZA	REHABILITADOR DE EDIFICIOS
	2019	INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL DE ZARAGOZA	JARDINERIA
220.033,76	2019	AYUNTAMIENTO DE CASPE	JARDINERIA
	2019	AYUNTAMIENTO DE CASPE	JARDINERIA
335.923,00	2019	AYUNTAMIENTO DE CALATAYUD	POLIMANTENIMIENTO DE EDIFICIOS
450.698,10	2018	FUNDACIÓN FEDERICO OZANAM	AGRICULTURA ECOLÓGICA

INFORME DE FISCALIZACIÓN

Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I)

	2018	FUNDACIÓN FEDERICO OZANAM	AGRICULTURA ECOLÓGICA
501.699,32	2020	FUNDACIÓN FEDERICO OZANAM	JARDINERÍA Y AGRICULTURA ECOLÓGICA
	2020	FUNDACIÓN FEDERICO OZANAM	MONITOR DE GRANJA ESCUELA
428.163,19	2018	FUNDACIÓN RAMÓN REY ARDID	JARDINERIA
	2018	FUNDACIÓN RAMÓN REY ARDID	JARDINERIA
402.313,01	2020	FUNDACIÓN RAMÓN REY ARDID	AGRICULTURA ECOLÓGICA
	2020	FUNDACIÓN RAMÓN REY ARDID	JARDINERIA
450.698,10	2018	COMARCA RIBERA ALTA DEL EBRO	DOCUMENTACION DIGITAL Y ELECTRONICA
183.559,75	2019	INSTITUTO ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES (IASS)	INFRAESTRUCTURA DE JARDINES
143.155,15	2019	YMCA	ANIMACION SOCIOCULTURAL
226.353,02	2020	ASOCIACIÓN TUTELAR ASISTENCIAL DE DISCAPACITADOS INTELECTUALES (ATADES)	ATENCIÓN SOCIOSANITARIA EN DOMICILIO E INSTITUCIONES
191.116,12	2019	COMARCA MONEGROS	AYUDA A DOMICILIO
708.761,26	2019	FUNDACIÓN FEDERICO OZANAM	CARPINTERIA
240.980,43	2019	AYUNTAMIENTO DE ILLUECA	MOBILIARIO URBANO

INFORME DE FISCALIZACIÓN

Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I)

MUESTRA DE EXPEDIENTES DE MEDIDAS DE ORIENTACIÓN				
Actividad	Subvención concedida	Ejercicio liq. Final	Concepto del gasto	CENTRO BENEFICIARIO
PEJ 2018	104.064,87	2020	40 destinatarios	AYUNTAMIENTO DE UTEBO
	242.092,72	2019	160 destinatarios	CCOO
	420.027,09	2020	253 destinatarios	YMCA
PEJ 2019	747.286,90	2021	150 destinatarios	IDIA
	190.651,29	2021	70 destinatarios	OS ZAGALES
	288.301,03	2021	145 destinatarios	CRUZ ROJA ESPAÑOLA
	179.681,45	2021	60 destinatarios	FEDERACIÓN EMPRESARIOS DEL METAL
	266.267,21	2021	100 destinatarios	FUNDACIÓN SAN EZEQUIEL MORENO
	487.318,84	2021	150 destinatarios	ACCIÓN LABORAL
	361.202,58	2021	130 destinatarios	FEDERICO OZANAM
	63.219,79	2021	20 destinatarios	FUNDACIÓN DOWN
	98.477,02	2021	50 destinatarios	IZQUIERDO CENTRO INFORMÁTICA S.L.
PIMEI 2017	150.000,00	2019	100 destinatarios	APEFA
PIMEI 2018	160.620,00	2020	120 destinatarios	TIEBEL
PIMEI 2018	133.850,00	2020	100 destinatarios	EMPLEARAGÓN
PIMEI 2018	160.620,00	2020	120 destinatarios	CÁMARA DE COMERCIO DE ZARAGOZA
PIMEI 2018	240.930,00	2020	180 destinatarios	CCOO
PIMEI 2018	147.235,00	2020	110 destinatarios	FUNDESA
PIMEI 2018	133.850,00	2020	100 destinatarios	ADECCO
PIMEI 2018	187.390,00	2020	140 destinatarios	FEDERICO OZANAM
PIMEI 2018	63.880,00	2020	40 destinatarios	FUNDACIÓN DOWN
PIMEI 2018	240.930,00	2020	180 destinatarios	YMCA
PIMEI OCUPADOS 2019	223.005,00	2021	150 destinatarios	CEOZ ZARAGOZA
PIMEI OCUPADOS 2019	356.808,00	2021	240 destinatarios	CEOZ ARAGÓN
PIMEI OCUPADOS 2019	178.404,00	2021	120 destinatarios	FUNDACIÓN SAN EZEQUIEL MORENO
PIMEI OCUPADOS 2019	118.936,00	2021	80 destinatarios	FUNDACIÓN REY ARDID
PIMEI OCUPADOS 2019	89.202,00	2021	60 destinatarios	FEPAS
PIMEI SECTORES 2019	208.320,00	2021	120 destinatarios	SAN VALERO
PIMEI SECTORES 2019				
PIMEI SECTORES 2019	347.200,00	2021	200 destinatarios	CEOZ ZARAGOZA
PIMEI SECTORES 2019	347.200,00	2021	200 destinatarios	FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN
PIMEI SECTORES 2019	347.200,00	2021	200 destinatarios	UGT
PIMEI SECTORES 2019	347.200,00	2021	200 destinatarios	YMCA
PREPARADAS PARA EL EMPLEO	1.208.500,00	2020	Convenio	UGT

