

Un Marco de Monitoreo y Evaluación (M&E) para el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027

España



MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

SERVICIO PÚBLICO
DE EMPLEO ESTATAL



OECD

BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

Un Marco de Monitoreo y Evaluación (M&E) para el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027

España

Prólogo

Cada vez más se exige que los gobiernos demuestren que sus proyectos, programas y políticas públicas se implementan de manera efectiva y eficiente, y que son capaces de generar un impacto positivo. Como resultado de esta mayor atención al desempeño gubernamental, un número creciente de países miembros de la OCDE han optado por diseñar e implementar sistemas formales de Monitoreo y Evaluación (M&E) para monitorear y evaluar sus intervenciones de manera sistemática.

Un sistema de M&E riguroso es fundamental para una toma de decisiones acertada y un aprendizaje y mejora continuos en el ámbito de las políticas públicas. Todas las decisiones que tienen lugar durante el diseño e implementación de las políticas públicas pueden beneficiarse de las lecciones aprendidas con políticas implementadas anteriormente, o en otros lugares, y que hayan demostrado conducir a los resultados deseados. El M&E también contribuye a la rendición de cuentas y la transparencia de la acción gubernamental. Estos sistemas proporcionan información detallada sobre hasta qué punto los gobiernos están logrando sus objetivos, lo que ayuda a promover la confianza en la toma de decisiones gubernamentales entre los actores sociales.

La literatura existente sobre conceptos y metodologías de M&E, así como acerca de las experiencias de países concretos en la construcción y fortalecimiento de sus sistemas de M&E, es considerablemente amplia. La OCDE está contribuyendo a esta área del conocimiento a través de una nueva serie de informes sobre M&E. Este informe, *“Un Marco de Monitoreo y Evaluación para el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027”*, es el primero de la serie. El mismo resume el trabajo realizado por la OCDE y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de España para el diseño de un marco de M&E para el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027.

Este informe es obra de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELS) de la OCDE. El informe fue escrito por Martina García Aisa (Analista de Políticas Sociales) y Paula Silva (consultora independiente), bajo la supervisión de Veerle Miranda (Economista Senior) y el liderazgo de Monika Queisser (Jefa de la División de Políticas Sociales en ELS). Hanna Varkki proveyó apoyo editorial y Jayne Maddock brindó apoyo logístico.

El informe completo puede encontrarse en la página web del proyecto en la siguiente dirección:

www.oecd.org/employment/youth

Contenido

Prólogo	3
1 Antecedentes y desarrollo del proyecto	5
2 Teoría de Cambio	7
2.1. La problemática	9
2.2. La solución propuesta: El Plan de Garantía Juvenil Plus	9
3 Marco de indicadores	14
4 Propuesta de estrategia de evaluación	20
4.1. Objetivos, alcance y principios de la evaluación	20
4.2. Marco de evaluación	21
Anexo A. Marco conceptual	28
FIGURAS	
Figura 2.1. TdC del PGJ+ 2021-2027	8
Figura 4.1. Fases de evaluación propuestas para el PGJ+	23

1 Antecedentes y desarrollo del proyecto

Actualmente, brindar a los jóvenes de oportunidades de empleo estables y de calidad siendo un desafío en España. La incidencia del empleo temporal entre los jóvenes de 15 a 24 años fue del 68% en 2019; la tasa más alta de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Estas dificultades se han agudizado recientemente debido a la crisis derivada de la COVID-19, que volvió a impulsar al alza la tasa de paro juvenil español, la cual se situaba en un 32,3% en noviembre 2022, en comparación con una media de la OCDE del 10,9%.

En respuesta a esta situación, España aprobó recientemente el Plan de Garantía Juvenil Plus (PGJ+) 2021-2027, que tiene como principales objetivos reducir la incidencia del desempleo juvenil, mejorar la calidad del empleo juvenil, y luchar contra la brecha de género en el empleo juvenil. Es en este contexto que el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) español solicitó asistencia técnica de la OCDE para el diseño de un marco de Monitoreo y Evaluación (M&E) para el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027.

El proyecto comenzó oficialmente en enero de 2022, y tras un periodo inicial de revisión de documentación y de entrevistas con los actores principales, se tomó la decisión de adoptar un enfoque participativo para la elaboración de la Teoría de Cambio (TdC) del programa.

Para lograr este objetivo, el equipo de la OCDE llevó a cabo una serie de talleres colaborativos de TdC entre el 26 y 28 de abril en Madrid. Tomando como referencia los seis ejes vertebradores del Plan de Garantía Juvenil Plus, los talleres se estructuraron en seis grupos de trabajo: Eje 1: Orientación; Eje 2: Formación; Eje 3: Oportunidades de empleo; Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; Eje 5: Emprendimiento; Eje 6: Mejora del marco institucional. En total, 67 representantes de las comunidades autónomas y otros agentes sociales participaron en los talleres.

El trabajo realizado por los participantes de los talleres sentó las bases para la elaboración del borrador inicial de la TdC del Plan de Garantía Juvenil Plus, el cual fue presentado a la Subdirección General de Políticas Activas de Empleo del SEPE y al equipo de apoyo de Garantía Juvenil en una reunión remota que tuvo lugar el 4 de julio de 2022. Durante dicha reunión, se revisaron cada uno de los elementos del borrador de la TdC, se propusieron modificaciones y mejoras y se validaron supuestos y conclusiones. La propuesta final fue circulada a los representantes de las comunidades autónomas y agentes sociales que habían participado en los talleres colaborativos, los cuales revisaron el documento y dieron comentarios finales. Dichas aportaciones fueron integradas en la versión final de la TdC, la cual fue aprobada en septiembre de 2022 y se detalla en la sección 2 de este documento.

El impacto y los resultados esperados del Plan de Garantía Juvenil Plus, así como los productos identificados para cada eje de trabajo, sentaron las bases para el desarrollo de un marco de indicadores a cada nivel de la TdC. Durante los meses de octubre y noviembre 2022, el equipo de la OCDE, con el apoyo y colaboración del SEPE, elaboró una propuesta de marco de indicadores cuantitativos y cualitativos para la correcta medición de los resultados esperados y productos descritos en la TdC. Esta propuesta inicial fue discutida y revisada con los mismos agentes que se involucraron en el desarrollo de la TdC del programa a través de un taller remoto que tuvo lugar el 27 de octubre de 2022, y una sesión de trabajo presencial en Madrid el día 30 de noviembre de 2022. Los comentarios y aportaciones realizadas durante esas sesiones, así como los

comentarios recibidos de manera escrita por correo electrónico, fueron integrados en la propuesta actual del marco de indicadores que se detalla en la sección 3 de este documento.

Por último, y utilizando como base dicha TdC y el consiguiente marco de indicadores, el equipo de la OCDE elaboró una propuesta de estrategia de evaluación para el Plan de Garantía Juvenil Plus (sección 4), la cual tiene como objetivo principal trazar las líneas metodológicas fundamentales en las que pueda sustentarse, si así se requiere, el diseño de futuras evaluaciones del plan.

2 Teoría de Cambio

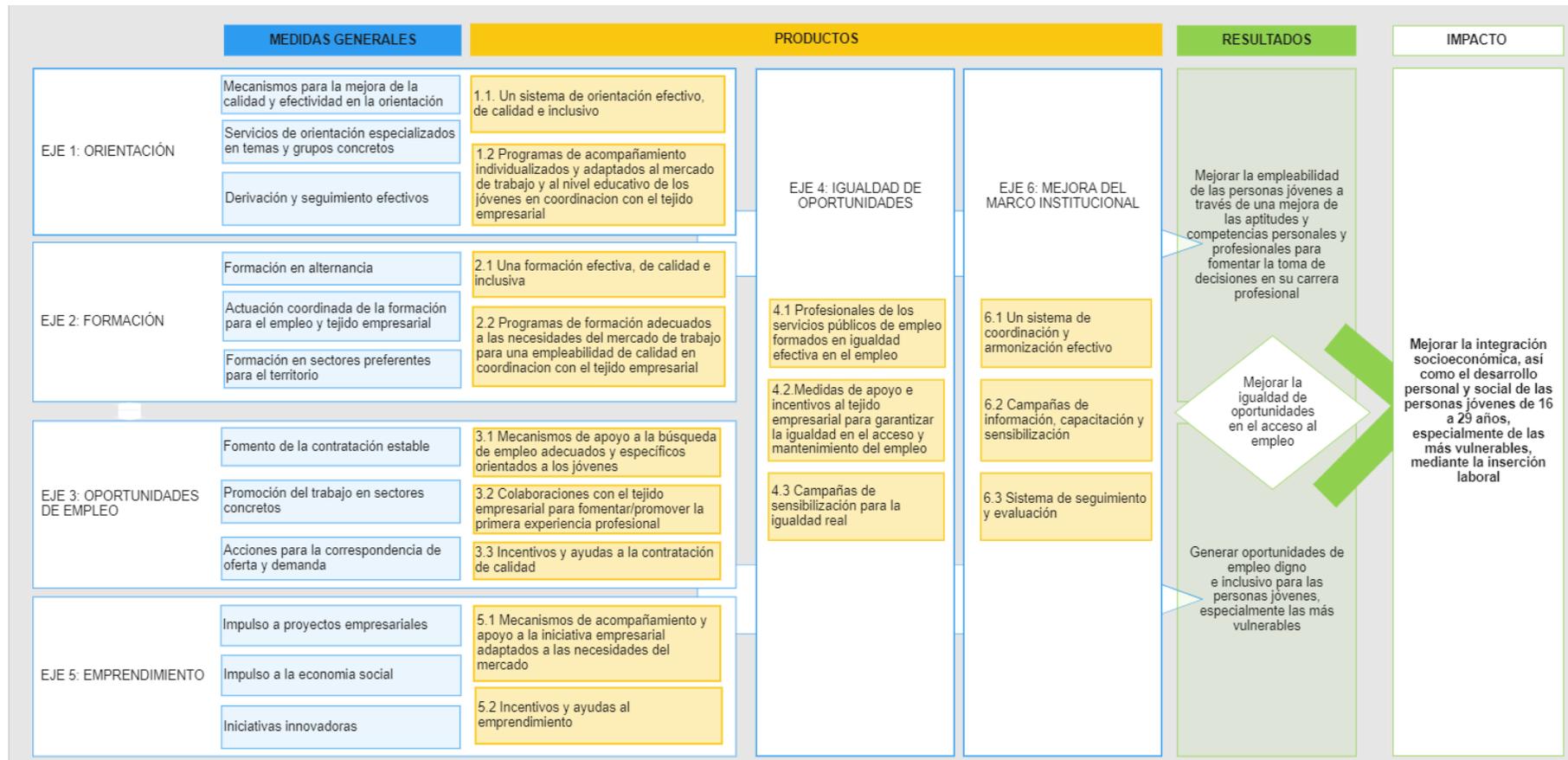
Una Teoría de Cambio busca articular cómo un programa pretende lograr un cambio en particular. Lo hace identificando el problema a abordar, las soluciones para abordarlo, los objetivos a alcanzar, así como las medidas que deben implementarse y los productos que deben materializarse para la consecución de los objetivos. Una TdC también especifica los supuestos sobre cómo ocurrirá el cambio y los mecanismos causales necesarios para que éste ocurra. La TdC sienta así las bases para el posterior diseño de un marco de indicadores que permitan el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas que se elaboren en el marco de dicho programa.

