

# Evaluación Intermedia del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027

23ES14

Fortalecimiento de las políticas y mecanismos de gobernanza dentro del Sistema Nacional de Empleo español



Sistema Nacional de  
**Garantía Juvenil**

# Prólogo

El presente documento forma parte del proyecto de asistencia técnica “Fortalecimiento de las políticas y mecanismos de gobernanza dentro del Sistema Nacional de Empleo español”, facilitado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en colaboración con el Grupo Operativo de Reforma e Inversión de la Comisión Europea (SG REFORM por sus siglas en inglés) a través del Instrumento de Apoyo Técnico.

En concreto, este informe presenta los resultados y recomendaciones resultantes de la evaluación intermedia del “Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes”, aprobado por Resolución 10587/2021 de 24 de junio, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (Consejo de Ministros, 2021<sup>[1]</sup>). El documento analiza el contexto en el que se ha llevado a cabo la evaluación intermedia, describe el enfoque y la metodología de evaluación adoptados y presenta los resultados de esta. El informe finaliza con las conclusiones del ejercicio de evaluación, así como con una serie de recomendaciones enfocadas a mejorar la implementación del programa.

Los autores agradecen profundamente el apoyo y la activa colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), así como del equipo técnico de apoyo de Garantía Juvenil. Los autores expresan así mismo su reconocimiento a las numerosas instituciones que contribuyeron a esta evaluación mediante encuestas, entrevistas y la provisión de documentación, incluyendo los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, Acción contra el Hambre, Ayuda en Acción, la Cámara de Comercio de España, Fundación Cepaim, Cruz Roja, Escuela de Organización Industrial (EOI), Fundación de Secretariado Gitano (FSG), Inserta (Fundación Once), Red.es, y YMCA, así como a personas jóvenes participantes de Garantía Juvenil.

# Resumen Ejecutivo

El objetivo principal del “Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes” (PGJ+) es ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo, con el objetivo de favorecer su integración socioeconómica, así como su desarrollo personal y social. Para la consecución de dicho objetivo, el PGJ+ prevé toda una serie de medidas estructuradas en torno a seis ejes de ejecución: Eje 1: Orientación; Eje 2: Formación; Eje 3: Oportunidades de Empleo; Eje 4: Igualdad de Oportunidades en el Acceso al Empleo; Eje 5: Emprendimiento; y Eje 6: Mejora del Marco Institucional.

La evaluación intermedia del PGJ+ ha tenido como objetivo principal el valorar el desempeño y la implementación del programa desde su comienzo en junio de 2021 hasta enero de 2025, así como evaluar, de manera preliminar, la posible consecución de los resultados esperados del PGJ+. El equipo de evaluación de la OCDE ha optado por un enfoque de evaluación basado en la teoría, en el que la Teoría de Cambio del PGJ+ ha constituido el elemento fundamental en torno al cual se han seleccionado los criterios de evaluación y se han elaborado las preguntas de evaluación. Además, se ha implementado una metodología de evaluación mixta, en la que se han recopilado, analizado y triangulado datos de distintas fuentes y naturaleza, con el fin de proporcionar una respuesta robusta y fiable a las preguntas de la evaluación.

Con base en la evidencia analizada, la evaluación intermedia concluye que tanto el objetivo fundamental del PGJ+ como la definición de su población objetivo responden a las necesidades y prioridades actuales en España relativas al empleo juvenil. La alta tasa de desempleo entre las personas jóvenes menores de 30 años (20.2% en 2024, frente a una media del 10.7% en la OCDE), junto con la alta proporción de personas jóvenes NEET (16.1%, en comparación con 12.6% de media) justifican la necesidad del PGJ+ para mejorar la integración socioeconómica de las personas jóvenes de 16 a 29 años mediante la mejora de su inserción laboral.

Los resultados de la evaluación intermedia también ponen de relieve ciertas áreas de fortalecimiento potencial en la implementación del PGJ+. En primer lugar, cabe destacar la cobertura relativamente moderada de los servicios de orientación y formación. Apenas la mitad (49%) de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación recibió al menos una atención de orientación, un porcentaje que se reduce al 16% en el caso de las atenciones de formación.

A pesar de esta cobertura moderada, los resultados de la evaluación muestran que tanto el servicio de orientación como el de formación son oportunos y de calidad. Prácticamente la totalidad de los 18 Servicios Públicos de Empleo (SPE) autonómicos y 10 Organismos Intermedios (OII) encuestados cuentan con la mayoría de su personal orientador y formador específicamente cualificado para la prestación de los servicios respectivos. La calidad de las atenciones se ve reflejada en que el 75% de los participantes de Garantía Juvenil valoran positivamente la capacitación de los orientadores y la adaptación del servicio a sus características y necesidades personales, un porcentaje que incrementa hasta el 85% en el caso de las atenciones de formación. El principal aspecto por mejorar en términos de la calidad de las atenciones prestadas es la formación del personal orientador y formador en igualdad de género, la cual es todavía muy limitada.

El eje de empleo y emprendimiento alcanza la mayor cobertura de los servicios prestados por Garantía Juvenil: el 68% de las personas jóvenes inscritas en el programa durante el periodo de evaluación recibió al menos una atención de contratación o emprendimiento. Varios mecanismos facilitan esta amplia cobertura de oportunidades de empleo, incluyendo los acuerdos con empresas para ofrecer primeras experiencias profesionales y la ejecución de incentivos y ayudas orientados a fomentar la contratación y la iniciativa empresarial entre las personas jóvenes. A pesar de esta amplia cobertura, todavía existen ciertos desafíos de focalización de estos incentivos y ayudas: solo la mitad de los SPE autonómicos considera que las ayudas e incentivos a la contratación se enfocan en gran medida en los colectivos de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

La implementación del PGJ+ también presenta oportunidades de mejora en los ámbitos de difusión y coordinación del Plan. A pesar de que prácticamente la totalidad de los SPE autonómicos y OOII ejecutan acciones para la difusión y sensibilización del programa, uno de cada tres personas jóvenes participantes desconoce haber participado en Garantía Juvenil. Los sistemas de coordinación interna del PGJ+ también son susceptibles de fortalecimiento: apenas la mitad de las entidades implementadoras cuenta con mecanismos formales de coordinación entre profesionales de los distintos ejes de operación del Plan, y menos de la mitad de los SPE autonómicos cuenta con equipos dedicados exclusivamente a trabajar con participantes de Garantía Juvenil.

Un análisis preliminar de la eficacia del PGJ+ revela que recibir al menos una atención por parte de Garantía Juvenil incrementa significativamente la probabilidad de inserción laboral entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. En concreto, los resultados del análisis de regresión muestran que las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido al menos una atención por parte del programa tienen una probabilidad de contratación 27 puntos porcentuales superior a aquellos que no han sido atendidas.

Entre los tipos de atenciones recibidas, las oportunidades de empleo parecen tener un mayor efecto en la probabilidad de contratación que las atenciones de formación. Específicamente, la recepción de una atención de empleo se relaciona con un incremento promedio de 16 puntos porcentuales en la probabilidad de contratación entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, frente a un aumento de cinco puntos porcentuales derivado de las atenciones de formación. Por su parte, las atenciones de orientación, aunque no incrementan significativamente las probabilidades de contratación por sí solas, pero potencian este efecto cuando se combinan con atenciones de empleo o formación.

Respecto a la calidad de los empleos obtenidos tras las atenciones, los resultados del análisis de regresión son mixtos. Por un lado, la participación en Garantía Juvenil se asocia con una mayor probabilidad de acceder a contratos indefinidos dentro del grupo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la participación en el programa no se traduce en mejoras sustanciales en otros aspectos relativos a la duración de los contratos, tales como el número total de días cotizados o el número de días cotizados bajo contratos indefinidos.

La última sección del informe proporciona una serie de recomendaciones para mejorar la implementación del PGJ+, y, por tanto, contribuir a mejorar su eficacia en el medio y largo plazos.

# Acrónimos

CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidad Autónoma
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
EvalNet	Red de Evaluación del Desarrollo del CAD
EOI	Escuela de Organización Industrial
FSE+	Fondo Social Europeo Plus
FSG	Fundación de Secretariado Gitano
NEET	No en educación, empleo o formación
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OOII	Organismo Intermedio
PGJ+	Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SPE	Servicio Público de Empleo
SG-REFORM	Grupo Operativo de Reforma e Inversión de la Comisión Europea
SNGJ	Sistema Nacional de Garantía Juvenil
TdC	Teoría de Cambio

# Índice

Prólogo	2
Resumen Ejecutivo	3
Acrónimos	5
Índice	6
<b>1 Contexto de la evaluación</b>	<b>9</b>
1.1.    Introducción	9
1.2.    El origen de la Garantía Juvenil en España	9
1.3.    El Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes	10
1.4.    Un marco de Monitoreo y Evaluación para el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes	11
<b>2 Enfoque y metodología de evaluación</b>	<b>13</b>
2.1.    Objeto y objetivos de la evaluación	13
2.2.    Enfoque de evaluación basado en la teoría	13
2.3.    Criterios de evaluación	16
2.4.    Preguntas de evaluación	19
2.5.    Metodología de evaluación	19
<b>3 Resultados de la evaluación intermedia</b>	<b>26</b>
3.1.    Pertinencia general del PGJ+	26
3.2.    Cobertura y pertinencia de los ejes de actuación del PGJ+	33
3.3.    Coordinación	58
3.4.    Eficacia del PGJ+	63

4 Conclusiones y recomendaciones	69
Anexo A. Teoría de Cambio del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de empleo digno para las personas jóvenes	75
Anexo B. Matriz de evaluación	83
Anexo C. Selección de la muestra para la encuesta a jóvenes participantes	88
Referencias	92

## Tablas

Tabla 2.1. Preguntas de evaluación	19
Tabla 2.2. Distribución de personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil en el periodo de evaluación	22
Tabla 2.3. Muestra final de encuestados por estrato explícito	25
Tabla 4.1. Asignación de participantes a los grupos de atención recibida	89
Tabla 4.2. Estructura del marco muestral por estrato explícito	89
Tabla 4.3. Tamaño de muestra objetivo por estrato explícito	90
Tabla 4.4. Unidades muestreadas del marco muestral, por estrato explícito	90
Tabla 4.5. Muestra final de encuestados por estrato explícito	91
Tabla 4.6. Composición demográfica de la muestra final de encuestados y el marco muestral	91

## Gráficas

Gráfica 2.1. Teoría de Cambio del Plan de Garantía Juvenil Plus	15
Gráfica 3.1. Una de cada cinco personas jóvenes entre 15 y 29 años en España está desempleada	27
Gráfica 3.2. La proporción de personas jóvenes NEET en España es la segunda más alta de la UE	27
Gráfica 3.3. España tiene la segunda tasa más alta de la OCDE de personas jóvenes NEET desempleadas	28
Gráfica 3.4. La probabilidad de ser una persona joven NEET presenta variaciones importantes por cuestiones de sexo y nivel educativo	31
Gráfica 3.5. El perfil de las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil es similar al perfil de la persona joven NEET en España	32
Gráfica 3.6. Solo la mitad de las personas jóvenes han recibido, al menos, una atención de orientación	35
Gráfica 3.7. La cobertura de orientación presenta diferencias importantes según la CCAA de residencia de las personas jóvenes inscritas	35
Gráfica 3.8. Casi 4 de cada 5 de las personas jóvenes que recibieron una atención de orientación, lo hizo en un periodo inferior a cuatro meses	36
Gráfica 3.9. La oportunidad de la orientación recibida fue muy similar en prácticamente todas las CCAA	38
Gráfica 3.10. Más del 80% de las entidades encuestadas evidencia logros significativos en tres de los cuatro dominios de calidad e inclusividad de la orientación	40
Gráfica 3.11. Las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil valoran positivamente la calidad y adaptación de la orientación a sus características y necesidades personales	40
Gráfica 3.12. Entidades y personas jóvenes tienen percepciones ligeramente diferentes acerca de la adaptación del servicio de orientación a las necesidades del mercado de trabajo	42
Gráfica 3.13. Apenas el 16% de las personas jóvenes han recibido una atención de formación/educación	43
Gráfica 3.14. La cobertura de formación presenta diferencias regionales, pero en todos los casos es ligeramente superior en el colectivo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad	43
Gráfica 3.15. En torno al 60% de las personas jóvenes que recibieron una atención de formación/educación, lo hizo en un periodo inferior a cuatro meses	44
Gráfica 3.16. La oportunidad de la formación/educación recibida fue muy similar en prácticamente todas las CCAA	45
Gráfica 3.17. La formación en igualdad efectiva en el empleo y los mecanismos para asegurar la capacitación continua de los formadores presentan oportunidades de mejora	47