INFORME DE FISCALIZACIÓN
Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020 (PAMEJ I)

MUESTRA DE EXPEDIENTES DE MEDIDAS DE PROMOCIÓN				
Actividad	Liquidación final	Ejercicio final	Concepto del gasto	Centro beneficiario
PAMEJ	7.194,60	2018	Contrato temporal 2 años	Ingeniería y Aplicaciones solares Zaragoza 2005, S.L.
	10.154,88	2019	Contrato indefinido	Aragonesa de Mantenimiento, S.C.
	15.485,18	2019	Contrato indefinido	Cillero & de Motta, S.L.
	6.300,00	2019	Contrato temporal 2 años	Climaelec Soluciones Energéticas, S.L.
	14.077,44	2019	Contrato indefinido	Birka Composites, S.L.
	12.839,90	2019	Contrato indefinido	Taim Weser, S.A.
	12.839,90	2019	Contrato indefinido	Cerney, S.A.
	10.080,00	2019	Contrato indefinido	Onegolive Services, S.L.
	16.892,92	2020	Contrato indefinido	Excellence Partner, S.L.
	6.981,48	2020	Contrato temporal 2 años	Hunteet Creativos, S.L.
	14.077,44	2021	Contrato indefinido	Nettrim Technology, S.L.
	11.088,00	2021	Contrato indefinido	Doctores Martín Teruel, S.L.
Cooperativas y sociedades laborales	5.400,00	2020	Incorporación como socio trabajador	CGM Servicios, S.Coop
	4.950,00			Academia Omega, S.Coop
	4.950,00			Coenza, S.Coop
	13.500,00	2018		Grupo Gen Arquitectura, S.Coop
	9.350,00	2019		Centro de Fisioterapia Víctor Pérez MD, S.L.L.
	15.900,00			CGM Servicios, S.Coop
	10.200,00	2018		Esyusmar, S.L.L.
	4.500,00	2020		U Fit Salud y Deporte, S.Coop pequeña
	4.500,00			U Fit Salud y Deporte, S.Coop pequeña
	MILE	25.300,00		2018
Empleo con apoyo	112,79	2020	Contratación preparadores laborales	Fundación Down
Ayudas a la actividad de las Unidades de Apoyo de los CEE	21.600,00	2019	Funcionamiento de las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional en los Centros Especiales de Empleo.	NOVO REHUM, SLU
	23.976,83	2020		NOVO REHUM, SLU
	39.295,56	2018		STYLEPACK
	6.415,09	2021		LOGISTICA BOLSKAN-CORREAS SL

ANEXO 5 – Alegaciones recibidas



Firmado electrónicamente por Ana López Ferriz, Directora Gerente, Recaredo García Gaspar, Secretario/a General. El 09/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <http://www.aragon.es/verificadoc> con CSV CSVT34JLDH7H61S01PFI.



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN
Ejecución de los programas de políticas activas de empleo para jóvenes
gestionados por el Instituto Aragonés de Empleo en los ejercicios 2018-2020

En primer lugar, desde el Instituto Aragonés de Empleo queremos agradecer a la Cámara de Cuentas el esfuerzo realizado para analizar la ejecución de los programas de políticas activas de empleo para jóvenes gestionados por el Instituto Aragonés de Empleo en los ejercicios 2018-2020. También por la profesionalidad, correcta relación y buena disposición a lo largo del tiempo que ha llevado el análisis.