Dada la complejidad e incertidumbre del contexto económico actual, la TdC no debe considerarse estática o constante, sino algo que se debe revisar periódicamente para evaluar si sus suposiciones siguen siendo verdaderas y aplicables. Además, si bien la TdC del Plan de Garantía Juvenil Plus es una TdC del plan en su conjunto, cada comunidad autónoma donde se implemente tendrá una versión "descentralizada" de la TdC que tiene como objetivo seguir reflejando el mismo o una lógica causal similar, pero con más especificaciones únicas para esa ubicación.

La Figura 2.1 muestra una representación gráfica de la TdC del plan, así como un resumen narrativo. Las subsecciones siguientes, por su parte, presentan en detalle la narrativa que subyace a este esquema inicial, incluyendo:

1. La problemática a abordar
2. La solución propuesta: el Plan de Garantía Juvenil Plus
 - a. Los objetivos: resultados e impacto esperados
 - b. Ejes de trabajo
 - c. Medidas y productos

Figura 2.1. Teoría de Cambio del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027



Resumen narrativo

El objetivo general del PGJ+ es contribuir a mejorar la integración socioeconómica, así como el desarrollo personal y social de las personas jóvenes de 16 a 29 años, especialmente de las más vulnerables, mediante la mejora de la inserción laboral. Para contribuir a esta realidad, se requieren seis ejes de trabajo diferentes, que, aunque con objetivos independientes, establecen sinergias y colaboran entre sí para la consecución de resultados comunes. Por un lado, para mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes, los ejes 1 y 2 deberán crear sistemas de orientación y formación efectivos, de calidad, e inclusivos, respectivamente. Por otro lado, y en aras a generar oportunidades de empleo digno e inclusivo, los ejes 3 y 5 tratarán de impulsar tanto la contratación de calidad en sectores estratégicos y relevantes para los territorios, como la oferta y el acompañamiento al emprendimiento efectivos. El trabajo de todos estos ejes deberá estar regido por el principio de igualdad y no discriminación, cuyo cumplimiento será incentivado y asegurado por parte del eje 4. Por último, el eje 6 será responsable de asegurar la armonización y eficacia en la coordinación, seguimiento, y difusión del PGJ+

2.1. La problemática ¹

A pesar de la tendencia positiva en los datos del mercado de trabajo juvenil de los últimos años, continúan existiendo problemas relacionados con la precariedad laboral, la necesidad de mejorar la empleabilidad y la formación, así como de buscar nuevos sectores que ofrezcan a las personas jóvenes oportunidades de empleo estable y de calidad.

La crisis sanitaria ha incidido de manera particularmente intensa en el colectivo de personas jóvenes. Según datos del Informe “Jóvenes y mercado de trabajo” de septiembre de 2020 de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, la población joven se ha visto especialmente afectada por la disminución de la actividad económica durante la crisis sanitaria de la COVID-19 y está siendo uno de los colectivos más afectados por el impacto negativo de la crisis. Si bien se prevé una mejoría en los datos, se abre un marco de incertidumbre en la evolución próxima del empleo joven en España, que precisa de estrategias de actuaciones flexibles y adaptables a las circunstancias cambiantes.

El PGJ+ 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes se enfrenta por tanto a viejos y nuevos retos. La transición al mercado laboral y el incremento de la empleabilidad de las personas jóvenes que siempre han sido los objetivos de las políticas activas de empleo, deben realizarse en este momento en un contexto de regeneración motivada por la crisis sanitaria en el que el trabajo joven está destinado a jugar un papel fundamental.

2.2. La solución propuesta: El Plan de Garantía Juvenil Plus

2.2.1. Los objetivos: Impacto y resultados esperados

Considerando los retos significativos presentados en la sección anterior, y como se puede observar en la Figura 2.1, a largo plazo (2030), el **impacto esperado** del PGJ+ es:

- Mejorar la integración socioeconómica, así como el desarrollo personal y social de las personas jóvenes de 16 a 29 años, especialmente de las más vulnerables, mediante la inserción laboral.
- Para ello, los **resultados esperados** del PGJ+, a alcanzar para 2027 son:
- Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes a través de una mejora de las aptitudes y competencias personales y profesionales para fomentar la toma de decisiones en su carrera profesional.
- Generar oportunidades de empleo digno e inclusivo para las personas jóvenes, especialmente las más vulnerables.

2.2.2. Ejes de trabajo

Para alcanzar los resultados e impacto esperados, el PGJ+ identifica respuestas integrales para las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo desde una perspectiva de desarrollo sostenible y de búsqueda de la excelencia en la gestión de los servicios ofrecidos.

En concreto, la actuación del PGJ+ se sustenta sobre la ejecución de seis ejes de trabajo alineados con los resultados e impacto esperados. Cada uno de los ejes deberá enfocarse en implementar una serie de medidas generales, que den lugar a una serie de productos que contribuirán a la consecución de los resultados del plan, y eventualmente, a generar el impacto deseado.

¹ Breve resumen del análisis recogido en el Boletín Oficial del Estado. Sec.I. Pág. 76299

Desde una perspectiva de M&E, los seis ejes del PGJ+ se basan en los siguientes **supuestos (S)**:

- S1: Todos los ejes son necesarios para alcanzar los objetivos finales.
- S2: Existen dependencias y sinergias positivas entre los ejes y, a partir de las mismas, se logrará mayor efectividad y eficiencia en la gestión e implementación del plan. Esta interacción se basa en un fuerte componente de coordinación, monitoreo y aprendizaje que sustenta la implementación del plan.
- S3: La implementación de cada uno de los ejes es flexible, adaptativa y ágil para aumentar el volumen de personas inscritas y, consiguientemente, la relevancia del plan.
- S4: Los productos del programa son pertinentes y útiles para los y las jóvenes beneficiarias previstos en los contextos previstos.
- S5: Los destinatarios del plan tienen el acceso y la motivación necesarios para participar.

2.2.3. *Medidas y productos de los ejes del Plan de Garantía Juvenil Plus*

La TdC comienza por identificar una serie de medidas de actuación para cada uno de los ejes del PGJ+. Las medidas descritas en la TdC se describen de manera general, resaltando de esta manera la importancia de la contextualización de cada una de las acciones específicas a las realidades concretas de cada comunidad autónoma. Desde una perspectiva de M&E, las especificidades geográficas se verán reflejadas en las acciones concretas adoptadas en cada comunidad autónoma. Los productos esperados de cada eje, no obstante, serán transversales en todas las comunidades autónomas, lo que permitirá la identificación de indicadores comunes en todo el territorio (véase sección 3).

Los productos se refieren a los entregables (bienes, servicios, productos tangibles) producidos por cada uno de los ejes. El conjunto de los productos permite el logro de los resultados esperados del plan. Las medidas y productos específicos para la consecución de cada uno de los resultados esperados del PGJ+ se detallan a continuación.

Resultado esperado 1: Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes a través de una mejora de las aptitudes y competencias personales y profesionales para fomentar la toma de decisiones en su carrera profesional

Tal y como se ilustra en la Figura 2.1, los ejes 1 y 2 del PGJ+ tienen como finalidad contribuir a la consecución del primer resultado esperado del plan. La implementación de ambos ejes contribuirá a que las personas jóvenes beneficiarias adquieran las aptitudes y competencias necesarias y/o mejoren su experiencia profesional, para mejorar así su empleabilidad y eventualmente facilitar su inserción laboral.