Gráfica 3.18. Las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil valoran positivamente la calidad y adaptación de la formación a sus características y necesidades personales	48
Gráfica 3.19. Entidades y personas jóvenes tienen percepciones ligeramente diferentes acerca de la adaptación del servicio de formación a las necesidades del mercado de trabajo	50
Gráfica 3.20. Dos de cada tres personas jóvenes han recibido, al menos, una atención de contratación o emprendimiento	51
Gráfica 3.21. La cobertura de empleo presenta ciertas diferencias según la CCAA de residencia de las personas jóvenes inscritas	52
Gráfica 3.22. En torno al 66% de las personas jóvenes que recibieron una atención de empleo, lo hizo en un periodo inferior a cuatro meses	52
Gráfica 3.23. La oportunidad de la cobertura de empleo presenta diferencias considerables según la CCAA de residencia de las personas jóvenes inscritas	53
Gráfica 3.24. Las oficinas de empleo son la principal fuente de información sobre Garantía Juvenil	59
Gráfica 3.25. Las oficinas de empleo son el canal de registro más utilizado	60
Gráfica 3.26. La coordinación interna del PGJ+ presenta oportunidades de mejora	61
Gráfica 3.27. El 60% de las entidades encuestadas establece una coordinación efectiva con el SEPE	62
Gráfica 3.28. Las personas jóvenes que han recibido atenciones de Garantía Juvenil tienen mayores probabilidades de encontrar empleo tras las atenciones	65
Gráfica 3.29. Las oportunidades de empleo tienen una influencia mayor en las probabilidades de contratación que las atenciones de formación	66
Gráfica 4.1. Teoría de Cambio del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027	76

## Cuadros

Cuadro 2.1. Una Teoría de Cambio de enfoque participativo	14
Cuadro 2.2. Los criterios CAD-OCDE para la evaluación de la ayuda al desarrollo	17
Cuadro 2.3. Análisis de contribución	20
Cuadro 2.4. Definición del concepto de vulnerabilidad en el análisis del Registro Administrativo de Garantía Juvenil	22
Cuadro 2.5. Creación de una base de datos administrativos de formato longitudinal “por tramos de atenciones”	23
Cuadro 3.1. Requisitos de inscripción en la Garantía Juvenil	29
Cuadro 3.2. Herramientas digitales de Garantía Juvenil para personas jóvenes	59

# 1

# Contexto de la evaluación

## 1.1. Introducción

A pesar de mejoras importantes en la segunda mitad de la década de 2010, las tasas de desempleo juvenil en España empeoraron considerablemente tras la crisis derivada de la COVID-19. En 2020, la tasa de desempleo de las personas jóvenes de entre 15 y 29 años en España fue la más alta de la OCDE con un 38.3%, más de 25 puntos porcentuales por encima de la media de la OCDE (12.4%). Asimismo, la proporción de personas jóvenes que no estaban ni trabajando ni estudiando ni recibiendo formación (NEET por sus siglas en inglés) se situó en un 20%, en comparación con una media de 14.9% en la OCDE, y únicamente superada por Italia (24.0%).

Dado este contexto, y siguiendo las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea sobre la necesidad de reforzamiento de la Garantía Juvenil, en junio de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes (PGJ+), en coherencia con el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 (Consejo de Ministros, 2021<sup>[1]</sup>).

El objetivo principal del PGJ+ es ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo, con el objetivo de favorecer su integración socioeconómica, así como su desarrollo personal y social. Para la consecución de dicho objetivo, el PGJ+ prevé toda una serie de medidas estructuradas en torno a seis ejes de ejecución: Eje 1: Orientación; Eje 2: Formación; Eje 3: Oportunidades de Empleo; Eje 4: Igualdad de Oportunidades en el Acceso al Empleo; Eje 5: Emprendimiento; y Eje 6: Mejora del Marco Institucional.

Este informe presenta los resultados y recomendaciones resultantes de la evaluación intermedia del PGJ+. En concreto, el resto de la sección 1 analiza en detalle el contexto en el que se ha llevado a cabo la evaluación intermedia. La sección 2 describe el enfoque y la metodología de evaluación, y la sección 3 presenta los resultados de esta. La sección 4 finaliza el informe con las conclusiones del ejercicio de evaluación, así como con una serie de recomendaciones enfocadas a mejorar la implementación del programa.

## 1.2. El origen de la Garantía Juvenil en España

Tras la crisis económica de 2008, las tasas de desempleo juvenil aumentaron considerablemente en muchos países de la OCDE, alcanzando niveles alarmantes en muchas regiones y dando lugar a una situación de emergencia social y económica. En 2012, la tasa de desempleo entre las personas jóvenes de entre 15 y 29 años en la OCDE se situó en 13.7%, alcanzando el 16.7% entre aquellos menores de 25 años. Esta última cifra llegó a superar el 50% en España (52.9%) y Grecia (55.3%) (OECD, 2024<sup>[2]</sup>). Además, el promedio de personas jóvenes NEET de entre 15 y 29 años en la OCDE se situó en un 16.2%, un porcentaje que superó el 25% en los casos de España (25.3%) y Grecia (27.5%).

En respuesta a este desafío, la Comisión Europea adoptó el Plan de Empleo Juvenil en diciembre de 2012, el cual incluía varias medidas clave, entre ellas, la propuesta para una Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil (Comisión Europea, 2012<sup>[3]</sup>), la cual

fue formalmente aprobada por el Consejo en abril de 2013 (Consejo de la Unión Europea, 2013<sup>[4]</sup>). Garantía Juvenil fue una iniciativa histórica que buscaba garantizar que todas las personas jóvenes menores de 25 años recibieran una oferta de calidad de trabajo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o finalizar su educación formal.

Para la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, la implementación de la Garantía Juvenil requería de reformas estructurales profundas de los sistemas de educación, formación, y búsqueda de empleo para mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes y la transición de la escuela al trabajo. España se acogió a la Garantía Juvenil en 2013, comprometiéndose así a implementar las medidas necesarias para reducir el desempleo juvenil y ofrecer oportunidades de empleo digno a las nuevas generaciones. En concreto, para dar cumplimiento a sus compromisos con la iniciativa, España aprobó en diciembre de 2013 el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, en coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016.

El Plan Nacional se estructuraba en cuatro ejes o líneas de actuación: (1) de mejora de la empleabilidad; (2) de mejora de la intermediación; (3) de fomento de la contratación; y (4) de fomento del emprendimiento (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013<sup>[5]</sup>). Fruto del Plan Nacional se adoptó el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, hoy convertido en Ley 18/2014, de 15 de octubre, el cual sentó las bases del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España (SNGJ). La aprobación de la norma supuso la creación, en coordinación con las Comunidades Autónomas, de un sistema que ofrecía orientación, formación, intermediación laboral y otras medidas de apoyo a las personas jóvenes que cumplían los requisitos de la Garantía Juvenil, así como la creación de un fichero telemático de inscripción único y el establecimiento de mecanismos de coordinación y seguimiento de la implantación y desarrollo del SNGJ a través de la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del SNGJ.

En los años siguientes a la aprobación del Plan, España continuó adoptando medidas y modificaciones dirigidas a favorecer el acceso y la inscripción de las personas jóvenes en el sistema. Entre las más relevantes, se encuentra, por ejemplo, la Ley 25/2015, de 28 de julio, que amplió, con carácter general, la edad máxima de acceso al SNGJ a los mayores de 25 y menores de 30 años. Asimismo, el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, estableció una serie de medidas urgentes dirigidas a mejorar la inscripción y atención en el sistema y a incentivar la empleabilidad y la ocupación de las personas jóvenes; la Orden ESS/668/2017, de 13 de julio, designó al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) como organismo competente en materia de gestión del SNGJ; y el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, dotó de mayor flexibilidad a la inscripción de personas jóvenes en el fichero a propuesta de los Servicios Públicos de Empleo.

Según la ficha país de Garantía Juvenil de España de 2020, el Comité de Empleo de la Comisión Europea concluyó en su revisión multilateral que España había hecho avances significativos en la implementación de la Garantía Juvenil a través de estas medidas (European Commission, 2020<sup>[6]</sup>). A pesar de estos avances, el informe destacaba como desafíos persistentes el garantizar el acceso al programa de los grupos de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, asegurar una calidad uniforme de los servicios en todas las regiones y mejorar la coordinación entre los distintos actores involucrados.

### **1.3. El Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes**

En julio de 2020, la Comisión Europea publicó una propuesta de Recomendación para el Consejo de la Unión Europea sobre el reforzamiento de la Garantía Juvenil (Comisión Europea, 2020<sup>[7]</sup>). Dado el impacto negativo ya incipiente de la crisis derivada de la COVID-19, el Consejo adoptó la propuesta unos meses

más tarde (Consejo de la Unión Europea, 2020<sup>[8]</sup>). Entre otras modificaciones, la Garantía Juvenil reforzada elevó de 25 a 29 años el límite de edad para beneficiarse de la Garantía Juvenil<sup>1</sup>, y reconoció la importancia de reforzar la atención en torno a las personas jóvenes de los colectivos en situación de vulnerabilidad, incluyendo entre otros, aquellos con discapacidad y con problemas multidimensionales.

Tal y como había ocurrido en 2014, España se alineó con esta propuesta de reforzamiento de la Garantía Juvenil, y en junio de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes (PGJ+), en coherencia con el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 (Consejo de Ministros, 2021<sup>[1]</sup>).

El objetivo principal del PGJ+ es ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo, con el objetivo de favorecer su integración socioeconómica, así como su desarrollo personal y social. Para la consecución de dicho objetivo, el PGJ+ prevé toda una serie de medidas estructuradas en torno a seis ejes de ejecución: Eje 1: Orientación; Eje 2: Formación; Eje 3: Oportunidades de Empleo; Eje 4: Igualdad de Oportunidades en el Acceso al Empleo; Eje 5: Emprendimiento; y Eje 6: Mejora del Marco Institucional. Dichos ejes son los mismos que estructuran la cartera común de servicios del sistema nacional de empleo y los programas comunes de empleo. De este modo, PGJ+ se integra dentro del diseño general de las políticas activas de empleo compartiendo estructura y priorizando al colectivo de personas jóvenes dentro del marco general del sistema, con un enfoque centrado en las personas y en las empresas.

El PGJ+ se inscribe en una inversión global, el Plan Estratégico Juventud Avanza, que agrupa el conjunto de acciones para el empleo juvenil y que destinará 4.950 millones a estos fines, la mayor cantidad destinada hasta el momento por un gobierno para acciones de empleo juvenil (SEPE, 2024<sup>[9]</sup>). En concreto, España recibirá 3.263 millones de euros a través del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para la implementación del PGJ+. Estos recursos se destinarán a financiar las acciones y programas previstos en los distintos ejes estratégicos del Plan.

#### **1.4. Un marco de Monitoreo y Evaluación para el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes**

Con el fin de que la Garantía Juvenil constituya un sistema permanentemente actualizado a las circunstancias y susceptible de incorporar con relativa inmediatez los cambios necesarios, el propio PGJ+ menciona de manera explícita la importancia de las tareas de monitoreo y evaluación del Plan. Para dar cumplimiento a dicho objetivo, a finales de 2021, el SEPE solicitó asistencia técnica de la OCDE para el diseño de un marco de Monitoreo y Evaluación para el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027.