Agradecer también el reconocimiento que se realiza al INAEM como primer organismo del Gobierno de Aragón en incorporar la metodología de evaluación de impacto para mejorar el diseño de sus políticas públicas con criterios de eficacia, eficiencia, economía, coherencia y utilidad. Ser los primeros ha implicado la identificación de importantes limitaciones, aun así, supone un gran avance para el aprendizaje y la toma de decisiones basadas en la evidencia de los resultados.

No resulta fácil hacer alegaciones a este Anteproyecto de Informe, vamos a intentar argumentar algunas cuestiones.

Dadas las conclusiones del apartado 2.1. Sobre los procedimientos de gestión y presupuestarios del PAMEJ I

1. La información que nos han proporcionado los servicios gestores del INAEM presenta debilidades, tanto en lo relativo a los datos económico-presupuestarios como en los datos sobre jóvenes beneficiarios.

Las medidas del PAMEJ no se identifican específicamente en el presupuesto del INAEM en aplicaciones presupuestarias separadas, lo que ha dificultado el seguimiento de la trazabilidad de los datos económico-presupuestarios. Se ha observado que una misma aplicación presupuestaria puede incluir varias medidas de los programas de políticas activas de empleo y de diferentes ejercicios. Por lo tanto, no es posible obtener de forma fiable y automatizada datos sobre la ejecución presupuestaria de las medidas del PAMEJ.

Esta limitación ha condicionado el análisis de costes, que la Cámara de Cuentas ha tenido que realizar por bloques, estimando el coste de cada medida en función del número de participantes.

2. Las debilidades observadas en los sistemas de información y en las aplicaciones de gestión utilizadas por el INAEM han limitado la extracción de información íntegra y fiable para efectuar un seguimiento riguroso del PAMEJ y, en general, de los diferentes programas de las políticas activas de empleo.

Las aplicaciones se han configurado, fundamentalmente, para el control de las subvenciones y ayudas otorgadas y para el seguimiento de las justificaciones de las subvenciones concedidas; es decir, están más preparadas para la gestión que para facilitar una información adecuada para la toma de decisiones por parte de la dirección.

No permiten una explotación agregada de los datos y no se vuelcan todas las bases de datos disponibles en otras aplicaciones informáticas. Además, se han detectado problemas en la extracción de los datos y en el volcado de información a la herramienta informática de tratamiento de datos (Business Intelligence, BI), que



Firmado electrónicamente por Ana López Ferriz, Directora Gerente, Recaredo García Gaspar, Secretario/a General. El 09/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <http://www.aragon.es/verificadoc> con CSV CSV734JLDH7H61S01PFI.



afectan a la calidad de los datos sobre los participantes y al resultado de las evaluaciones. En el apartado 3.2 se detallan los errores detectados.

Las aplicaciones de gestión que utiliza el INAEM para el control del desarrollo de los programas no tienen ninguna conexión con la contabilidad presupuestaria (SERPA) y no es posible correlacionarlas informáticamente a través de alguna característica común, por lo que no se ha podido obtener directamente el coste efectivo del PAMEJ I.

Junto con las realizadas en el apartado 2.2. Sobre el diseño del PAMEJ I:

- 7 El diseño del Plan aragonés para la mejora de la empleabilidad joven 2018-2020 PAMEJ I no responde a una planificación específica para dar respuesta a las necesidades de los jóvenes, sino que reproduce las medidas del anterior plan general del INAEM para la mejora del empleo (PAMEA 2016-2019). En dicho plan, como en el resto de los instrumentos de planificación del INAEM, los jóvenes figuran como un colectivo prioritario en muchas de las medidas por la alta incidencia del paro y la mayor precariedad laboral.
- 8 En cuanto al diseño del PAMEJ I, se han identificado los siguientes aspectos criticables:
 - No se fijan objetivos concretos a alcanzar para cada medida ni un valor base de partida que permita medir su eficacia.
 - No se priorizan las medidas más relevantes o de mayor impacto para la consecución de los objetivos (vagamente definidos). La descripción de las medidas es muy escueta y no se desarrollan en actuaciones concretas ni se detalla la forma de implementación o ejecución.
 - No se definen indicadores que permitan el seguimiento de cada una de las medidas. Tampoco se establece una metodología que permita el seguimiento para evaluar la efectividad de cada medida e identificar las actuaciones de mayor impacto.
 - No se han designado formalmente responsables de la ejecución de las medidas.
 - No hay un cronograma de las actividades a desarrollar ni se informa del grado de avance. No existen informes de seguimiento sobre los participantes ni sobre el importe ejecutado y desviaciones.
 - No se ha creado el Observatorio Aragonés del Empleo Joven, previsto en el PAMEJ I, para analizar en todo momento la eficacia de cada medida y poder reorientarlas en base a indicadores de impacto que permitieran el seguimiento permanente.