Eje 1: Orientación. Este eje contempla las medidas destinadas a que se consolide un sistema de orientación cualificado, insertado en la aplicación y desarrollo de todo el sistema de Garantía Juvenil Plus, que lleve a cabo un seguimiento personalizado y profesional, que acompañe en el desarrollo de las carreras profesionales de las personas y de los proyectos empresariales, promoviendo un empleo estable y de calidad.

- **Medidas generales.** Las medidas de este eje se dividen en tres bloques:
 - Establecimiento de mecanismos para la mejora de la calidad y la efectividad en la orientación
 - Configuración de servicios de orientación especializados en temas y grupos de personas concretas
 - Implementación de un sistema de derivación y seguimiento efectivo
- **Productos.** La TdC identifica que la implementación de las medidas del eje 1 resulte en los siguientes productos:
 - **Producto 1.1.** Un sistema de orientación efectivo, de calidad e inclusivo que acompaña en el desarrollo de las carreras profesionales de las personas y de los proyectos empresariales
 - **Producto 1.2.** Programas de acompañamiento individualizados y adaptados al mercado de trabajo y al nivel educativo de los jóvenes en coordinación con el tejido empresarial

Eje 2: Formación. Este eje incluye las actuaciones de formación tanto del sistema nacional de cualificación como de Formación Profesional en el trabajo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional, de iniciativas de formación dual y de formación en alternancia con la actividad laboral.

- **Medidas generales.** Las medidas de este eje se dividen en tres bloques:
 - Formación en alternancia mediante escuelas taller, talleres de empleo y programas mixtos de Empleo - Formación
 - Actuación coordinada de la formación para el empleo y tejido empresarial
 - Identificación y formación en sectores preferentes para el territorio
- **Productos.** La TdC identifica que la implementación de las medidas del eje 2 resulte en los siguientes productos:
 - **Producto 2.1.** Una formación efectiva, de calidad e inclusiva
 - **Producto 2.2.** Programas de formación adecuados a las necesidades del mercado de trabajo para una empleabilidad de calidad en coordinación con el tejido empresarial

Supuestos en los que se fundamentan los ejes 1 y 2. Se espera que los productos de los ejes 1 y 2 contribuyan a lograr el primer resultado esperado del plan, suponiendo que:

- **S1:** el profesional técnico cuenta con la formación, las habilidades, los recursos y el apoyo suficientes.
- **S2:** los profesionales de los ejes 1 y 2 trabajan en coordinación y se complementan entre sí.
- **S3:** la orientación y la formación están vinculadas a las políticas activas de empleo, laborales, económicas e industriales, y ofrecen una orientación y formación continua.
- **S4:** las acciones de orientación y formación se adaptan al mercado laboral y tienen en cuenta las diferentes necesidades e intereses de las personas jóvenes según su nivel formativo para adecuarlas a los sectores con más oferta de empleo.
- **S5:** los servicios de orientación informan sobre la existencia de itinerarios personalizados de inserción a personas en situación de especial vulnerabilidad.
- **S6:** las medidas de formación son atractivas para los jóvenes.
- **S7:** en la implementación de los ejes, las personas jóvenes son las protagonistas de su trayectoria hacia el empleo digno. Los procesos de cualificación e inserción laboral se enmarcan en un sistema de orientación y formación flexible y eficaz, permeable con el mundo laboral, adaptado a la individualidad y a la diversidad.

Resultado esperado 2: Generar oportunidades de empleo digno e inclusivo para las personas jóvenes, especialmente las más vulnerables

Tal y como se ilustra en la Figura 2.1, los ejes 3 y 5 tienen como finalidad contribuir a la consecución del segundo resultado esperado del plan. La implementación de ambos ejes contribuirá a la generación de oportunidades de empleo digno e inclusivo para personas jóvenes, y particularmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo.

Eje 3: Oportunidades de empleo. Este eje comprende las actuaciones o actividades que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, particularmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, personas en situación de riesgo de exclusión social, entre ellas las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, personas con responsabilidades familiares, y de las mujeres víctimas de violencia de género.

- **Medidas generales.** Las medidas de este eje se dividen en tres bloques:
 - Fomento de la contratación estable
 - Promoción del trabajo en sectores concretos

- Acciones para la correspondencia de oferta y demanda
- **Productos.** La TdC identifica que la implementación de las medidas del eje 3 resulte en los siguientes productos:
 - **Producto 3.1.** Mecanismos de apoyo a la búsqueda de empleo adecuados y específicos orientados a los jóvenes
 - **Producto 3.2.** Colaboraciones con el tejido empresarial para fomentar/promover la primera experiencia profesional
 - **Producto 3.3.** Incentivos y ayudas a la contratación de calidad

Eje 5: Emprendimiento. Este eje comprende las medidas dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, especialmente encaminadas a la dinamización e impulso del desarrollo económico local, inclusivo y sostenible.

- **Medidas generales.** Las medidas de este eje se dividen en tres bloques:
 - Impulso a los proyectos empresariales
 - Impulso a la economía social
 - Iniciativas innovadoras
- **Productos.** La TdC identifica que la implementación de las medidas del eje 5 resulte en los siguientes productos:
 - **Producto 5.1.** Mecanismos de acompañamiento y apoyo a la iniciativa empresarial adaptados a las necesidades del mercado
 - **Producto 5.2.** Incentivos y ayudas al emprendimiento

Supuestos en los que se fundamentan los ejes 3 y 5. Se espera que los productos de los ejes 3 y 5 contribuyan a lograr el segundo resultado esperado del plan, suponiendo que:

- **S1:** el profesional técnico cuenta con la formación, las habilidades, los recursos y el apoyo suficientes.
- **S2:** los profesionales de los ejes 3 y 5 trabajan en coordinación con los ejes 1 y 2 y se complementan entre sí.
- **S3:** el personal técnico consolida una relación con el sector privado y con las entidades locales.
- **S4:** el sector privado y los agentes sociales muestran interés en colaborar con PGJ+.
- **S5:** el contexto económico favorece la integración laboral de la población joven, en especial la más vulnerable.
- **S6:** los incentivos y ayudas, generan una contratación de calidad y que se mantiene en el tiempo.

Resultados esperados transversales

Además de los anteriores, la TdC del plan presenta dos ejes transversales al resto de ejes en la implementación del PGJ+.

Eje 4: Igualdad de oportunidades. Se trata de un eje transversal en las actividades de Garantía Juvenil Plus, que tiene como objetivo específico la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, y que establece la obligatoriedad de que la perspectiva de género se aplique en todas las acciones del PGJ+. La TdC identifica la centralidad de la igualdad de género y la no discriminación como un objetivo en sí y también transversal a cada uno de los ejes para alcanzar los objetivos finales. Incluye actuaciones o actividades dirigidas a promover la igualdad de oportunidades en el empleo, tanto en el ámbito de la igualdad de género (bloque primero), como en el ámbito del principio de igualdad y no discriminación por diferentes causas (bloque segundo).

- **Medidas generales.** Las medidas de este eje se dividen en 2 bloques:
 - Promoción de la conciliación y de la corresponsabilidad, así como de la igualdad de género

- Integración del principio de igualdad y no discriminación en el funcionamiento ordinario y transversal de Garantía Juvenil Plus:
- **Productos.** La TdC identifica que la implementación de las medidas del eje 2, resulte en los siguientes productos:
 - **Producto 4.1.** Profesionales de los servicios públicos de empleo formados en igualdad efectiva en el empleo
 - **Producto 4.2.** Medidas apoyo e incentivos al tejido empresarial para garantizar la igualdad en el acceso y mantenimiento del empleo
 - **Producto 4.3.** Campañas de sensibilización para la igualdad real

Supuestos en los que se fundamenta el eje 4. Se espera que los productos del eje 4 contribuyan a mejorar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, suponiendo que:

- **S1:** el profesional técnico del eje 4 cuenta con la formación, las habilidades, los recursos y los apoyos suficientes para colaborar con el resto de ejes.
- **S2:** los profesionales de los ejes 1 y 2, 3 y 5 trabajan en coordinación con el eje 4 y se complementan entre sí.
- **S3:** se consolida una relación con el sector privado y con las entidades locales para promover la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral.
- **S4:** el sector privado y los agentes sociales muestran interés en la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.

Eje 6: Mejora del marco institucional. Este eje comprende las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo, así como el impulso a su modernización. El contenido de este eje tiene un carácter instrumental cuyo resultado se verá reflejado en una mayor eficacia en la consecución de los objetivos finalistas de activación e inserción.