Dicha asistencia técnica tuvo lugar a lo largo de 2022, y dio como resultado, entre otros, la elaboración de una Teoría de Cambio del PGJ+, la propuesta de un marco de indicadores ligados a dicha Teoría de Cambio, y la propuesta de una estrategia de evaluación para el PGJ+. El objetivo principal de esta estrategia de evaluación fue el de sentar los principios rectores y líneas metodológicas fundamentales en las que podría sustentarse, si así se quisiera, el diseño de futuras evaluaciones del Plan.

Como respuesta a esta propuesta estratégica, en 2023, el SEPE solicitó apoyo técnico al Grupo Operativo de Reforma e Inversión de la Comisión Europea (SG REFORM por sus siglas en inglés) para llevar a cabo una evaluación intermedia del PGJ+. Dicho apoyo técnico se materializó en el proyecto de asistencia técnica “Fortalecimiento de las políticas y mecanismos de gobernanza dentro del Sistema Nacional de Empleo español”, que incluye como elemento diferenciador, el diseño y la implementación de una

---

<sup>1</sup> Esta modificación, tal y como se ha descrito en la sección 1.1, ya había sido introducida en España a través de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.

evaluación intermedia para el PGJ+. Este proyecto de asistencia técnica es facilitado por la OCDE en colaboración con SG REFORM a través del Instrumento de Apoyo Técnico.

# 2 Enfoque y metodología de evaluación

Esta sección expone de manera detallada el enfoque y la metodología utilizados en la evaluación intermedia del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 para un trabajo digno dirigido a las personas jóvenes (PGJ+). Su propósito es establecer los fundamentos metodológicos que sustentan los resultados obtenidos en esta evaluación.

## 2.1. Objeto y objetivos de la evaluación

El objeto de la presente evaluación intermedia es el conjunto de actuaciones desarrolladas bajo PGJ+ en el conjunto del territorio nacional. En concreto, el marco temporal de referencia para esta evaluación intermedia va desde el comienzo del PGJ+ en junio de 2021 hasta enero de 2025, fecha en la que concluyó la fase de recopilación de datos para la evaluación (sección 2.5.2).

Los objetivos específicos de la evaluación intermedia del PGJ+ son los siguientes:

- Como objetivo principal, valorar el desempeño y la implementación del PGJ+ desde su comienzo en junio de 2021 hasta enero de 2025. Esta evaluación de desempeño tiene un carácter eminentemente formativo, y como tal, pone su foco en los procesos y factores que facilitan o dificultan el funcionamiento del PGJ+ con el objetivo de favorecer la retroalimentación y mejorar la implementación del programa.
- Como objetivo secundario, dado que la implementación del PGJ+ todavía está en curso, valorar, de manera preliminar, la posible consecución de los resultados esperados del PGJ+.

## 2.2. Enfoque de evaluación basado en la teoría

Para alcanzar los objetivos de evaluación planteados en la sección anterior, esta evaluación intermedia ha optado por un enfoque de evaluación basado en la teoría. Este enfoque de evaluación es comúnmente conocido como '*theory-based evaluation*' o '*theory-based approach*' (Rogers and Weiss, 2007<sup>[10]</sup>).

Un enfoque de evaluación basado en la teoría implica formular hipótesis sobre cómo y por qué un determinado programa funciona, poner a prueba esas hipótesis y tomar decisiones (elaborar recomendaciones) en función de los resultados observados. El enfoque hace hincapié en comprender los procesos y el contexto en el que se están produciendo los resultados mediante la exploración de la teoría subyacente al programa. Esta compresión integral del funcionamiento del programa permite valorar sus logros, así como identificar posibles carencias y desarrollar estrategias que mejoran su implementación y facilitan la consecución de los objetivos en el largo plazo.

Este tipo de evaluación es especialmente útil en el contexto de intervenciones multinivel que se caracterizan por la complejidad e interconexión de los distintos problemas que tratan de abordar y que

exigen actuaciones integrales (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020<sup>[11]</sup>), tal y como es el caso del PGJ+.

Las evaluaciones basadas en la teoría requieren la elaboración de una Teoría de Cambio (TdC) que detalla de manera explícita cómo funciona el programa a evaluar y los supuestos en los que se basa dicha teoría. La TdC es por tanto el marco analítico que modela el proceso de cambio, es decir, una descripción detallada de cómo y por qué se espera que una intervención en particular contribuya al cambio deseado en un contexto dado (Belcher, Claus and Davel, 2020<sup>[12]</sup>). Una TdC correctamente documentada describe de manera explícita lo que hace el programa (medidas, actividades y productos) y lo que se pretende lograr con esa intervención (resultados e impactos).

De esta manera, las evaluaciones basadas en la TdC analizan cada paso de la lógica de intervención, con el objetivo de identificar los mecanismos que generan el cambio y de responder a las preguntas de por qué y cómo funcionan (o no) las medidas ejecutadas por el programa. Este tipo de evaluaciones permiten analizar el grado y los mecanismos de contribución de las acciones del programa al logro de los resultados, entendidos estos como los cambios observados en los grupos en que se pretende incidir.

En el caso concreto del PGJ+, el programa cuenta con una TdC que, con apoyo de la OCDE, se desarrolló de manera colaborativa por el SEPE, representantes de los 19 Servicios Públicos de Empleo (SPE) de las Comunidades Autónomas (CCAA) y otros agentes sociales en 2022 (Cuadro 2.1). Además, y entendiendo que una TdC es un documento vivo que debe revisarse periódicamente para asegurarse de que continuamente refleja el funcionamiento lógico del programa y su contexto (Vogel, 2012<sup>[13]</sup>; USAID, 2019<sup>[14]</sup>), esta TdC ha ido actualizándose de manera regular a medida que el trabajo de análisis y nueva evidencia han revelado que así era necesario.

### Cuadro 2.1. Una Teoría de Cambio de enfoque participativo

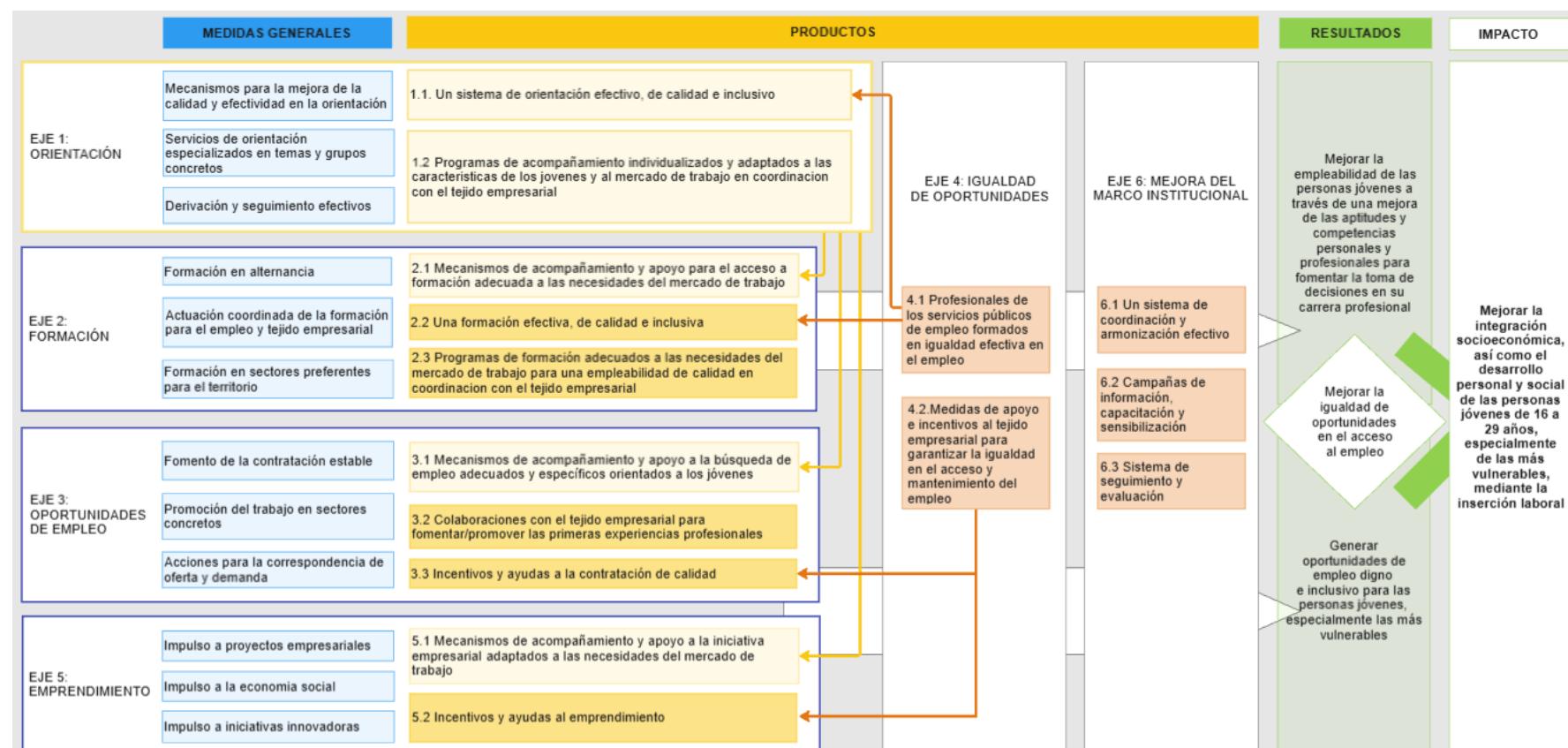
A finales de 2021, el SEPE solicitó asistencia técnica de la OCDE para el diseño de un marco de Monitoreo y Evaluación para el PGJ+. Dicha asistencia técnica tuvo lugar a lo largo de 2022, y dio como resultado, entre otros, la elaboración de una Teoría de Cambio (TdC) para el programa.

Para la elaboración de la TdC, el equipo de la OCDE llevó a cabo una serie de talleres colaborativos entre el 26 y 28 de abril de 2022 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, 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 CCAA 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.

La Gráfica 2.1 muestra una representación gráfica de la versión actual de la TdC del PGJ+, mientras que la narrativa detallada que subyace a este esquema inicial se recoge en el Anexo A.

**Gráfica 2.1. Teoría de Cambio del Plan de Garantía Juvenil Plus**



Fuente: Desarrollada por la OCDE en colaboración con SEPE, Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y otros agentes sociales (Cuadro 2.1).

La TdC del PGJ+ constituye el elemento fundamental en torno al cual se han seleccionado los criterios de evaluación (sección 2.3) y se han elaborado las preguntas de evaluación propuestas bajo cada uno de los mismos (sección 2.4). Asimismo, la TdC se ha utilizado para identificar la existencia de lagunas en la evidencia disponible, para priorizar la recopilación de información adicional y para proporcionar una estructura clara para el análisis y presentación de los resultados de la evaluación.

En resumen, se entiende que una evaluación basada en la TdC del PGJ+ y sus correspondientes preguntas de evaluación articuladas en torno a los criterios de evaluación confluyen para dar respuesta a los objetivos de la evaluación intermedia del PGJ+. Este enfoque de evaluación tiene como finalidad facilitar la comprensión del programa desde una perspectiva sistémica y, derivado de ello, provee de instrumentos para la formulación de unas recomendaciones comprensivas acordes a la complejidad del Plan.

### **2.3. Criterios de evaluación**

La evaluación intermedia usa como referencia fundamental los criterios de evaluación adoptados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE referentes a la evaluación de la ayuda al desarrollo, así como sus principios rectores (Cuadro 2.2).

En concreto, y teniendo en cuenta los principios rectores para su utilización, la selección de los criterios de evaluación del CAD, así como la inclusión de criterios adicionales, se ha realizado teniendo en cuenta la naturaleza y los objetivos específicos de la evaluación. Consecuentemente, la evaluación intermedia pone su foco en los siguientes criterios de evaluación: i) cobertura, ii) pertinencia, iii) coordinación, y iv) eficacia.