Compartimos estas conclusiones y queremos dejar patente que el diseño del Plan fue fruto de factores políticos, económicos y sociales que requerían una actuación más o menos inmediata que no permitió elaborar un plan con los requisitos básicos y necesarios para ser evaluable.

Y complementadas con las realizada en 2.4 Sobre los resultados de las medidas del PAMEJ I, en su conclusión:

- 11 Resultados de la evaluación de impacto del PAMEJ I efectuada por el INAEM

Las limitaciones que se han señalado anteriormente en las bases de datos y los sistemas presupuestarios y de gestión han impedido realizar una evaluación de impacto sobre todas las medidas. Solo se ha podido evaluar el impacto de 8



Firmado electrónicamente por Ana López Ferriz, Directora Gerente, Recaredo García Gaspar, Secretario/a General. El 09/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <http://www.aragon.es/verificadoc> con CSV CSVT34JLDH7H61S01PFI.



medidas de un total de 35, que representan el 45,5 % del total del presupuesto del PAMEJ I.

Los resultados de la evaluación sobre estas 8 medidas del PAMEJ I muestran un impacto reducido, incluso negativo en algunas de ellas, en cuanto a la mejora de la empleabilidad de los participantes en las actuaciones del PAMEJ.

No obstante, conviene advertir que el impacto negativo de algunas medidas puede deberse a la falta de calidad de los datos o al reducido tamaño de algunas de las muestras, que impiden obtener conclusiones estadísticas sólidas. Estos resultados deben tomarse con prudencia por las limitaciones explicadas y por la falta de disponibilidad de variables importantes que pueden estar produciendo distorsiones.

Entendemos que las conclusiones son lo suficientemente contundentes y nos plantean tal reto de mejora que nos llevan a no entrar en alegaciones sobre el resto de las conclusiones.

Quizás solamente destacar la conclusión 24 *“De la revisión de los expedientes de subvenciones de la muestra se concluye un adecuado cumplimiento de la normativa de subvenciones”* (apartado 3.6).

Aceptamos de forma general las recomendaciones con algunas observaciones:

- Destacamos la primera recomendación *“Continuar con la implantación de la metodología de la evaluación en los programas del INAEM”* como única alternativa para la mejora continua de las políticas activas de empleo. El Inaem va a continuar implantando la metodología de la evaluación de los programas y de las políticas de empleo como herramienta de aprendizaje y toma de decisiones para su adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía.
- En relación con el aumento de financiación a los orientadores profesionales y a la recomendación de establecer incentivos a los empleados de las oficinas públicas de empleo en función de los resultados, tenemos que poner de manifiesto que el INAEM, aun siendo un organismo autónomo, no dispone de una “Función Pública” propia y por tanto su capacidad de maniobra en estos dos aspectos es prácticamente nula. Así mismo manifestamos nuestra total disposición para explorar, con la Dirección General de la Función Pública, las vías para poder llevar a cabo alguna experiencia piloto en este sentido.
- En relación a identificar claramente en el presupuesto del INAEM las distintas actuaciones para garantizar una adecuada trazabilidad de los datos económico-presupuestarios, así como la interoperabilidad entre los distintos sistemas de información mediante una codificación uniforme, que permita conocer el coste de las actuaciones y de los resultados obtenidos, en términos comparables. Creemos que va en contra de criterios de simplificación, claridad y lógica contable. No se pueden crear aplicaciones presupuestarias de cada programa distinguiendo la cuantía para jóvenes, mayores, PLD, inmigrantes, discapacitados.... aplicaciones que se multiplicarían si las fuentes de financiación fueran diversas (un programa cofinanciado con fondos europeos) y que además haría imposible su gestión. Entendemos que la evaluación es importante, pero nunca debería paralizar a la gestión.
En todo caso habría que pensar en algún sistema complementario que permita una adecuada trazabilidad, conocer el coste y los resultados de las actuaciones.



Firmado electrónicamente por Ana López Ferriz, Directora Gerente, Recaredo García Gaspar, Secretario/a General. El 09/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <http://www.aragon.es/verificadoc> con CSV CSV734JLDH7H61S01PFI.