- **Medidas generales.** Las medidas de este eje se dividen en 2 bloques:
 - Comunicación y difusión
 - Mecanismos para la mejora de la Gobernanza del Sistema Nacional de Garantía Juvenil
- **Productos.** La TdC identifica que la implementación de las medidas del eje 6 resulte en los siguientes productos:
 - **Producto 6.1.** Un sistema de coordinación y armonización efectivo
 - **Producto 6.2.** Campañas de información, capacitación y sensibilización
 - **Producto 6.3.** Un sistema de seguimiento y evaluación

3

Marco de indicadores

Indicador	Definición	Fuente de datos	Desglose(s)
Impacto: Mejorar la integración socioeconómica, así como el desarrollo personal y social de las personas jóvenes de 16 a 29 años, especialmente de las más vulnerables, mediante la inserción laboral.			
Tasa de inserción laboral de los participantes de GJ+ ²	<p>Proporción de participantes de GJ+ que se encuentran empleados 12 meses después de salir de la fase preparatoria de GJ+.</p> <p>El numerador incluye a los jóvenes que se encuentran empleados 12 meses después de haber salido de la fase preparatoria de GJ+.</p> <p>El denominador es la suma de los jóvenes empleados y desempleados que salieron de GJ+ hace 12 meses.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años) Nivel educativo (CINE) Residencia rural/urbana³ Discapacidad Migrantes o minorías étnicas⁴ CCAA + Tipo de contrato (por cuenta propia o ajena, indefinido, temporal) + Sector de actividad
Tasa de participantes de GJ+ no empleados ni en formación	<p>Proporción de participantes de GJ+ que no se encuentran empleados y que no cursan ninguna clase de formación o capacitación 12 meses después de salir de GJ+.</p> <p>El numerador incluye a los jóvenes que, 12 meses después de salir de GJ+:</p> <p>a) No están empleados (desempleados o inactivos según la definición de la OIT); y</p> <p>b) No están cursando ninguna clase de formación o capacitación.</p> <p>El denominador es la suma de los jóvenes que salieron de GJ+ hace 12 meses.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años) Nivel educativo (CINE) Residencia rural/urbana Discapacidad Migrantes o minorías étnicas CCAA

² Los indicadores de impacto propuestos requieren, para su construcción, una de las siguientes alternativas: i) que el registro administrativo de Garantía Juvenil (GJ) haga un seguimiento periódico de los participantes del programa una vez finalizada la fase preparatoria (es decir, que la información acerca de la situación de empleo y/o formación de los participantes sea recogida cada cierto intervalo de tiempo), o ii) que el equipo encargado de la evaluación de GJ+ sea autorizado para realizar una encuesta a una muestra representativa de los participantes de GJ+.

Tras la conversación mantenida con el Servicio de Empleo Público Estatal el día 18 de noviembre de 2022, se entiende que la primera opción es factible. El registro administrativo de GJ mantiene un seguimiento de los participantes de GJ a lo largo del tiempo, lo que permite conocer su situación de empleo y formación en diferentes momentos.

No obstante, en caso de que ninguna de las alternativas anteriores fuese factible, se podrían proponer como indicadores alternativos de impacto algunos de los indicadores macroeconómicos sugeridos por la Comisión Europea y la Organización Internacional del Trabajo en la [guía de seguimiento de GJ](#) (por ejemplo, la tasa de empleo juvenil). Es importante resaltar, no obstante, que esta alternativa dificultaría la atribución de impacto a las intervenciones llevadas a cabo por GJ+, pues existen otros programas de empleo juvenil y factores contextuales que tienen la capacidad de influir en esos indicadores macroeconómicos.

³ Este indicador de desagregación vendrá determinado por la variable “municipio de residencia” del participante.

⁴ La construcción concreta de este indicador de desagregación dependerá del tipo de información recogida por el registro administrativo de GJ. Es de esperar que sea sustituido por “jóvenes en riesgo de exclusión social” o “jóvenes en situación de especial vulnerabilidad”.

Indicador	Definición	Fuente de datos	Desglose(s)
Resultados			
Resultado 1: Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes, especialmente las más vulnerables			
Mejora de competencias (básicas, técnicas y transversales)	<p>Proporción anual de participantes de GJ+ que han aceptado la oferta de alguno de los siguientes programas de educación o formación:</p> <ul style="list-style-type: none"> Programas conducentes a la obtención de una calificación CINE superior a la que cuentan actualmente. Programa para la adquisición de conocimientos teóricos o prácticos especializados, que se requieren para desempeñar funciones o tareas específicas en el trabajo. Aquí se incluyen, por ejemplo, las ofertas de prácticas laborales y aprendizaje. Programas para la mejora de competencias transversales definidas por la OIT (capacidad de aprender, comunicación, resolución de problemas y trabajo en equipo). <p>El numerador incluye el número anual de jóvenes que salió de la fase preparatoria de GJ+ por aceptar la oferta de algún programa de educación o formación mencionado. El denominador es el número anual de jóvenes que salió de la fase preparatoria de GJ+.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años) Nivel educativo (CINE) Residencia rural/urbana Discapacidad Migrantes o minorías étnicas CCAA + Tipo de formación (competencias básicas, técnicas, o transversales)
Búsqueda activa de empleo	Número medio anual de atenciones recibidas por un participante en el marco de GJ+. ⁵	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años) Nivel educativo (CINE) Residencia rural/urbana Discapacidad Migrantes o minorías étnicas CCAA
Resultado 2: Generar oportunidades de empleo digno e inclusivo para personas jóvenes			
Situación de empleo al salir de la fase preparatoria de GJ+	<p>Proporción de participantes de GJ+ que han aceptado una oferta de empleo.</p> <p>El numerador incluye el número anual de jóvenes que salió de la fase preparatoria de GJ+ por aceptar una oferta de empleo. El denominador es el número anual de jóvenes que salió de la fase preparatoria de GJ+.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años) Nivel educativo (CINE) Residencia rural/urbana Discapacidad Migrantes o minorías étnicas CCAA + Tipo de contrato (por cuenta propia o ajena, indefinido, temporal⁶)

⁵ La construcción concreta de este indicador tratará de recoger el número medio anual de “políticas activas del mercado de trabajo” en las que participa un joven beneficiario de GJ+. De todas las atenciones codificadas en el registro administrativo de GJ, el equipo evaluador deberá determinar cuáles de ellas deben ser consideradas políticas activas del mercado de trabajo.

⁶ Es importante destacar que la OCDE recomendó inicialmente una desagregación adicional, según si la oferta de empleo aceptada por el participante estuviera subvencionada o no. Tras la reunión mantenida con el Servicio de Empleo Público Estatal, que a su vez consultó con la Subdirección General de Estadística e Información, esta información no estaría recogida por el registro administrativo de GJ.

Indicador	Definición	Fuente de datos	Desglose(s)
Productos			
Productos necesarios para la consecución del Resultado 1 (Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes, especialmente las más vulnerables)			
1.1. Sistema de orientación efectivo, de calidad e inclusivo			
Cobertura de GJ+	Porcentaje de población objetivo en la fase preparatoria de GJ+. El numerador incluye al número anual de jóvenes en la fase preparatoria de GJ+ El denominador es la población media anual de jóvenes no empleados ni en formación (según la Encuesta de Población Activa).	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil + Encuesta sobre la Población Activa (EPA) de la UE 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años)
Tiempo de salida de la fase preparatoria de GJ+	Proporción de jóvenes inscritos en GJ+ que todavía se encuentran en la fase preparatoria de GJ+ después del objetivo del cuarto mes El numerador se refiere al número anual de jóvenes que entraron al sistema de GJ+ pero no salieron de la fase preparatoria en el plazo de cuatro meses. El denominador es la población media anual de jóvenes en la fase preparatoria de GJ+	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años)
Formación del personal responsable de las tareas de orientación	Proporción del personal de los servicios públicos de empleo y organismos intermedios responsable de tareas de orientación que ha recibido formación cualificada y específica en esta materia.	<ul style="list-style-type: none"> SEPE Servicios públicos de empleo de las CCAA Organismos intermedios 	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de formación recibida Duración de la formación recibida
1.2. Programas de acompañamiento individualizado y adaptados al mercado de trabajo y al nivel educativo de los jóvenes en coordinación con el tejido empresarial			
Atención de orientación individualizada	Número anual de jóvenes inscritos en GJ+ que han recibido atención de orientación individualizada, en la que el acompañamiento es adaptado a sus características y objetivos personales.	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años)
Colaboración con el tejido empresarial en materia de orientación ⁷	Número anual de colaboraciones en materia de orientación establecidas con el tejido empresarial. Por ejemplo, sucesión de visitas, reuniones, y/o consultas para la definición clara de perfiles profesionales, o de las competencias básicas, profesionales y transversales requeridas para los distintos puestos de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> Servicios públicos de empleo de las CCAA Organismos intermedios 	<ul style="list-style-type: none"> Sector de actividad⁸
2.1. Una formación efectiva, de calidad e inclusiva			
Formación del personal responsable de las tareas de formación	Proporción del personal de los servicios públicos de empleo y organismos intermedios responsable de tareas de formación que ha recibido formación cualificada y específica en esta materia.	<ul style="list-style-type: none"> SEPE Servicios públicos de empleo de las CCAA Organismos intermedios 	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de formación recibida Duración de la formación recibida
2.2. Programas de formación adecuados a las necesidades del mercado de trabajo para una empleabilidad de calidad en coordinación con el tejido empresarial			
Colaboración con el tejido empresarial en materia de formación	Número anual de programas de formación/capacitación en los que el diseño o implementación del currículo se realiza en coordinación con el tejido empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> Servicios públicos de empleo de las CCAA Organismos intermedios 	<ul style="list-style-type: none"> Sector de actividad

⁷ Nótese que este indicador y el indicador 2.2. no son excluyentes. Pueden establecerse colaboraciones con el tejido empresarial en materia de orientación que no continúan en materia de formación, y viceversa (pueden existir colaboraciones en materia de formación de las personas jóvenes sin que hubiera existido una interacción previa en materia de orientación).

⁸ Para facilitar la consistencia en la construcción de indicadores, se recomienda utilizar las mismas categorías y definiciones de actividad que las que existen actualmente en el registro administrativo de GJ.