## Cuadro 2.2. Los criterios CAD-OCDE para la evaluación de la ayuda al desarrollo

### Origen y evolución de los criterios

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE estableció por primera vez los criterios de evaluación en los Principios de Evaluación de la Ayuda al Desarrollo del CAD de la OCDE en 1991 y, posteriormente, definió sus términos en 2002 en el Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados (OCDE, 2002<sup>[15]</sup>).

En 2019, la Red de Evaluación del Desarrollo del CAD (EvalNet) llevó a cabo una adaptación de los criterios con el objetivo de dar una mejor respuesta a las evaluaciones de programas acordes con la Agenda 2030. Como resultado de esta adaptación, entre otras novedades, se crearon definiciones nuevas y mejoradas de los cinco criterios originales, se añadió un nuevo criterio de evaluación – la coherencia –, y se facilitó el uso de los criterios con la incorporación de principios rectores para su uso.

### Definición de los seis criterios de evaluación adaptados

- Pertinencia. El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, políticas y prioridades de los beneficiarios, de los socios/instituciones y del país, así como a las prioridades globales, y lo siguen haciendo aun cuando cambian las circunstancias.
- Coherencia. Compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución.
- Eficacia. Grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos.
- Eficiencia. Grado en el que la intervención produce, o es probable que produzca, resultados de manera económica y a tiempo.
- Impacto. Grado en el que la intervención ha generado, o se espera que genere, efectos significativos —positivos o negativos, previstos o no previstos— en el nivel más alto.
- Sostenibilidad. Grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen.

### Principios para la utilización de los criterios

En primer lugar, los criterios de evaluación deben de contextualizarse y tener en cuenta, entre otros, las características de la intervención que está siendo evaluada, así como los objetivos específicos y las preguntas de la evaluación.

Además, los criterios de evaluación no deben de aplicarse de forma mecánica, sino que deben emplearse en función del contexto y las necesidades de los actores relevantes de la evaluación. Así, cuestiones como el horizonte temporal de la evaluación, la disponibilidad de datos y las consideraciones metodológicas pueden influir en el empleo de un criterio concreto, si se utiliza, y de qué forma.

Fuente: OCDE (2019<sup>[16]</sup>)

## **Cobertura**

Tal y como describe la sección 2.1, el objetivo principal de la evaluación intermedia es el de valorar el desempeño e identificar las fortalezas y potenciales áreas de mejora en la implementación del PGJ+. Es por ello por lo que esta evaluación debe centrarse principalmente en los productos inmediatos<sup>2</sup> (o resultados de primer nivel) generados por los distintos ejes de actuación del Plan, es decir, las prestaciones y los servicios provistos directamente por el programa. Bajo el análisis de cobertura, por tanto, la evaluación intermedia valora el grado en el que la población objetivo del PGJ+ está recibiendo los servicios y prestaciones generados por el Plan.

En concreto, y tal y como se detalla en la Teoría de Cambio del PGJ+ (sección 2.2 y Anexo A), el criterio de cobertura analiza hasta qué punto el PGJ+ ha creado unos sistemas de orientación y formación efectivos, de calidad e inclusivos, y ha generado oportunidades de empleo digno e inclusivo para las personas jóvenes participantes.

Es importante destacar que la cobertura no constituye, *per se*, un criterio de evaluación independiente de acuerdo con las definiciones del CAD-OCDE (Cuadro 2.2). De hecho, el análisis de cobertura suele considerarse un subcriterio de evaluación subyacente al criterio de eficacia, pues ya recoge de manera preliminar el grado en el que la intervención está generando resultados, aunque estos sean de primer nivel (ALNAP, 2006<sup>[17]</sup>; Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001<sup>[18]</sup>). No obstante, y dada la estructura lógica de la Teoría de Cambio del PGJ+ el equipo de evaluación de la OCDE ha decidido establecer la cobertura como criterio independiente para diferenciarlo del análisis de la consecución de resultados de segundo nivel.

## **Pertinencia**

Bajo el criterio de pertinencia, la evaluación intermedia valora el grado en el que los objetivos y el diseño del PGJ+ responden a las necesidades y las prioridades de la población a la que va dirigido. El análisis de pertinencia valora, en primer lugar y de manera general, la pertinencia del PGJ+ con respecto a las necesidades y prioridades de España en materia de empleo juvenil. En segundo lugar, el análisis incluye una valoración de la calidad de la orientación, formación y oportunidades de empleo y emprendimiento generadas por el Plan.

## **Coordinación**

Bajo este criterio, la evaluación intermedia valora el grado de coordinación existente entre todas las instituciones implicadas en la ejecución e implementación del PGJ+. Aunque no se trata de un criterio específico de la CAD-OCDE, su consideración en esta evaluación resulta esencial debido al diseño específico del PGJ+, el cual comprende bajo su eje 6 (“Mejora del Marco Institucional”), aquellas actuaciones dirigidas a mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo, así como el impulso a su modernización. Las funciones de este eje tienen por tanto un carácter instrumental cuyos resultados podrán verse reflejados en una mejor implementación del programa, contribuyendo por tanto de manera transversal a su cobertura, pertinencia y eventual eficacia.

## **Eficacia**

Además de evaluar el desempeño de la implementación del programa, el segundo objetivo de la evaluación intermedia es el de valorar, de manera preliminar, si el PGJ+ está logrando, o se espera que

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la definición de la OCDE (2002<sup>[15]</sup>), los productos (o resultados de primer nivel) son los bienes y/o servicios que resultan directamente de una intervención. Se diferencian de los resultados porque su consecución está bajo el control del equipo de ejecución de la intervención y, por lo tanto, se le atribuyen directamente a este.

logre, los resultados esperados (sección 2.1). Es por ello por lo que la evaluación intermedia también incorpora el criterio de eficacia. Tal y como se ha indicado en los párrafos anteriores, el análisis de eficacia se enfoca exclusivamente en los resultados de segundo nivel, mientras que los resultados de primer nivel (o productos, según la Teoría de Cambio del PGJ+) son el foco de los análisis de cobertura, pertinencia y coordinación.

Es fundamental resaltar que, dado que la implementación del PGJ+ todavía está en curso, el análisis de eficacia se centra en los cambios incipientes identificados a nivel de participantes en el PGJ+. De forma lógica, la medición de los resultados e impacto finales del PGJ+ deberá realizarse una vez que se haya completado la implementación y ejecución efectiva del Plan (a partir de 2027).

## 2.4. Preguntas de evaluación

Con base en la TdC del programa, y teniendo en cuenta los criterios de evaluación seleccionados, la evaluación intermedia del PGJ+ está orientada a responder seis preguntas de evaluación fundamentales, las cuales quedan recogidas en la Tabla 2.1.

Con el objetivo de facilitar el seguimiento del proceso de evaluación, estas preguntas de evaluación se han desarrollado de manera pormenorizada y detallada para los distintos ejes de actuación del PGJ+. A este respecto, el Anexo B detalla la matriz de evaluación, que presenta de manera sistematizada los criterios de evaluación y las preguntas y sub-preguntas correspondientes a cada uno de ellos. La matriz de evaluación también especifica los indicadores propuestos para responder a las distintas preguntas de evaluación, así como las fuentes de las que se ha obtenido la información necesaria para la construcción de indicadores.

**Tabla 2.1. Preguntas de evaluación**

Criterios de evaluación	Preguntas de evaluación
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La población objetivo del PGJ+, está recibiendo los servicios y prestaciones previstos por el Plan?</li> <li>• En concreto, ¿llegan estos servicios y prestaciones a los colectivos en situación de vulnerabilidad?</li> </ul>
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué medida los objetivos y diseño del PGJ+ responden a las necesidades y prioridades de España en materia de empleo juvenil?</li> <li>• ¿En qué medida los servicios y prestaciones generados por el PGJ+ son oportunos, de calidad y están adaptados a las necesidades de la población a la que van dirigidos?</li> </ul>
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Son adecuados el funcionamiento y la organización internos del programa?</li> </ul>
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué grado se están cumpliendo los resultados esperados?</li> </ul>

## 2.5. Metodología de evaluación

La evaluación intermedia del PGJ+ implementa una metodología de evaluación mixta, en la que se han recopilado, analizado y triangulado datos de distintas fuentes y naturaleza, con el fin de proporcionar una respuesta robusta y fiable a las preguntas de la evaluación (3ie, 2022<sup>[19]</sup>; USAID, 2013<sup>[20]</sup>). Así pues, con el fin de garantizar que la metodología de evaluación mixta se implementase de manera rigurosa y permitiese responder a las preguntas de evaluación de manera comprensiva, el equipo de evaluación de la OCDE ha triangulado la información obtenida a través de técnicas tanto cuantitativas como cualitativas.

La triangulación de la información ha comenzado por garantizar que cada conjunto de datos sea lo más completo posible, para después cotejar los distintos resultados obtenidos y comprobar que exista un nivel

razonable de convergencia entre los mismos, extrayendo de esta manera conclusiones correctamente argumentadas.

Siguiendo las premisas del enfoque de evaluación basado en la teoría (sección 2.1), la evidencia recogida empíricamente se contrasta analíticamente con los distintos niveles de la TdC del Plan, lo que permite poner a prueba la lógica de intervención del PGJ+ y determinar en qué medida el programa ha contribuido a la consecución de los resultados preliminares observados. Esto ayuda a determinar las explicaciones causales pertinentes a través de una mayor comprensión de cómo funciona el programa, por qué se han producido (o no) los resultados, y qué importancia han tenido los factores subyacentes internos o externos en la realización de estos. A este tipo de metodología se la conoce como análisis de contribución (Cuadro 2.3).

### Cuadro 2.3. Análisis de contribución

El análisis de contribución es 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 Teoría de Cambio 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.

Fuente: Mayne (2001<sup>[21]</sup>)

En concreto, la evaluación ha hecho uso de las siguientes fuentes de información y tipos de análisis, buscando la complementariedad y triangulación tanto de técnicas de investigación como de actores involucrados en la implementación del PGJ+ y sus perspectivas:

- **Ejecución de talleres y reuniones de trabajo.** Siguiendo con las recomendaciones de los estándares de calidad para la evaluación del CAD (OCDE, 2010<sup>[22]</sup>), el equipo de evaluación de la OCDE aseguró la participación de representantes del SEPE, los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, y el equipo de apoyo técnico de Garantía Juvenil a lo largo de todo el proceso de diseño como de implementación de la evaluación intermedia. La comunicación entre las distintas partes ha sido constante y continua, comenzando por el diseño de la Teoría de Cambio del programa, la definición de indicadores de interés, el diseño del marco de evaluación y la definición de herramientas de recogida de datos.

Los objetivos de este enfoque participativo han sido los de: i) garantizar la coherencia entre la evaluación intermedia, los intereses de los actores involucrados y los planes del PGJ+; ii) mejorar la comprensión de los objetivos de la evaluación, sus procesos, y la utilidad de sus hallazgos; iii) mejorar la precisión y la utilidad del informe de evaluación intermedia; y iv) confirmar la precisión de los hallazgos y orientar las recomendaciones para garantizar una mayor apropiación de los resultados en el SEPE y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

- **Revisión documental y análisis de contenido.** Una revisión en profundidad del material documental clave proporcionado por el SEPE y el equipo de apoyo técnico de Garantía Juvenil ha permitido una mejor comprensión de cómo se ha llevado la ejecución del PGJ+ durante el periodo de evaluación. Este análisis también ha servido para detectar lagunas de información, y

obtener una idea preliminar de las lecciones aprendidas hasta el momento en la implementación del Plan.

- **Análisis cuantitativo del Registro Administrativo de Garantía Juvenil.** Esta base de datos de tipo administrativo es la fuente principal de datos de tipo cuantitativo para la evaluación intermedia del PGJ+. En concreto, dos tipos de análisis diferenciados se han llevado a cabo utilizando la información obtenida de este registro:

- Un análisis transversal para dar respuesta a las preguntas bajo el criterio de cobertura. Este tipo de análisis ofrece una instantánea de la situación del PGJ+ en un momento específico en el tiempo. Se ha utilizado para el análisis de cobertura porque proporciona información valiosa para determinar el alcance actual del programa a nivel de producto: ¿qué servicios y prestaciones han llegado a la población objetivo hasta el momento?
- Un análisis longitudinal por ‘tramos de atenciones’ para dar una respuesta preliminar a las preguntas bajo el criterio de eficacia. Este tipo de análisis recopila datos de la población objetivo a lo largo del tiempo, lo cual permite identificar si se han producido cambios en las variables de interés, proporcionando información acerca de la influencia del programa en los resultados observados.