- En relación a la creación el Observatorio Aragonés del Empleo Joven ponemos de manifiesto la existencia de dos instrumentos El Observatorio del Mercado de trabajo en Aragón y sobretodo, el Foro de prospección y análisis del mercado de trabajo de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Se recomienda introducir mayor flexibilidad en las convocatorias y en la ejecución de las acciones formativas, para garantizar que todo el público objetivo pueda recibir la acción formativa adecuada en el momento oportuno.
Se trata de una línea de actuación en la que ya se está trabajando, por entender que ha de tener mayor éxito y eficacia, si bien está condicionada a los sistemas de ejecución establecidos en las **Bases reguladoras de carácter estatal que regulan la Formación para el empleo.**
- Se recomienda incluir la posibilidad de incorporar una programación plurianual de determinadas acciones formativas que requieran una mayor inversión para que las entidades colaboradoras puedan ofertarlas con una garantía de recuperación posterior.
Indicar a este respecto que ya existen programas que utilizan esta fórmula como el de Formación con compromiso de contratación y otros diseñados a partir de 2022 y 2023, como el Programa de acciones formativas dirigidas a la cualificación y recualificación de la población activa, vinculadas a cualificaciones profesionales en sectores estratégicos, cuidado de las personas y zonas de riesgo de despoblación, así como para el acompañamiento para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales ("Upskilling y reskilling").
- La baja tasa de colocaciones gestionadas por el INAEM (3% de las colocaciones que se producen en Aragón) refuerza la necesidad de mejorar la eficacia de la labor de intermediación.
Consideramos que esta recomendación excede del objeto del estudio, aunque reconozcamos que hay margen de mejora y se está trabajando en ello.

LECCIONES APRENDIDAS:

1. La evaluación debe de estar incorporada, desde la detección de la necesidad, el diseño del plan, programa o acción, el proceso y la implantación y finalmente el impacto, coste y eficiencia. Debemos avanzar hacia una evaluación integral.
2. Los sistemas de información requieren un plan global de transformación.
3. Es necesario que el INAEM incorpore de forma sistemática la toma de decisiones basada en datos. Tanto desde los diferentes niveles de responsabilidad como desde estructuras con competencias de análisis que propongan mejoras e innovación.

ACCIONES:

El Instituto Aragonés de Empleo ha promovido el proyecto "Diploma de Especialización de Evaluación de políticas públicas de empleo" junto con el Servicio Público de Empleo de Catalunya - Servicio Vasco de Empleo, Servicio Valenciano de Empleo y Formación y Servicio de Empleo de Illes Balears y cuya Dirección Científica y Pedagógica corresponde a la Universidad de Barcelona. En la actualidad seis personas del INAEM están cursando el citado Diploma de Especialización.



Firmado electrónicamente por Ana López Ferriz, Directora Gerente, Recaredo García Gaspar, Secretario/a General. El 09/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <http://www.aragon.es/verificadoc> con CSV CSVT34JLDH7H61S01PFI.



Los procesos de creación de planes, programas y acciones incluirán un proceso sistemático que ayude a aumentar el grado en el que dicho plan, programa o acción pueda ser evaluada de forma fiable y creíble.

El Instituto Aragonés de Empleo a través de su Plan de transformación digital ha definido una hoja de ruta que contempla proyectos en el ámbito de los datos como:

Gobernanza de datos:

Implementar un nuevo modelo de gobierno del dato que permita dar respuesta a los retos del INAEM en cuanto a la gestión de los datos, mediante la definición de los ámbitos principales que conforman la gobernanza del dato.

Nueva aplicación de Formación:

Desarrollar un nuevo sistema de información para la gestión de los programas de formación, teniendo en cuenta la visión del alumno, los profesores y los centros.

Nueva Plataforma de Interoperabilidad:

Incorporar una infraestructura tecnológica para el intercambio de información entre sistemas de información, tanto entre las aplicaciones del INAEM con otros sistemas de información donde exista la necesidad de integrar datos.

En Zaragoza, a la fecha de firma electrónica

El Secretario General del INAEM
Recaredo García Gapsar

VºBº
La Directora Gerente
del Instituto Aragonés de Empleo
Ana López Ferriz

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la Cámara de Cuentas de Aragón

Calle Jerusalén, 4 - 50009 Zaragoza - Teléfono: 976912912 - camara@camaracuentasaragon.es