Indicador	Definición	Fuente de datos	Desglose(s)
Productos necesarios para la consecución del Resultado 2 (Generar oportunidades de empleo digno e inclusivo para personas jóvenes)			
3.1. Mecanismos de apoyo a la búsqueda de empleo adecuados y específicos orientados a los jóvenes			
Asesoramiento laboral y asistencia para la búsqueda de empleo	Número anual de jóvenes inscritos en GJ+ que recibieron asesoramiento para la búsqueda de empleo	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años) Sector de actividad
3.2. Colaboraciones con el tejido empresarial para fomentar y promover la primera experiencia profesional			
Primeras experiencias profesionales	Número anual de jóvenes inscritos en GJ+ que participaron en un programa para la promoción de adquisición de primeras experiencias profesionales (e.g. Primera Experiencia Profesional, Tándem ⁹)	<ul style="list-style-type: none"> Servicios públicos de empleo de las CCAA 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años) Sector de actividad
3.3. Incentivos y ayudas a la contratación de calidad			
Incentivos y ayudas a la contratación	Proporción anual de incentivos y ayudas a la contratación ejecutados. El numerador incluye el monto anual de incentivos y ayudas a la contratación ejecutadas. El denominador es el monto anual de incentivos y ayudas a la contratación presupuestados.	<ul style="list-style-type: none"> Unidad Administradora del Fondo Social Europeo Servicios públicos de empleo de las CCAA u organismo competente 	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de ayuda o incentivo (becas, subvenciones, etc.) Sector de actividad Tipo de contratación
5.1. Mecanismos de acompañamiento y apoyo a la iniciativa empresarial adaptados a las necesidades del mercado			
Asesoramiento destinado a la iniciativa empresarial	Número anual de jóvenes inscritos en GJ+ que recibieron asesoramiento destinado a la iniciativa empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> Registro administrativo de Garantía Juvenil 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años) Sector de actividad
Planes de empresa desarrollados	Proporción de jóvenes que recibieron asesoramiento destinado a la iniciativa empresarial, y desarrollaron y presentaron un plan de empresa. ¹⁰ El numerador incluye el número anual de jóvenes que recibieron asesoramiento destinado a la iniciativa empresarial y desarrollaron y presentaron un plan de empresa. El denominador es el número anual de jóvenes que recibieron asesoramiento destinado a la iniciativa empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> Servicios públicos de empleo de las CCAA 	<ul style="list-style-type: none"> Sexo Grupos de edad (16-19, 20-24 y 25-29 años) Sector de actividad
5.2. Incentivos y ayudas para el emprendimiento			
Incentivos y ayudas a la iniciativa empresarial	Proporción anual de incentivos y ayudas a la iniciativa empresarial ejecutados. El numerador incluye el monto anual de incentivos y ayudas a la iniciativa empresarial ejecutados. El denominador es el monto anual de incentivos y ayudas a la iniciativa empresarial presupuestados.	<ul style="list-style-type: none"> Unidad Administradora del Fondo Social Europeo Servicios públicos de empleo de las CCAA u organismo competente 	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de ayuda o incentivo Sector de actividad

⁹ Programas enumerados a modo de ejemplo. Se recomienda incluir la participación en cualquier programa (independientemente de su nombre) cuyo objetivo sea promover la adquisición de primeras experiencias profesionales (la definición de estas experiencias quedará supeditada a lo que determinen las bases reguladoras del propio programa).

¹⁰ Se puede considerar la construcción del mismo indicador a la inversa. Es decir, la proporción de jóvenes inscritos en GJ+ que desarrollaron y presentaron un plan de empresa tras haber recibido asesoramiento destinado a la iniciativa empresarial. El numerador del indicador será el ya descrito. El denominador, en este caso, incluirá el número anual de jóvenes que desarrollaron y presentaron un plan de empresa.

Indicador	Definición	Fuente de datos	Desglose(s)
Productos necesarios para la consecución de resultados transversales			
4.1. Profesionales de GJ+ (orientadores, formadores, etc.) formados en igualdad efectiva en el empleo			
Formación del personal en igualdad efectiva en el empleo	Proporción del personal de los servicios de empleo públicos y organismos intermedios que ha recibido formación cualificada y específica en igualdad efectiva en el empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad Administradora del Fondo Social Europeo • Servicios públicos de empleo de las CCAA u organismo competente 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de formación recibida • Duración de la formación recibida
4.2. Medidas de apoyo e incentivos al tejido empresarial para garantizar la igualdad en el acceso y mantenimiento del empleo			
Incentivos y ayudas para fomentar la igualdad en el acceso y mantenimiento del empleo	Proporción anual de incentivos y ayudas para fomentar la igualdad en el acceso y mantenimiento del empleo ejecutados. El numerador incluye el monto anual de incentivos y ayudas ejecutados. El denominador es el monto anual de incentivos y ayudas presupuestados.	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad Administradora del Fondo Social Europeo • Servicios públicos de empleo de las CCAA u organismo competente 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de ayuda o incentivo • Sector de actividad
4.3. Campañas/eventos de difusión de sensibilización para la igualdad real			
Campañas/ eventos de difusión de sensibilización para la igualdad real	Número anual de campañas/eventos de difusión de sensibilización para la igualdad real ejecutados	<ul style="list-style-type: none"> • SEPE • Servicios públicos de empleo de las CCAA u organismo competente 	
6.1. Campañas/eventos de difusión de información del PGJ+, capacitación y sensibilización			
Campañas/ eventos de difusión de información y sensibilización del PGJ+	Número anual de campañas de información y sensibilización de GJ+ ejecutadas	<ul style="list-style-type: none"> • SEPE • Servicios públicos de empleo de las CCAA 	
6.2. Un sistema de coordinación y armonización entre ejes			
Reuniones y mecanismos de coordinación entre ejes	Número de reuniones y otros mecanismos de coordinación entre ejes implementados	<ul style="list-style-type: none"> • SEPE • Servicios públicos de empleo de las CCAA 	
6.3. Sistema de seguimiento, aprendizaje y evaluación			
Seguimiento anual del plan	Presentación anual de los resultados de seguimiento del marco de indicadores (nivel producto) ante la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.	<ul style="list-style-type: none"> • SEPE 	
Evaluación a mitad y final del plan	Evaluación de los resultados e impacto del PGJ+ a mitad (2024) y final (2027) del plan	<ul style="list-style-type: none"> • SEPE 	
Retroalimentación y aprendizaje	Celebración de talleres de reflexión tras la presentación anual de resultados de seguimiento del plan, así como implementación de cambios fruto de esta realimentación, en coordinación con comunidades autónomas y agentes sociales.	<ul style="list-style-type: none"> • SEPE 	

4 Propuesta de estrategia de evaluación

La presente estrategia de evaluación constituye un documento de carácter general que abarca la totalidad del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027. La finalidad, los objetivos principales y el alcance de la evaluación del PGJ+ se detallan en la sección 4.1 de este documento, mientras que la sección 4.2 recoge el enfoque metodológico y la tipología de evaluaciones propuestas a realizar durante el periodo de programación 2021-2027.

No obstante, antes de desarrollar dichos detalles, es fundamental destacar que:

- La **evaluación** no es un proceso independiente, sino que **depende en gran medida de un seguimiento apropiado de los indicadores recogidos en el marco de indicadores**. Esto es de particular importancia en el caso del PGJ+, ya que el impacto esperado del programa es a largo plazo y, dada la complejidad del contexto socioeconómico en el que se inserta tiene una trayectoria impredecible. Por lo tanto, es fundamental que cualquier evaluación del PGJ+ se diseñe junto con la de un sistema de seguimiento periódico y continuo de los resultados. También es fundamental que las evaluaciones propuestas se planifiquen adecuadamente y cuente con el tiempo necesario para su correcta implementación.
- La presente estrategia **no es exhaustiva y se trata de un documento vivo**, por lo que puede ser modificada en caso de que se considere apropiado, a la luz de la evolución de la implementación del PGJ+ y en función de nuevas necesidades que puedan aflorar.
- La **estrategia propuesta se refiere en todo momento a evaluaciones externas**, es decir, evaluaciones llevadas a cabo por equipos independientes a los que se encargan de la implementación del PGJ+.

4.1. Objetivos, alcance y principios de la evaluación

4.1.1 Objetivos

La función de evaluación del PGJ+ responderá a tres objetivos principales:

- **Apoyar la redición de cuentas**. La evaluación tendrá como uno de sus objetivos principales demostrar cómo y en qué medida se están alcanzando los resultados e impacto esperados del programa. La evaluación del PGJ+ constituye un importante mecanismo de presentación de informes a los órganos pertinentes, y es una herramienta que ayuda comunicar los principales logros del programa.
- **Generar información basada en evidencia que informe la toma de decisiones**. La evaluación permitirá entender los resultados generados por el programa, así como reconocer las fortalezas y debilidades de su implementación. La evaluación constituirá un insumo clave para determinar las medidas correctivas a tomar para mejorar el desempeño general y la eficiencia del PGJ+.

- **Contribuir al aprendizaje, la innovación e identificación de buenas prácticas.** Las lecciones aprendidas y las recomendaciones derivadas de la evaluación del programa serán cruciales para identificar prácticas eficaces y enfoques innovadores que mejoren la implementación futura del PGJ+.