La sección 2.5.1 proporciona información adicional sobre los análisis realizados con esta base de datos.

- **Implementación y análisis de encuestas a distintas partes interesadas.** Las encuestas son otra de las fuentes de información fundamentales de la evaluación intermedia, ya que añaden un elemento cualitativo al análisis de los datos cuantitativos del Registro Administrativo de Garantía Juvenil, proporcionando una comprensión más matizada sobre el funcionamiento del programa. En concreto, las encuestas se han utilizado para el análisis de cobertura, pertinencia, y coordinación, pues proporcionan información sobre cuestiones relacionadas con el acceso al programa, la calidad de las acciones implementadas, y la percepción y satisfacción con las mismas, entre otras. La sección 2.5.2 proporciona información adicional sobre el diseño e implementación de las encuestas.

### **2.5.1. Análisis del Registro Administrativo de Garantía Juvenil**

Dado el marco temporal de la evaluación intermedia (sección 2.1), el equipo de evaluación de la OCDE decidió acotar la población de estudio a partir de la cual se extraería información del Registro de Garantía Juvenil. Por ello, los análisis realizados con esta base de datos se centran exclusivamente en las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el período de evaluación, comprendido entre junio de 2021 y mayo de 2024. Las extracciones de la información necesaria para llevar a cabo ambos tipos de análisis (transversal y por tramos de atenciones) fueron realizadas por el equipo de apoyo técnico de Garantía Juvenil.

#### *Análisis transversal*

Para el análisis transversal, las extracciones de datos del registro incluyen información agregada, tanto a nivel sociodemográfico como con respecto a las atenciones recibidas, de un total de 816.096 personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el período de evaluación.

En cuanto a las características sociodemográficas de las personas jóvenes inscritas, las extracciones de datos contienen información acerca de las siguientes variables claves para el análisis: i) sexo; ii) grupo de edad en el momento de la inscripción en Garantía Juvenil (16-19 años, 20-24 años, o 25-29 años); iii) Comunidad Autónoma de residencia; y iv) condición de vulnerabilidad (Cuadro 2.4).

#### Cuadro 2.4. Definición del concepto de vulnerabilidad en el análisis del Registro Administrativo de Garantía Juvenil

La definición del concepto de persona joven en situación de vulnerabilidad se ha llevado a cabo de manera conjunta entre representantes del SEPE, el equipo de apoyo técnico a Garantía Juvenil, y la OCDE. Para concretar esta definición se ha tenido en cuenta, tanto la literatura relativa a los factores determinantes de la exclusión social, como la disponibilidad de datos para construir la variable de desagregación pertinente.

Así pues, para el análisis de la información proporcionada por el Registro Administrativo de Garantía Juvenil, se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características:

1. Se autodefine como persona joven en situación de exclusión social en el momento de la inscripción.
2. Cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial en el momento de la inscripción.
3. Su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2 (ciclo inferior de educación secundaria) en el momento de la inscripción.
4. Ha sido atendida en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. En concreto, Cruz Roja, Fundación INSERTA ONCE, Fundación Secretariado Gitano, o YMCA.

Fuente: Grupos de trabajo con SEPE y equipo de apoyo técnico a Garantía Juvenil, 2024

La Tabla 2.2 presenta la distribución del total de personas jóvenes inscritas incluidas en el análisis transversal del registro, desglosada según las principales variables sociodemográficas.

#### Tabla 2.2. Distribución de personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil en el periodo de evaluación

Por variable sociodemográfica y Comunidad Autónoma, junio 2021 - mayo 2024

	Total	Sexo		Grupo de edad			Vulnerabilidad	
		Hombre	Mujer	16-19	20-24	25-29	Si	No
Andalucía	146 103	73 354	72 749	46 100	67 756	32 247	69 935	76 168
Aragón	32 099	16 511	15 588	9 334	13 157	9 608	17 836	14 263
Principado de Asturias	16 529	8 322	8 207	4 225	7 457	4 847	6 939	9 590
Islas Baleares	21 649	11 224	10 425	8 649	7 418	5 582	13 681	7 968
Canarias	78 806	40 851	37 955	23 927	32 487	22 392	48 513	30 293
Cantabria	9 873	5 130	4 743	2 374	4 394	3 105	4 160	5 713
Castilla y León	30 104	15 366	14 738	9 128	13 724	7 252	13 397	16 707
Castilla-La Mancha	25 422	12 423	12 999	8 471	11 323	5 628	10 858	14 564
Cataluña	82 582	45 484	37 098	32 748	30 179	19 655	41 344	41 238
Comunidad de Madrid	135 384	67 457	67 927	38 453	54 265	42 666	58 809	76 575
Comunidad Foral de Navarra	9 102	5 006	4 096	2 083	4 743	2 276	2 681	6 421
Comunidad Valenciana	66 332	33 380	32 952	23 085	26 350	16 897	31 931	34 401
Extremadura	21 746	10 716	11 030	5 880	10 144	5 722	9 139	12 607
Galicia	46 695	23 552	23 143	13 608	20 340	12 747	19 321	27 374

La Rioja	6 090	3 197	2 893	1 382	2 677	2 031	2 835	3 255
País Vasco	47 255	23 540	23 715	5 442	21 860	19 953	16 478	30 777
Región de Murcia	37 034	19 148	17 886	12 337	15 237	9 460	20 437	16 597
Ciudad Autónoma de Ceuta	2 077	905	1 172	836	813	428	1 215	862
Ciudad Autónoma de Melilla	1 214	517	697	357	524	333	537	677
<b>Total</b>	<b>816 096</b>	<b>416 083</b>	<b>400 013</b>	<b>147 205</b>	<b>167 060</b>	<b>101 818</b>	<b>390 046</b>	<b>426 050</b>

Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

En cuanto a las atenciones recibidas, las extracciones de datos proporcionan información agregada sobre el tipo de atención recibida, y el momento en que dicha atención tuvo lugar. Las atenciones se clasifican en tres categorías fundamentales: i) orientación; ii) formación (es decir, atenciones pertenecientes a las categorías de educación-formación, escuelas taller y casas de oficio, y prácticas no laborales), y iii) empleo (atenciones pertenecientes a las categorías de contratación y emprendimiento).

#### *Análisis longitudinal*

Para realizar este tipo de análisis, el equipo de evaluación de la OCDE hizo uso de una base de datos con formato longitudinal “por tramos de atenciones” extraída a partir de los datos del registro administrativo de Garantía Juvenil (Cuadro 2.5).

#### **Cuadro 2.5. Creación de una base de datos administrativos de formato longitudinal “por tramos de atenciones”**

En el año 2021, el SEPE llevó a cabo un proyecto piloto de analítica avanzada con datos del registro administrativo de Garantía Juvenil. El objetivo del proyecto fue el de crear una base de datos de formato longitudinal que permitiese realizar, además de análisis tradicionales de tipo descriptivo, otros análisis más complejos que permitieran tener en cuenta la trayectoria de las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil a lo largo de su paso por el programa.

El proyecto fue llevado a cabo desde la unidad del *Data Warehouse* que trabaja con Garantía Juvenil, con la colaboración del equipo de apoyo a Garantía Juvenil de la Subdirección General de Políticas Activas de Empleo del SEPE.

La base de datos fue actualizada en enero de 2025 para incorporar la información relativa a todas las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación (2021-2024), y puesta a disposición del equipo de evaluación de la OCDE para llevar a cabo los análisis correspondientes.

Fuente: Entrevistas con SEPE y equipo de apoyo técnico a Garantía Juvenil, 2025

La base de datos longitudinal proporcionada al equipo de evaluación de la OCDE contiene información de un total de 541 533 personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación.

Esta base de datos se estructura en torno al concepto de “tramos de atenciones”, una unidad de análisis diseñada específicamente para vincular las acciones del programa (orientación, formación y ofertas de empleo) con los resultados laborales de los participantes. Cada tramo de atenciones agrupa la información

relativa a las atenciones proporcionadas a un joven por parte de Garantía Juvenil, así como los eventos laborales inmediatamente posteriores a dichas intervenciones.

El diseño de los tramos de atenciones sigue una lógica secuencial: un tramo se inicia cuando un joven comienza a recibir una o varias atenciones del programa y concluye al finalizar la etapa laboral que sigue a esas atenciones. En los casos en que no se produce una incorporación al mercado laboral tras las atenciones, el tramo se considera cerrado al término de la última atención recibida. Si, en el futuro, el joven vuelve a ser atendido por el programa, se genera un nuevo tramo, permitiendo así una representación cíclica y adaptativa del recorrido del participante a lo largo del tiempo.

Esta estructura ofrece una ventaja analítica significativa, ya que posibilita el estudio de las correlaciones entre los tipos y características de las atenciones recibidas y los resultados laborales posteriores. Sin embargo, esta misma estructura presenta una limitación importante desde el punto de vista de la armonización temporal del análisis. Dado que los tramos no están definidos por una ventana temporal fija, sino por los eventos que son específicos a cada participante, no es posible establecer comparaciones directas entre participantes a intervalos estándar, como a los 6 o 12 meses tras una atención determinada. Esta falta de sincronización entre los tramos de diferentes individuos dificulta la aplicación de enfoques analíticos basados en cortes temporales uniformes y complica la evaluación comparativa de resultados en función del tiempo transcurrido desde las intervenciones.

El objetivo del análisis de esta base de datos longitudinal es el de tratar de responder a las preguntas de evaluación bajo el criterio de eficacia. En concreto, este análisis trata de cuantificar, de manera preliminar, si las prestaciones y servicios puestos en marcha por el PGJ+ (orientación, formación, y generación de oportunidades de empleo y emprendimiento) han generado los resultados esperados.

Esta estimación de la eficacia del PGJ+ se basa en un análisis econométrico de la base de datos longitudinal que recoge información de relevancia de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación. El enfoque econométrico consiste en una estrategia de estimación de panel que permite aislar el efecto de las atenciones PGJ+ en las variables de interés, controlando por el efecto de variables observables variantes en el tiempo, así como aquellas variables individuales no observables invariantes en el tiempo. Es importante subrayar que este análisis trata de describir la relación entre las atenciones recibidas por parte del PGJ+ y los resultados esperados del Plan, sin establecer relaciones causales entre las variables. No obstante, el análisis minimiza la influencia de otras variables al controlar en las regresiones por factores como el género, la edad, la condición de vulnerabilidad y la comunidad autónoma de residencia del joven, así como otras variables individuales no observables que son constantes a lo largo del tiempo.

### **2.5.2. Diseño e implementación de encuestas**

Para complementar el análisis cuantitativo del Registro Administrativo de Garantía Juvenil, el equipo de evaluación de la OCDE diseñó e implementó dos tipos de encuestas: una encuesta para los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y Organismos Intermedios, y otra para las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil. Cada uno de los cuestionarios fue diseñado e implementado de acuerdo con una estrategia diferenciada, e utilizando distintas herramientas de software de encuestas asistidas por ordenador (CAPI por sus siglas en inglés).

#### *Encuesta a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y Organismos Intermedios*

La encuesta a los Servicios Públicos de Empleo (SPE) de las Comunidades Autónomas y Organismos Intermedios (OOII) fue implementada entre octubre de 2024 y enero de 2025. El objetivo principal de la encuesta era proporcionar información acerca de la calidad e inclusividad de las atenciones prestadas a

las personas jóvenes participantes de Garantía Juvenil, así como de los mecanismos para la difusión y coordinación interna y externa del programa.