4.1.2 Alcance

La presente estrategia está diseñada para el conjunto de las actuaciones del PGJ+. La actual TdC del programa, junto con el consiguiente marco de indicadores, delimitan el alcance de la evaluación. La evaluación tendrá en cuenta que el PGJ+ es un programa en constante evolución, lo que también implica que la TdC y los supuestos previstos evolucionen a medida que avanza la implementación.

Por ello, la evaluación del PGJ+ se centrará en examinar la contribución del programa a la mejora de la inserción laboral de las personas jóvenes de 16 a 29 años, así como los factores que explican este desempeño.

Las evaluaciones que se propone realizar durante el periodo de implementación del PGJ+ quedan recogidas en la sección 3 de este documento.

4.1.3 Principios rectores

El sistema de evaluación que se propone se apoyará en seis principios fundamentales: 1) independencia, 2) credibilidad, 3) transparencia, 4) participación, 5) enfoque de género e interseccionalidad y 6) utilidad. Con base en estos principios, las evaluaciones del PGJ+ se transformarán en herramientas de gestión útiles que mejorarán el impacto del PGJ+, y asegurarán que las instituciones y organismos encargados de planificar y ejecutar el programa dispongan de información de calidad en la que basar sus decisiones.

4.2. Marco de evaluación

4.2.1 Enfoque metodológico

En esta sección se abordan algunos de los aspectos metodológicos más relevantes para la futura evaluación del PGJ+.

En primer lugar, la metodología de evaluación se basará en la TdC y marco de indicadores del programa, que han sido desarrollados conjuntamente con el SEPE, los servicios de empleo público de las Comunidades Autónomas y otros agentes sociales. La evaluación adoptará un enfoque metodológico teórico, basado en la TdC, el cual considera que las políticas públicas son procesos de acción caracterizados por la complejidad e interconexión de los distintos problemas que se tratan de abordar, y que exigen una actuación integral, frente a análisis fragmentados y descontextualizados.

En segundo lugar, un enfoque de evaluación basado en la TdC se caracteriza porque integra el análisis del contexto con un análisis de los aspectos más operativos de los programas, es decir, recursos existentes, procesos y actividades puestos en marcha, así como productos directos y resultados del mismo. Este enfoque, además, no solo incluye una revisión de las acciones, productos y resultados descritos en la TdC (y detallados más pormenorizadamente en el marco de indicadores), sino que también incluye una revisión profunda de los supuestos explícitos e implícitos identificados en la TdC. La consideración y análisis de estos supuestos está destinada a favorecer tanto la rendición de cuentas como al aprendizaje en la implementación del PGJ+.

Este tipo de evaluación sigue cada paso de la lógica de intervención, identificando los mecanismos del cambio y tratando de responder a las preguntas de por qué y cómo funcionan (o no) las acciones ejecutadas por el programa. Este enfoque teórico produce principalmente una estimación cualitativa de los impactos y responde al uso de técnicas no experimentales. Esta metodología permite explorar el grado y los mecanismos de contribución de las acciones del programa o intervención al logro de los resultados, entendidos como las transformaciones o los cambios observados en los grupos en que se pretendía incidir.

4.2.2 Tipología y fases de la evaluación en el periodo 2021-2027

El enfoque de TdC requiere seguir una metodología de evaluación que aborde las distintas fases del programa: desde su diseño a la implementación del mismo, y la posterior generación de productos y resultados. A ello hay que añadir que las evaluaciones se realizarán considerando la perspectiva de género como elemento transversal. En este sentido, tanto las preguntas de la evaluación, como las herramientas diseñadas para su implementación, tendrán en cuenta dicho enfoque transversal.

Para el periodo de implementación del PGJ+ 2021-2027, se proponen dos fases de evaluación diferenciadas: una evaluación intermedia para el periodo 2024-2025, y una evaluación final para 2027-2028 (Figura 4.1).

Evaluación intermedia (2024-2025)

Se propone que la evaluación intermedia del PGJ+ esté centrada fundamentalmente en valorar el desempeño y la implementación del programa. Esta fase de la evaluación tendrá un carácter eminentemente formativo, y estará directamente vinculada con la función evaluativa de retroalimentación y mejora del programa. Su énfasis se centrará en los procesos y factores que facilitan o dificultan el funcionamiento del programa. En este sentido, la evaluación de desempeño valorará, en concreto, aspectos relacionados con la implementación de las acciones del PGJ+, incluyendo los siguientes criterios: la pertinencia, la cobertura, la coordinación y la eficacia en la ejecución del programa. En concreto, las finalidades que se persiguen con este tipo de evaluación son:

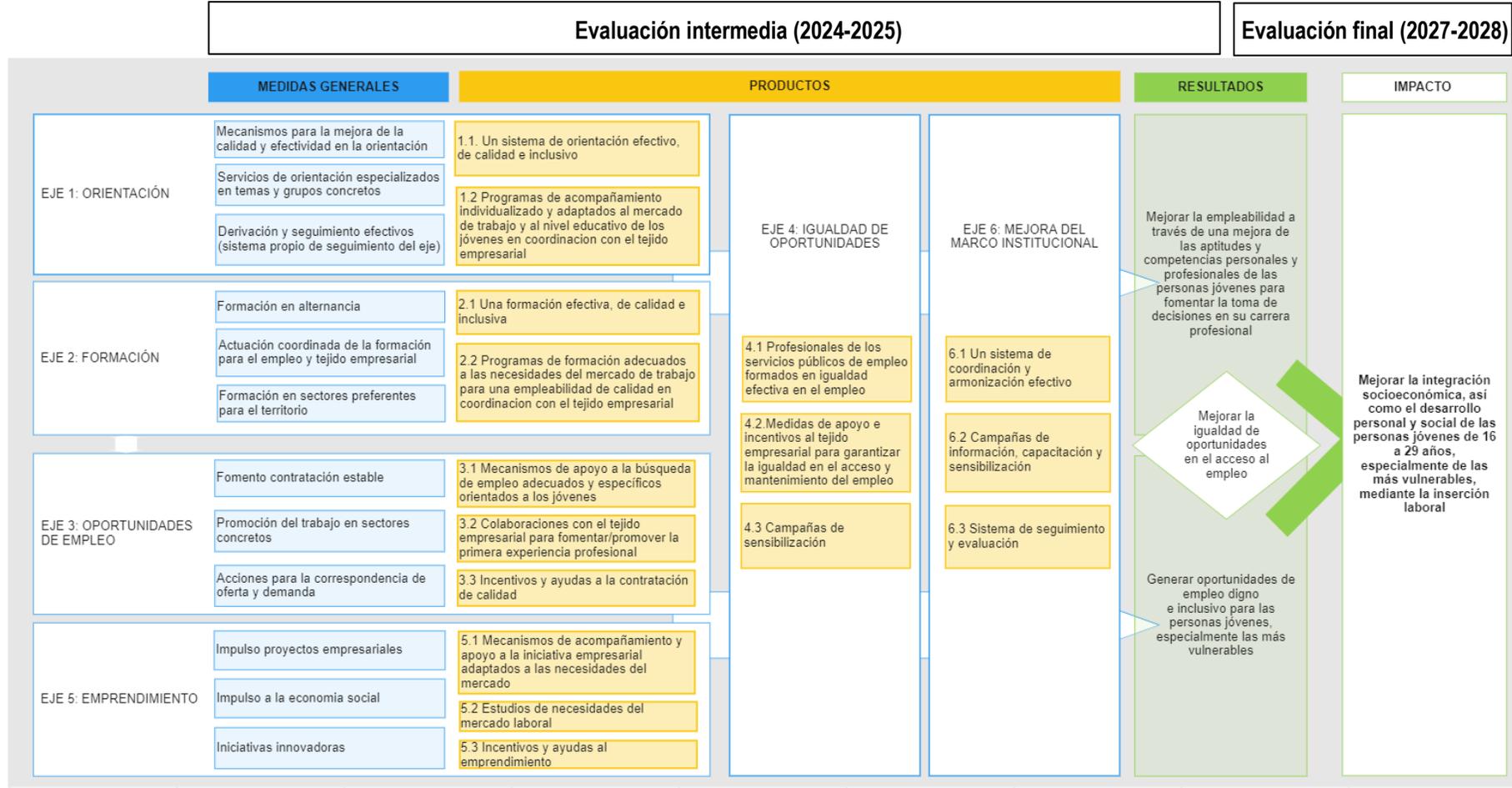
- **Pertinencia:** valorar el grado en que los objetivos y el diseño del PGJ+ responden a las necesidades y las prioridades de los beneficiarios del programa. El análisis de pertinencia incluye la valoración de la calidad de la orientación, formación y ofertas de empleo generadas por el programa. A su vez, exige un análisis de los posibles cambios en el contexto para valorar en qué medida el programa se ha adaptado para seguir siendo pertinente.
- **Cobertura:** valorar el grado en que la población objetivo ha recibido los servicios del programa, es decir, si se da una cobertura adecuada de las necesidades de la población a la que va dirigida el PGJ+. Para el análisis de cobertura será preciso que la evaluación identifique y evalúe que las acciones programadas estén orientadas a los colectivos más vulnerables.
- **Coordinación:** valorar el grado de coordinación entre todas las instituciones implicadas en la ejecución e implementación del PGJ+.
- **Eficacia:** valorar, **de manera preliminar**, la consecución de los resultados esperados. El análisis de eficacia tiene por objeto determinar el grado en que un programa ha alcanzado sus objetivos en un periodo determinado. En el caso específico de la evaluación intermedia, y dado que la implementación del PGJ+ todavía estará en proceso, se evaluarán los cambios incipientes observados en los resultados esperados de cada eje del programa. Los resultados observados deberán ser identificados a nivel de participantes en PGJ+.