Con este objetivo, se distribuyó entre todos los SPE autonómicos (19) y un total de 15 OOII un cuestionario acerca de la implementación de Garantía Juvenil. El cuestionario se estructuró en seis módulos diferentes y se administró mediante un software CAPI que permitió monitorear de manera continua el progreso de la encuesta y la calidad de los datos proporcionados. En total, 18 SPE autonómicos y 10 de los 15 OOII completaron el cuestionario de manera satisfactoria.

#### *Encuesta a personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil*

El objetivo principal de esta encuesta era proporcionar información acerca de la calidad e inclusividad de las atenciones prestadas por Garantía Juvenil desde la perspectiva de los beneficiarios, así como el conocimiento de los participantes sobre el programa y su experiencia a la hora de inscribirse y recibir atenciones. Para cumplir con este objetivo, el cuestionario fue diseñado con una estructura modular y cada joven participante debía responder a una selección específica de estos módulos, dependiendo del tipo de atención que hubiera recibido en el momento de la encuesta. Este enfoque permitió adaptar el cuestionario a la experiencia individual de cada participante, garantizando la pertinencia y precisión de la información recopilada.

El cuestionario se distribuyó a una muestra de las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil entre octubre y diciembre de 2024. Para la selección de la muestra, se utilizó una estrategia de muestreo probabilístico estratificado de una etapa entre la totalidad de las personas jóvenes inscritas en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación. Esta estrategia queda detallada de manera pormenorizada en el Anexo C de este documento.

El cuestionario se administró mediante un software CAPI que permitió monitorear de manera continua el progreso de la encuesta y la calidad de los datos proporcionados. Un total de 6 153 personas jóvenes completaron la encuesta (Tabla 2.3).

**Tabla 2.3. Muestra final de encuestados por estrato explícito**

	Hombre		Mujer		Total
	No vulnerable	En situación de vulnerabilidad	No vulnerable	En situación de vulnerabilidad	
Sin atención	423	49	427	60	959
Orientación	506	330	435	391	1 662
Formación	480	404	454	499	1 837
Oportunidades de empleo	460	305	521	409	1 695
<b>Total</b>	<b>1 869</b>	<b>1 088</b>	<b>1 837</b>	<b>1 359</b>	<b>6 153</b>

Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Encuesta OCDE a participantes de Garantía Juvenil (2024)

# 3

# Resultados de la evaluación intermedia

Esta sección presenta los resultados de la evaluación intermedia del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 para un trabajo digno dirigido a las personas jóvenes (PGJ+). Los resultados se estructuran en torno a los criterios y preguntas de evaluación. En concreto, la sección 3.1 se enfoca en la pertinencia general del PGJ+, mientras que la sección 3.2 analiza las cuestiones de cobertura y pertenencia de los distintos ejes de operación del Plan. La sección 3.3 evalúa las cuestiones relativas a la coordinación del PGJ+, y la sección 3.4 discute cuestiones de eficacia.

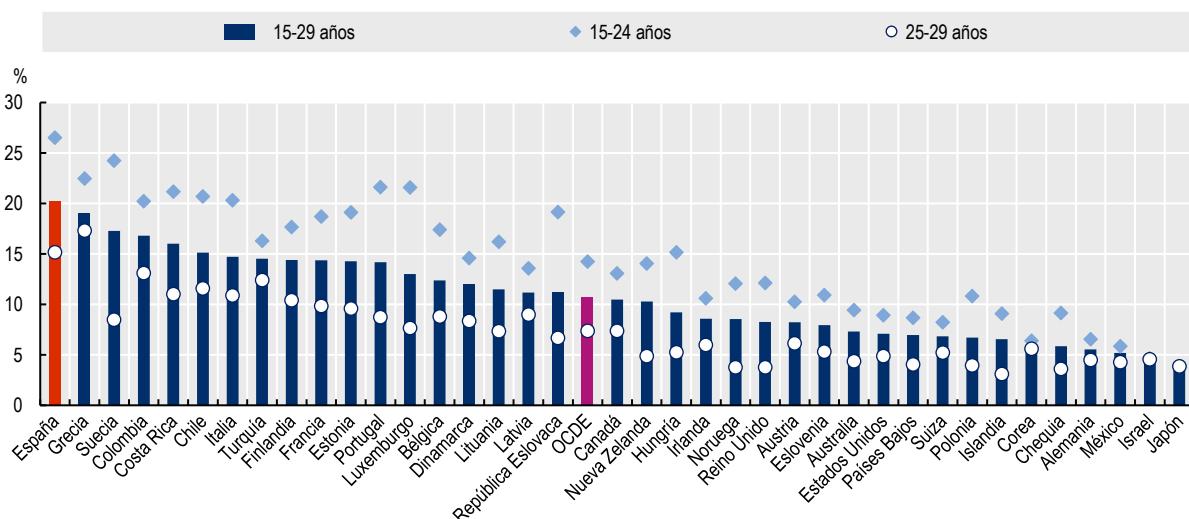
## 3.1. Pertinencia general del PGJ+

En la última década, el crecimiento del empleo en España ha sido considerablemente sólido. La tasa de desempleo ha experimentado un descenso continuo desde 2013, únicamente interrumpido por la crisis de la COVID-19 (OECD, 2023<sup>[23]</sup>). No obstante, a pesar de este avance positivo, persisten los desafíos en el mercado laboral. En primer lugar, la tasa de desempleo sigue siendo la más alta de la OCDE y más del doble del promedio de los países miembro (11.4% en 2024, en comparación con un 5.7% de media). En segundo lugar, el mercado laboral sigue siendo especialmente difícil para las mujeres y las personas jóvenes, grupos que presentan unas tasas de desempleo significativamente más altas que las de la población en general.

En el caso de las personas jóvenes, en 2024, solo el 43.2% de las personas jóvenes entre 15 y 29 años en España estaban en situación de empleo, en comparación con el promedio de la OCDE del 54% y el promedio de la UE del 50%. En la misma línea, la tasa de desempleo en este grupo fue la más alta con un 20.2%, en comparación con una media del 10.7 % en los países de la OCDE (Gráfica 3.1). Dicha proporción alcanzó el 26.5% en el caso de los menores de 24 años, 12 puntos porcentuales por encima de la media de la OCDE (14.3%).

### Gráfica 3.1. Una de cada cinco personas jóvenes entre 15 y 29 años en España está desempleada

Proporción de personas jóvenes desempleadas, por grupo de edad, 2024



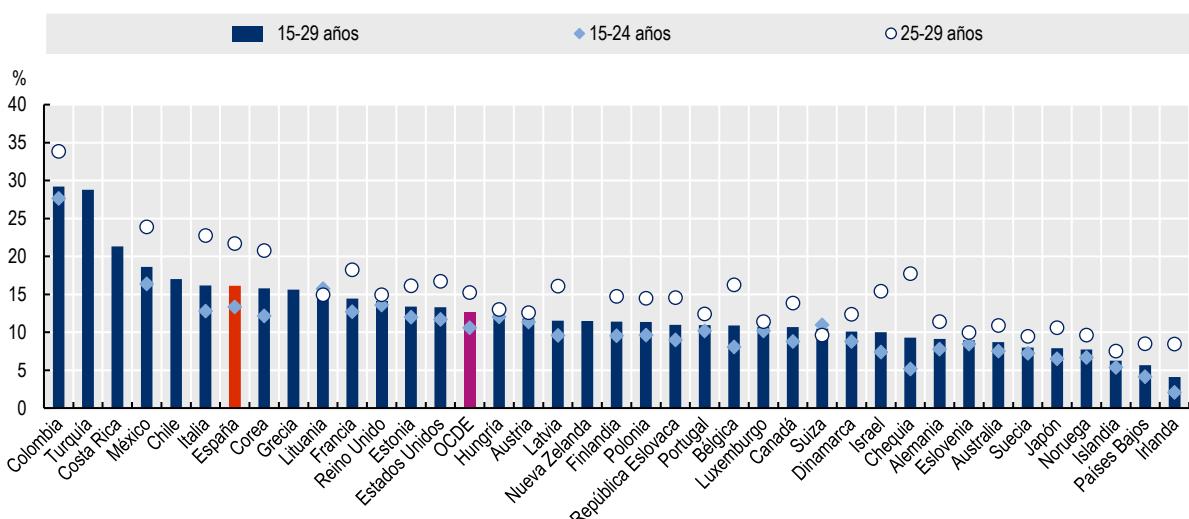
Nota: El promedio de la OCDE es la media no ponderada de todos los países.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Encuestas de Fuerza Laboral (LFS).

Además de las altas tasas de desempleo, la proporción de personas jóvenes menores de 30 años que no estudian, ni trabajan, ni reciben formación (NEET) en 2024 alcanzó el 16.1 % en España, considerablemente por encima de la media de la OCDE (12.6%), y casi el doble del objetivo de la UE del 9% (Eurostat, 2024<sup>[24]</sup>). La proporción de NEET es especialmente alta en el grupo de edad de 25-29 años, para el que España presenta la segunda tasa más alta de la UE con 21.7% (Gráfica 3.2).

### Gráfica 3.2. La proporción de personas jóvenes NEET en España es la segunda más alta de la UE

Proporción de personas jóvenes NEET, por grupo de edad, 2024 o último disponible



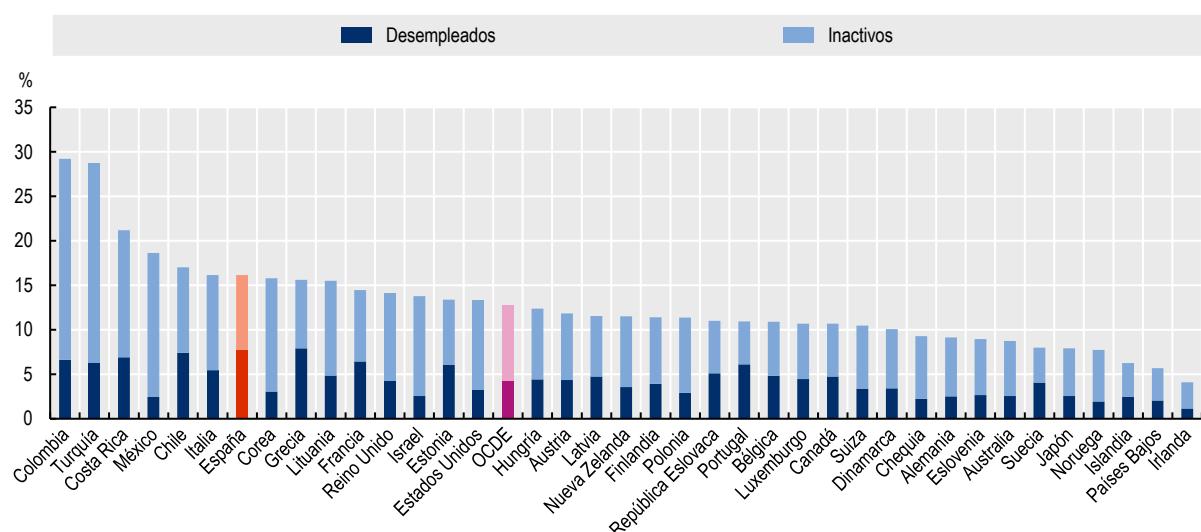
Nota: El promedio de la OCDE es la media no ponderada de todos los países. Los datos de 2024 son preliminares y están disponibles para todos los países excepto Australia, Israel, Nueva Zelanda y Estados Unidos (2023). Las desagregaciones por grupos de edad no están disponibles para Chile, Costa Rica, Grecia y Turquía.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Encuestas de Fuerza Laboral (LFS).

Además, un desglose de la población NEET entre aquellos que buscan activamente un empleo (NEET desempleados) y aquellos que no lo hacen (NEET inactivos)<sup>3</sup> muestra que, mientras que en gran parte de los países de la OCDE la mayoría de las personas jóvenes NEET son inactivas, la proporción de desempleados es especialmente significativa en aquellos países que fueron más afectados por la crisis económica de 2008. En el caso de España, por ejemplo, la proporción de personas jóvenes NEET desempleadas fue la segunda más alta de todos los países de la OCDE (únicamente superada por Grecia), situándose en un 7.7%, en comparación con una media del 4.2% (Gráfica 3.3).