El objetivo principal de esta fase intermedia de evaluación será por tanto identificar las fortalezas y debilidades en la implementación del PGJ+. La evaluación se centrará principalmente en los productos inmediatos generados por cada uno de los ejes del PGJ+, es decir, qué servicios y prestaciones está generando el programa y si están siendo utilizados por parte de la población objetivo.

Durante el diseño de la evaluación, se identificarán de manera pormenorizada las preguntas clave a abordar bajo cada criterio. No obstante, a grandes rasgos, cabe señalar que la evaluación intermedia estará orientada a responder dos preguntas de evaluación fundamentales:

1. ¿La población objetivo del PGJ+, está recibiendo los servicios y prestaciones previstos? (pertinencia, cobertura)

Figura 4.1. Fases de evaluación propuestas para el PGJ+



Un aspecto crítico de la evaluación intermedia es averiguar si la población objetivo recibe realmente los servicios y prestaciones del programa, es decir, si se da una cobertura adecuada de las necesidades sociales que provocan la intervención pública.

2. ¿Se está llevando a cabo la implementación del PGJ+ según lo planificado, o se han producido desviaciones? ¿por qué? ¿Son adecuados el funcionamiento y la organización internos del programa? ¿En qué grado se están cumpliendo los resultados definidos para cada eje? (coordinación, eficacia)

El otro objeto de estudio de la evaluación intermedia es el funcionamiento y la organización internos del programa. Se trata de evaluar si el programa se organiza, gestiona y coordina correctamente, es decir, si el PGJ+ opera con la consistencia y la coherencia idóneas para producir los resultados previstos en la TdC.

En cuanto a la evaluación de los resultados obtenidos hasta este punto por el programa, esta tendrá un carácter provisional. De forma lógica, la medición de los resultados e impacto finales del PGJ+ debe realizarse una vez que se ha completado la implementación y ejecución efectiva del mismo (2027). Es por ello que la evaluación de los resultados e impacto finales del PGJ+ tendrá lugar en la segunda fase de evaluación, a realizar entre 2027 y 2028, donde se podrá valorar de forma más precisa el efecto de las acciones del programa en los beneficiarios del mismo.

Evaluación final (2027-2028)

Se propone que la evaluación final del PGJ+ esté centrada fundamentalmente en la valoración de los resultados e impacto finales generados por el programa. Este tipo de evaluación, de carácter marcadamente sumativo, tiene por objetivo principal el proporcionar evidencia objetiva, sistemática y completa del grado en el que el PGJ+ ha conseguido los resultados que se proponía y del grado en que se han producido otras consecuencias no previstas. La principal diferencia entre la evaluación intermedia y la final es que la primera estará más enfocada en los logros iniciales del programa, mientras que ésta última se centrará en los resultados finales y trayectoria de impacto.

En este sentido, y en línea con los criterios internacionales de evaluación del CAD-OECD, la evaluación de resultados valorará, además de la pertinencia, cobertura, eficacia y coordinación del PGJ+, la coherencia, impacto y sostenibilidad del programa. Más concretamente, las finalidades que se persiguen con este tipo de evaluación son:

- **Coherencia:** valorar la compatibilidad del PGJ+ con otros programas con finalidades similares.
- **Eficacia:** valorar la consecución de los **resultados finales** del PGJ+, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos. Como ya se ha indicado anteriormente, los resultados deberán ser identificados a nivel de participantes en PGJ+.
- **Impacto y sostenibilidad:** estimar la trayectoria de impacto del programa. Necesariamente, el impacto último del PGJ+ tiene que valorarse más allá de la finalización del programa. Para 2027, se pretende por tanto valorar la sostenibilidad y trayectoria a futuro de los resultados logrados, teniendo en cuenta los efectos del programa dentro del entorno institucional y social en el que se ha implementado.

El análisis de los resultados finales observados, así como la trayectoria de impacto y sostenibilidad del programa, tiene como finalidad identificar la contribución específica del PGJ+ en la mejora socioeconómica y en el desarrollo personal de las personas jóvenes mediante su inserción laboral. Por ello, la evaluación analizará la progresión y trayectoria de las personas jóvenes hacia la integración plena en el mercado laboral. Con este fin, y como hemos mencionado en el apartado 3.1, la evaluación empleará la metodología de evaluaciones de impacto basadas en la teoría y realizará un análisis de contribución (Box 4.1)

Box 4.1. Análisis de contribución

Se trata de una metodología empleada para determinar cómo una intervención o programa en particular ha contribuido a lograr un cambio o conjunto de cambios. El objetivo es describir la contribución de manera creíble y con base empírica, más que producir pruebas concluyentes. El análisis de contribución parte de la premisa de que en muchos casos resulta difícil demostrar que unos resultados sean fruto de una medida o programa en concreto. Esta metodología está diseñada para emplearse conjuntamente con una TdC que establezca de manera explícita cómo se supone que se ha producido el cambio en diferentes niveles, y compara la realidad de los hechos con la teoría esperada. Esta metodología se fundamenta en una TdC clara y no debería utilizarse para desarrollar TdC alternativas.

A modo de resumen, la Tabla 4.1 compila brevemente los criterios de evaluación y las posibles herramientas de recolección de datos que deberían ponerse en marcha para la implementación de las evaluaciones intermedia y final, respectivamente. La sección 4.2.3 describe en más detalle cada herramienta.

Tabla 4.1. Resumen de las fases de evaluación propuestas, criterios de evaluación, y potenciales herramientas de recolección de datos

Fase de evaluación	Criterios de evaluación	Herramientas de recolección de datos
Evaluación intermedia (2024-2025)	Pertinencia Cobertura Coordinación Eficacia	Informes derivados de sistemas de monitoreo del PGJ+ Bases de datos administrativas. Especialmente, el registro administrativo de Garantía Juvenil. Entrevistas individuales Grupos de discusión Encuestas ¹¹ Revisión de documentos programáticos
Evaluación final (2027-2028)	Coherencia Eficacia Impacto y sostenibilidad	Informes derivados de sistemas de monitoreo del PGJ+ Bases de datos administrativas. Especialmente, el registro administrativo de Garantía Juvenil. Entrevistas individuales Grupos de discusión / Mesas redondas Encuestas Revisión de documentos programáticos Informe evaluación de desempeño Datos macroeconómicos

Evaluaciones temáticas

Conviene señalar que existiría la posibilidad, según la disponibilidad de tiempo y presupuesto, de que a lo largo de la ejecución del PGJ+ se llevaran a cabo otras evaluaciones transversales de carácter temático que pudiesen considerarse pertinentes, bien por la evolución coyuntural del contexto o por ser consideradas áreas prioritarias de conocimiento.

¹¹ Tras varias discusiones al respecto con el SEPE, la OCDE es consciente de que pueden existir dificultades (o imposibilidad) de llevar a cabo encuestas con beneficiarios del programa. Este punto deberá ser discutido de manera más pormenorizada llegada la hora del diseño de evaluación, para que todas las partes involucradas sean conscientes de las implicaciones que conllevaría no contar con este tipo de herramientas de recolección de datos.

4.2.3 Métodos de investigación y herramientas de recopilación de datos

Una misma pregunta de evaluación puede obtener distintas respuestas en función de a quién se le plantee. Por este motivo, las distintas evaluaciones del PGJ+ deberían hacer uso de métodos de investigación mixtos, para que las conclusiones e inferencias sean lo más sólidas y exhaustivas posibles.

Los métodos de investigación mixtos integran de manera sistemática la utilización de dos o más métodos, y normalmente se sirven de datos tanto cuantitativos como cualitativos. En concreto, las distintas fases de evaluación del PGJ+ utilizarán, para responder de manera apropiada a las preguntas de evaluación, datos cuantitativos y cualitativos provenientes tanto de fuentes primarias como secundarias, si bien se dará un peso mayor a estas últimas.¹²

La triangulación de la evidencia obtenida de las distintas fuentes de información permitirá la comparación de respuestas dadas a una misma pregunta de evaluación, y requerirá necesariamente la ponderación del peso relativo de las distintas fuentes de información. El equipo de evaluación, durante la fase de diseño, deberá de establecer un sistema de ponderación de las fuentes de información, de manera que algunas de ellas tendrán más peso que otras durante la fase de análisis. Esta ponderación deberá ser transparente, y el equipo de evaluación debe explicar en el informe inicial cómo se va a llevar a cabo.

La Tabla 4.2 muestra las principales herramientas de recolección de datos que serán utilizadas durante las distintas fases de evaluación. En ambas fases se hará uso de herramientas muy similares, pero con diferente tipología de preguntas de evaluación y grupos objetivo distintos. Cabe señalar que las herramientas recomendadas para la evaluación intermedia son en su mayor medida de tipo cualitativo, incluyendo el análisis del marco normativo y de fuentes documentales y estadísticas, entrevistas y grupos de discusión.