### Gráfica 3.3. España tiene la segunda tasa más alta de la OCDE de personas jóvenes NEET desempleadas

Proporción de personas jóvenes NEET entre 15 y 29 años, por situación de empleo, 2024 o último disponible



Nota: El promedio de la OCDE es la media no ponderada de todos los países. Los datos de 2024 son preliminares y están disponibles para todos los países excepto Australia, Israel, Nueva Zelanda y Estados Unidos (2023).

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en las Encuestas de Fuerza Laboral (LFS).

Dado este contexto, el objetivo principal del PGJ+ se revela como completamente pertinente, pues responde a las necesidades concretas del país en términos de empleo juvenil: “mejorar la integración socioeconómica, así como el desarrollo personal y social de las personas jóvenes de 16 a 29 años,

<sup>3</sup> Las personas jóvenes NEET pueden estar desempleadas o inactivas. De acuerdo con la definición de la Organización Internacional del Trabajo, se considera desempleadas a aquellas personas que estando en edad de trabajar, están sin trabajo, pero disponibles para trabajar y buscando activamente empleo. También son desempleados quienes están sin empleo, disponibles para trabajar y a la espera de iniciar un nuevo trabajo que ya han encontrado (INE, 2024<sup>[29]</sup>).

especialmente de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, mediante la mejora de la inserción laboral".<sup>4</sup>

De la misma manera, la definición de la población objetivo del Plan – es decir, el grupo de personas que se pretende atender con la intervención, y que cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos – acotada por los requisitos de inscripción en la Garantía Juvenil (Cuadro 3.1) también resulta pertinente, pues coincide con el grupo de población NEET que constituye el foco de la Garantía Juvenil reforzada (Consejo de la Unión Europea, 2020<sup>[8]</sup>).

### Cuadro 3.1. Requisitos de inscripción en la Garantía Juvenil

La Garantía Juvenil está dirigida a personas jóvenes en búsqueda de empleo que no se encuentren en situación de estudiar o formarse, ni trabajando por cuenta propia o ajena, y quieran lograr su inserción plena en el mercado laboral.

En concreto, las personas jóvenes podrán solicitar su inscripción cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Tener nacionalidad española o, ser ciudadano de la Unión o de los Estados parte del Acuerdo Económico Europeo o Suiza o, ser extranjero titular de una autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar, así como las personas menores no acompañadas que aporten una Acreditación de los Servicios de Protección de Menores de la CCAA que justifique individualmente el acceso, mediante la inscripción a actividades o programas de educación o formación que redunden en su beneficio.
- Estar empadronado en cualquier localidad del territorio español.
- Tener más de 16 años y menos de 30 años en el momento de solicitar la inscripción.
- No haber trabajado en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud.
- No haber recibido acciones educativas en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud.
- No haber recibido acciones formativas en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud.
- Presentar una declaración expresa de tener interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, adquiriendo un compromiso de participación activa en las actuaciones que se desarrolle en el marco de la Garantía Juvenil. En el caso de las personas demandantes de empleo, bastará con su inscripción en los servicios públicos de empleo.

Fuente: SEPE (2024<sup>[9]</sup>)

Otra cuestión a tener en cuenta a la hora de evaluar la pertinencia general del PGJ+ es que las personas jóvenes NEET son un grupo considerablemente diverso, al igual que lo son los desafíos que enfrentan a la hora de encontrar empleo. Mientras que algunas personas jóvenes pueden tener dificultades para conseguir empleo porque abandonaron la escuela temprano y cuentan con un nivel educativo más bajo,

<sup>4</sup> Nótese aquí que la edad mínima para acceder a Garantía Juvenil son 16 años, y no 15, tal y como recoge la definición de persona joven de la OCDE. Esto se debe a que los 16 años son precisamente la edad en la que las personas jóvenes pueden legalmente salir del sistema educativo obligatorio y comenzar a trabajar o formarse profesionalmente en España.

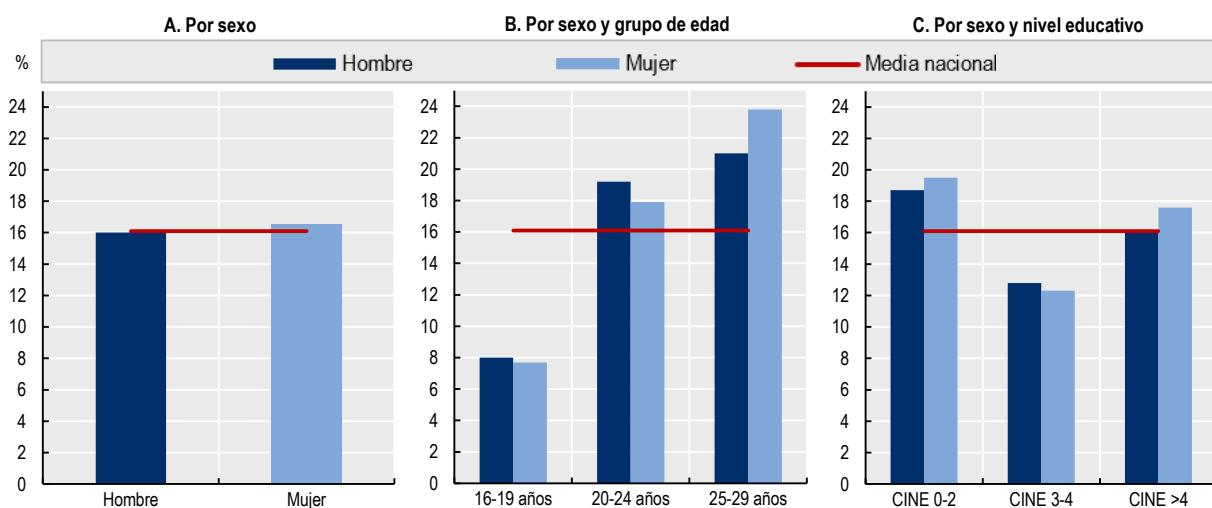
otros, en particular las mujeres, pueden verse limitados por cuestiones como las obligaciones de cuidados familiares (OECD, 2016<sup>[25]</sup>). Dada esta idiosincrasia, es importante realizar un perfilado de las personas jóvenes NEET en España, y valorar si dicho perfil queda reflejado correctamente en la población de jóvenes registrada en Garantía Juvenil.

En primer lugar, un análisis por cuestión de sexo a nivel nacional pone de relieve que las proporciones de personas jóvenes NEET son prácticamente idénticas tanto en el grupo de hombres (16%) como en el de mujeres (17%). No obstante, estas proporciones presentan ciertas variaciones al incorporar los rangos de edad de las personas jóvenes (Gráfica 3.4). Por un lado, la proporción de personas jóvenes NEET en los grupos de menor edad se mantiene prácticamente invariable por cuestión de sexo: 8% tanto para hombres como mujeres en el grupo de personas jóvenes de 15 a 19 años, y 19% y 18% para los hombres y mujeres de entre 20 y 24 años, respectivamente. No obstante, esta paridad desaparece en el grupo de personas jóvenes de mayor edad, donde las tasas NEET entre las mujeres alcanzan un 24%, frente al 21% de los hombres. Una de las razones principales detrás de esta situación puede ser la tradicional asignación de roles relacionada con el género, en la que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado y el cuidado de los niños (Eurostat, 2024<sup>[24]</sup>; OECD, 2022<sup>[26]</sup>).

En cuanto al nivel de educación, la proporción de personas jóvenes NEET en el grupo de personas jóvenes educados únicamente hasta el nivel secundario inferior (CINE 2) es la más alta de todos los grupos de edad al 19%, comparada con un 13% para aquellas personas jóvenes con nivel secundario superior (CINE 4), y un 16% para las personas jóvenes con educación terciaria. Esta distribución demuestra que bajos niveles de educación y habilidades aumentan el riesgo de las personas jóvenes de ser NEET, pues a medida que el mercado laboral exige niveles cada vez más altos de logros educativos y habilidades, un nivel bajo de educación se convierte en un factor de riesgo decisivo. No obstante, en el caso de España, parece que la cuestión del sexo del joven es una variable más determinante que el propio nivel educativo. En el grupo de personas jóvenes con un nivel de educación bajo (CINE 2), la proporción de mujeres NEET (20%) es ligeramente superior a la de los hombres (19%). Todavía más pronunciada es la diferencia en el grupo de personas jóvenes con un nivel alto de educación (superior a CINE 4), donde la proporción de mujeres NEET es 18% (frente a un 16% en el grupo de los hombres), un porcentaje prácticamente idéntico al de los hombres con menor nivel educativo.

**Gráfica 3.4. La probabilidad de ser una persona joven NEET presenta variaciones importantes por cuestiones de sexo y nivel educativo**

Proporción de personas jóvenes NEET entre 15 y 29 años en España, por sexo, grupo de edad, y nivel educativo, 2024



Nota: Los niveles CINE 0-2 hacen referencia a un nivel educativo básico, incluyendo hasta la educación secundaria inferior. Los niveles CINE 3-4, o nivel educativo intermedio, incluyen la educación secundaria superior y la educación postsecundaria no terciaria, respectivamente. Un nivel CINE >4, o nivel educativo superior, incluye los niveles de educación terciaria.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta de Fuerza Laboral (LFS).

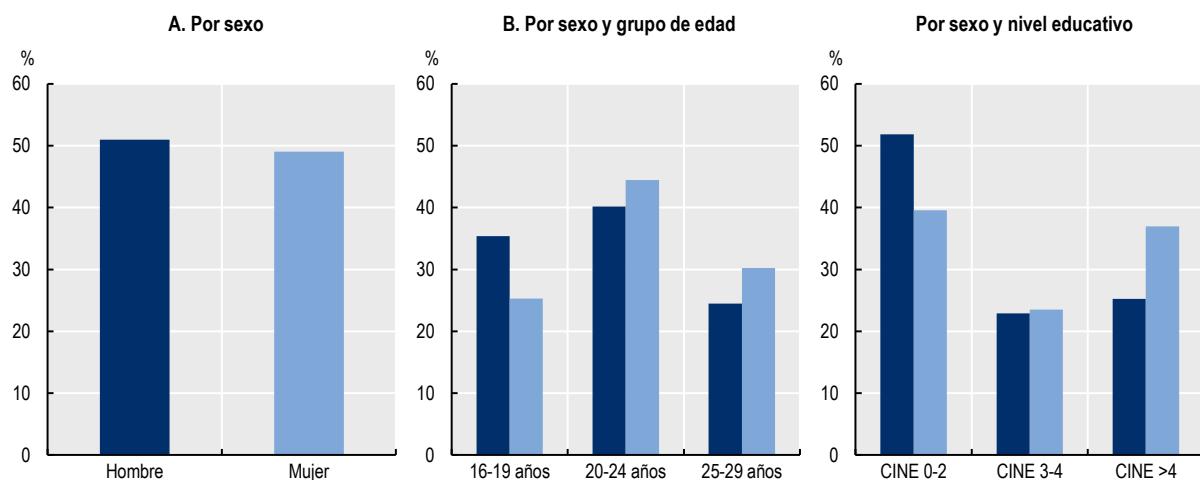
Teniendo en cuenta este contexto nacional, y comparándolo con la información proporcionada por el Registro Administrativo de Garantía Juvenil, se observa que el perfil de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación es un buen reflejo del perfil de la persona joven NEET en España.

En primer lugar, la paridad de la proporción de personas jóvenes NEET entre los grupos de hombres y mujeres en España también queda reflejada en la distribución de personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación, en el que un 51% fueron hombres y un 49% mujeres (Gráfica 3.5). Además, al incorporar los rangos de edad y al igual que ocurre a nivel nacional, se observa el mayor peso del grupo de mujeres de mayor edad en el número de inscritos, con una tasa de participación en Garantía Juvenil superior a la de los hombres a partir de los 20 años.