Tabla 4.2. Herramientas de recolección de datos

Tipo	Herramienta	Grupo objetivo
Cuantitativos	Informes derivados de sistemas de monitoreo del PGJ+	Servicios de empleo público de las Comunidades Autónomas Organismos intermedios
	Bases de datos administrativas. En particular, el registro administrativo de Garantía Juvenil.	
	Encuestas	Servicios de empleo público de las Comunidades Autónomas Organismos intermedios Beneficiarios de GJ+
	Análisis de datos macroeconómicos	
Cualitativos	Entrevistas individuales	SEPE Servicios de empleo público de las Comunidades Autónomas Organismos intermedios Beneficiarios de GJ+
	Grupos de discusión / Mesas redondas	Servicios de empleo público de las Comunidades Autónomas Organismos intermedios Beneficiarios de GJ+
	Revisión de documentos programáticos	

¹² Las fuentes de información primarias son aquellas que se diseñan e implementan de manera exclusiva durante la fase de evaluación (por ejemplo, entrevistas individuales) los que provienen de la propia evaluación, mientras que las fuentes secundarias son aquellas que ya existían con anterioridad, para satisfacer otro tipo de intereses, y el equipo evaluador

Consideraciones fundamentales

La importancia de la disponibilidad de datos es un aspecto esencial para la evaluación del PGJ+. Como ya se ha indicado al inicio de la sección 4 de este documento y en varias ocasiones anteriores, la factibilidad de la evaluación dependerá en gran medida de un correcto y continuo seguimiento y reporte de los indicadores definidos en el marco de indicadores del programa, tanto por parte de SEPE, como de los servicios de empleo público de las Comunidades Autónomas y los organismos intermedios.

De especial relevancia es la responsabilidad del sistema de seguimiento de recopilar los datos necesarios de cada participante sobre su situación inicial al entrar en el programa y su trayectoria dentro del mismo (en términos de formación, empleo, y atenciones recibidas). La evaluación del PGJ+ requerirá analizar la situación de los participantes durante y tras su participación en el programa (tras seis y 12 meses) con el objetivo de valorar su progreso en el mercado laboral o sus resultados educativos. Por ello, el registro administrativo de GJ ha de incluir, como mínimo: un identificador personal exclusivo que permita localizar y contactar de nuevo con el individuo (en caso de ser seleccionado para una muestra representativa); un identificador de operación único, es decir, un código que vincula a cada participante con una operación o atención específica; y las fechas de inicio y de salida de cada medida o atención recibida. Además, los registros de participantes deberán incluir valores en todas las variables identificadas en el marco de indicadores.

El sistema de seguimiento debe garantizar la calidad de los datos del programa y la de los indicadores recogidos en el marco de indicadores del PGJ+. De la misma manera, y especialmente para la evaluación de resultados, será condición sine qua non que el equipo evaluador pueda acceder de manera completa y sin restricciones al registro administrativo de Garantía Juvenil. En base a los datos recopilados mediante el sistema de seguimiento, la evaluación final realizará un análisis más profundo de la situación de los participantes que recibieron un trabajo como resultado del programa para valorar la sostenibilidad y la calidad de los puestos de trabajo. Este análisis estará vinculado con la valoración de la pertinencia de las ofertas de empleo, la educación o la formación en prácticas y, debería permitir aportar información sobre la calidad de las ofertas desde el punto de vista de los resultados.

Por último, y a fin de garantizar que el enfoque de las distintas fases de evaluación incluya a una variedad de grupos suficiente, tanto el equipo de evaluación como el organismo coordinador de evaluación serán responsables de velar porque los métodos y las herramientas de evaluación se empleen para incluir —y no para excluir— a los grupos vulnerables y con opiniones diversas, con miras a evitar sesgos en las conclusiones de evaluación.

Anexo A. Marco conceptual

Definiciones clave

- Personas **desempleadas** son las que: (i) se encontraban sin trabajo durante la semana de referencia; (ii) estaban disponibles para trabajar; y (iii) han buscado activamente trabajo en las últimas cuatro semanas.
- Personas **inactivas** son las que no son/están: (i) empleadas (que han desempeñado un trabajo, aunque solo sea durante una hora, a cambio de un sueldo o beneficio o ganancia familiar durante la semana de referencia); ni (ii) desempleadas (sin trabajo, disponibles para trabajar y buscando activamente trabajo)
- En **empleo o autoempleo**: trabajando, aunque solo sea una hora por la semana, a cambio de un salario, prestación o ganancia familiar
- En **búsqueda de empleo**: sin trabajo, disponible para trabajar y buscando activamente trabajo. La inscripción en el SEPE cuenta como "búsqueda de empleo", incluso cuando la persona no está inmediatamente disponible para trabajar
- En **formación o capacitación**: matriculación en programas educativos o de capacitación que conducen a una cualificación reconocida (aprendizaje permanente, educación formal, cursos de formación profesional), o en situación de aprendizaje o prácticas.
- **Prácticas**, es decir, prácticas en una empresa, organismo público u organismo sin ánimo de lucro, por un tiempo determinado, con el fin de adquirir experiencia laboral práctica.
- **Aprendizaje**: las características de un aprendizaje se definen en un contrato de formación o en un acuerdo formal entre el aprendiz y el empleador directamente o a través de una institución educativa. Al final de un periodo de aprendizaje logrado, el aprendiz obtiene una cualificación en una ocupación específica reconocida a nivel nacional.

Empleabilidad

La OIT define la empleabilidad como “las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. De este modo, las personas son más empleables cuando han adquirido una educación y una formación de base amplia y calificaciones básicas y transferibles de alto nivel, incluidos el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las tecnologías de la comunicación y la información, y el conocimiento de idiomas [...]

Las competencias de empleabilidad se construyen sobre otras competencias básicas, técnicas, y personales que son necesarias para la integración laboral, y a su vez las fortalecen. Las distintas categorías de competencias para la integración laboral son:

Básicas/fundamentales	Los niveles de alfabetización y conocimientos aritméticos necesarios para obtener trabajo con salario suficiente para cubrir las necesidades cotidianas. Se consideran requisitos esenciales para avanzar en la educación y capacitación, y para adquirir las competencias técnicas y profesionales transferibles que mejoran las perspectivas de obtener mejores empleos.
Técnicas/profesionales	Competencias y conocimientos teóricos o prácticos especializados, que se requieren para desempeñar funciones o tareas específicas.
Personales	Cualidades individuales que se relacionan con el trabajo, tales como la honestidad, la integridad, la confiabilidad y ética de trabajo.
Empleabilidad/Transversales	Las capacidades de aprender y adaptarse; leer, escribir y calcular competentemente; escuchar y comunicarse de manera eficaz; pensar con creatividad; resolver problemas en forma independiente; saber desempeñarse en el trabajo; interactuar con los compañeros de trabajo; trabajar en equipos o grupos; saber usar la tecnología básica, y liderar con eficacia, así como adaptarse a la supervisión.

Dentro de las competencias de empleabilidad, las encuestas a empresas revelan cuatro categorías principales especialmente valoradas por empleadores:

Aprender a aprender	Conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes que les permiten a las personas fijar, planificar y alcanzar sus propias metas de aprendizaje y lograr aprender en forma independiente y autónoma. Si los jóvenes cuentan con estas competencias significa que están capacitados para el aprendizaje permanente.
Comunicación	Habilidad para comprender lo que dicen otras personas —por medio de la escucha, la lectura y la observación y usando medios tanto formales como informales, orales y escritos— y de hacer entender ideas con claridad y eficacia.
Trabajo en equipo	Habilidades necesarias para funcionar de forma correcta y eficiente en un equipo; entre ellas, las que se vinculan a la cooperación y el liderazgo.
Resolución de problemas	Competencias analíticas que se necesitan para evaluar información o situaciones y decidir acerca de las formas más adecuadas de enfrentar los problemas. Estas competencias incluyen la percepción de las consecuencias a largo plazo de las acciones que se emprenden y la capacidad de evaluar y adaptar planes de acción.

Clasificación Internacional Normalizada de la Educación

La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) fue diseñada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a principios de la década de 1970 para servir de instrumento adecuado para reunir, compilar y presentar indicadores y estadísticas comparables de educación, tanto dentro de los países como a nivel internacional. La versión actual (CINE-11), se introdujo en 2011, aunque la presentación de informes según la CINE-11 no comenzó hasta 2014.

CINE 0	Preescolar
CINE 1	Educación primaria
CINE 2	Educación secundaria obligatoria
CINE 3	Educación secundaria superior
CINE 4	Educación postsecundaria no terciaria
CINE 5	Educación terciaria de ciclo corto
CINE 6	Grado de educación terciaria o nivel equivalente
CINE 7	Nivel de maestría, especialización o equivalente
CINE 8	Nivel de doctorado o equivalente.
Grupos	
CINE 0-2	Educación secundaria obligatoria
CINE 3-4	Educación secundaria superior
CINE 5-8	Educación terciaria

Fases de la Garantía Juvenil

Fase preparatoria

1. Fase de servicio: desde la fecha de registro (entrada en Garantía Juvenil) hasta la recepción de una oferta. Durante esta fase, los jóvenes participantes reciben información, orientación, evaluación de sus competencias, planificación de la acción individual y servicios de capacitación.
2. Fase de recepción de la oferta: desde la fecha de formulación /entrega una oferta hasta la fecha hasta la fecha de comienzo real de la oferta (ambas fechas pueden no coincidir).

Fase de oferta

Comienza en el momento en el que el participante acepta la oferta recibida (fecha en la que empieza a trabajar, estudiar o recibir capacitación). La aceptación de una oferta supone la salida del sistema de Garantía Juvenil.