En cuanto al nivel educativo de las personas jóvenes, no obstante, las cifras de participación en Garantía Juvenil reflejan el perfil de las personas jóvenes NEET en España de manera parcial únicamente. Por un lado, en el grupo de personas jóvenes con mayor nivel de educación (superior a CINE 4), la proporción de mujeres participantes (37%) es superior a la de los hombres (25%), reflejando la mayor incidencia del riesgo de ser NEET para ese grupo poblacional. Sin embargo, en el grupo de personas jóvenes con menor educación (CINE 2), la participación de mujeres en Garantía Juvenil es considerablemente menor a la de los hombres (42% frente al 58%), unas cifras que no se corresponden con la mayor proporción de personas jóvenes NEET en el grupo de mujeres.

**Gráfica 3.5. El perfil de las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil es similar al perfil de la persona joven NEET en España**

Proporción de personas jóvenes menores de 30 años inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación (2021 – 2024), por sexo, grupo de edad, y nivel educativo



Nota: Los niveles CINE 0-2 hacen referencia a un nivel educativo básico, incluyendo hasta la educación secundaria inferior. Los niveles CINE 3-4, o nivel educativo intermedio, incluyen la educación secundaria superior y la educación postsecundaria no terciaria, respectivamente. Un nivel CINE >4, o nivel educativo superior, incluye los niveles de educación terciaria.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta de Fuerza Laboral (LFS).

## Pertinencia general del PGJ+

- Tanto el objetivo fundamental del PGJ+ como la definición de su población objetivo responden a las necesidades y prioridades actuales en España relativas al empleo juvenil.**

En 2024, la tasa de desempleo entre las personas jóvenes menores de 30 años en España se situó en 20.2%, en comparación con una media del 10.7 % en los países de la OCDE. Dicha proporción alcanzó el 26.5% en el caso de los menores de 24 años, 12 puntos porcentuales por encima de la media de la OCDE (14.3%). Además, la proporción de personas jóvenes NEET alcanzó el 16.1%, considerablemente por encima de la media de 12.6% en la OCDE.

Se considera por tanto pertinente que el PGJ+ pretenda mejorar la integración socioeconómica de las personas jóvenes de 16 a 29 años mediante la mejora de su inserción laboral, enfocando su actividad en el colectivo de personas jóvenes NEET.

- El perfil de las personas jóvenes registradas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación es un buen reflejo del perfil de las personas jóvenes NEET en el territorio nacional, demostrando que el diseño del Plan es pertinente para alcanzar los objetivos que pretende.**

La paridad en la proporción de personas jóvenes NEET entre hombres (16%) y mujeres (17%) también se refleja en la inscripción al programa, con un 51% de participantes hombres y un 49% mujeres. Además, a partir de los 20 años, la participación de las mujeres en Garantía Juvenil es mayor que la de los hombres, reflejando el mayor riesgo de ser NEET para este grupo poblacional.

En cuanto al nivel educativo, en el grupo con mayor formación (superior a CINE 4), la participación femenina (37%) supera a la masculina (25%), evidenciando de nuevo el mayor riesgo de ser NEET en este grupo. Por el contrario, en el grupo con menor educación (CINE 2), la participación de los hombres (58%) es mayor que la de las mujeres (42%), a pesar de que las mujeres presentan un mayor porcentaje de NEET en ese nivel.

### 3.2. Cobertura y pertinencia de los ejes de actuación del PGJ+

Una vez examinada la pertinencia general del PGJ+, esta sección trata de dar respuesta a las preguntas de evaluación relativas a los criterios de cobertura y pertinencia de los distintos ejes de actuación del PGJ+. En términos generales, esta sección trata de responder a las siguientes preguntas: i) ¿la población objetivo del PGJ+, está recibiendo los servicios y prestaciones previstos por el Plan y ii) ¿en qué medida estos servicios y prestaciones son de calidad y están adaptados a las necesidades de la población a la que van dirigidos?

Las respuestas a estas preguntas son analizadas para cada uno de los ejes de operación del PGJ+, a excepción del eje 4 (igualdad de oportunidades en el acceso al empleo) y eje 6 (mejora del marco institucional), ya que los objetivos y razón de ser de los mismos no conciernen *per se* la prestación de servicios a las personas jóvenes participantes, sino que tienen un carácter de tipo transversal. Tal y como se observa en la matriz de evaluación (Anexo B), las preguntas de evaluación concernientes al eje 4 quedan integradas transversalmente dentro de los ejes 1 (orientación), 2 (formación), y 5 (oportunidades de empleo), mientras que las relativas al eje 6 son analizadas en la sección 3.3 de este documento.

Para cada uno de los ejes 1, 2, 3 y 5, las respuestas a las preguntas de evaluación se sustentan en diferentes fuentes de información, con el objetivo de triangular la misma y proporcionar respuestas robustas y coherentes (sección 2.5). En concreto, se analizan en primer lugar los datos provenientes del Registro Administrativo de Garantía Juvenil en materia de servicios prestados. Esta información se complementa con la información proporcionada por las encuestas realizadas a los SPE autonómicos y Organismos Intermedios y a las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil.

### **3.2.1. Orientación**

#### *Cobertura*

De acuerdo con la información proporcionada por el Registro Administrativo de Garantía Juvenil, durante el periodo de evaluación, casi la mitad (49%) de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil recibió, al menos, una atención de orientación. Esta proporción se mantuvo prácticamente constante tanto en el grupo de hombres como mujeres participantes, así como en los distintos grupos de edad (Gráfica 3.6). En el caso de las mujeres, no obstante, la proporción de personas jóvenes que recibió al menos un servicio de orientación fue ligeramente superior en el grupo de mayor edad (51%), en comparación con las más jóvenes (46%).<sup>5</sup>

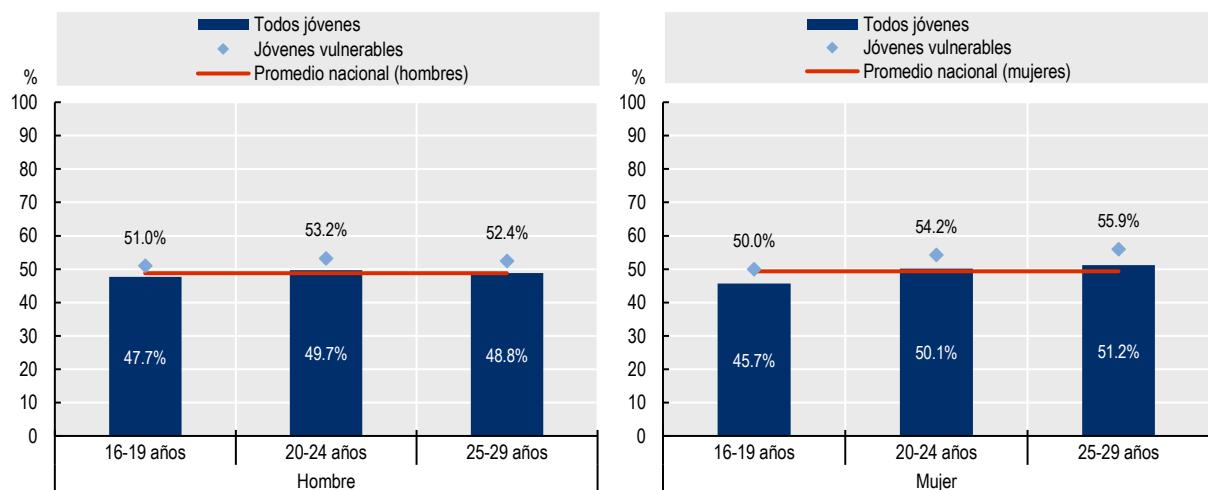
Es importante destacar, además, que el acompañamiento de orientación también llegó a la población especialmente vulnerable en proporciones muy similares. De hecho, los porcentajes de cobertura de orientación observados entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad fueron ligeramente superiores a los de la totalidad de la población joven en todos los casos. En promedio, un poco más de la mitad (52%) de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación recibió al menos una atención de orientación. Al igual que ocurre con la población de personas jóvenes en general, esta proporción se mantuvo prácticamente constante tanto en el grupo de hombres como mujeres participantes, así como en los distintos grupos de edad. Además, en el caso de las mujeres, la proporción de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que recibió al menos un servicio de orientación fue también ligeramente superior en el grupo de entre 25 y 29 años (56%), en comparación con las de menor edad (50%).

---

<sup>5</sup> Estas diferencias son estadísticamente significativas con un nivel de confianza del 95%. Lo mismo aplica para todas las diferencias mencionadas explícitamente a lo largo del informe.

### Gráfica 3.6. Solo la mitad de las personas jóvenes han recibido, al menos, una atención de orientación

Proporción de personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil en el periodo de evaluación (2021 – 2024) que han recibido al menos una atención de orientación, por condición de vulnerabilidad, sexo y grupo de edad



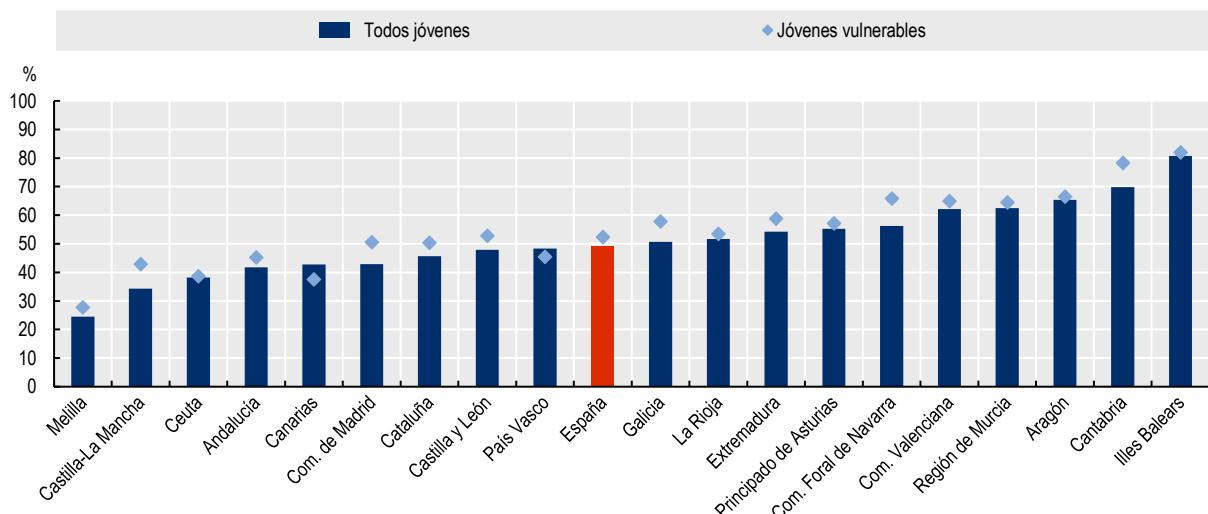
Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

No obstante, la cobertura de orientación presenta diferencias considerables según la CCAA de residencia del joven (Gráfica 3.7). En concreto, e independientemente de la condición de vulnerabilidad, los porcentajes de cobertura más altos corresponden a las personas jóvenes residentes en Aragón, Cantabria, e Islas Baleares (65%, 70% y 80% en el caso de la totalidad de las personas jóvenes, y 66%, 78% y 82% en el caso de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad). Por el contrario, y en el caso de la población general de personas jóvenes, la cobertura de orientación es menor al promedio nacional en nueve comunidades CCAA, y especialmente en Ceuta (38%), Castilla-La Mancha (34%), y Melilla (25%). Resultados similares se observan en el caso de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, en los que ocho CCAA presentan resultados de cobertura menores a la media nacional, y particularmente, Ceuta (39%), Canarias (38%) y Melilla (28%).

### Gráfica 3.7. La cobertura de orientación presenta diferencias importantes según la CCAA de residencia de las personas jóvenes inscritas

Proporción de personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil en el periodo de evaluación (2021 – 2024) que han recibido al menos una atención de orientación, por CCAA de residencia y condición de vulnerabilidad



Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

No obstante, además de conocer si los servicios de orientación están llegando a las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil, es fundamental evaluar si dicha orientación es pertinente, es decir, oportuna, de calidad y adaptada a las necesidades de la población a la que va dirigida.

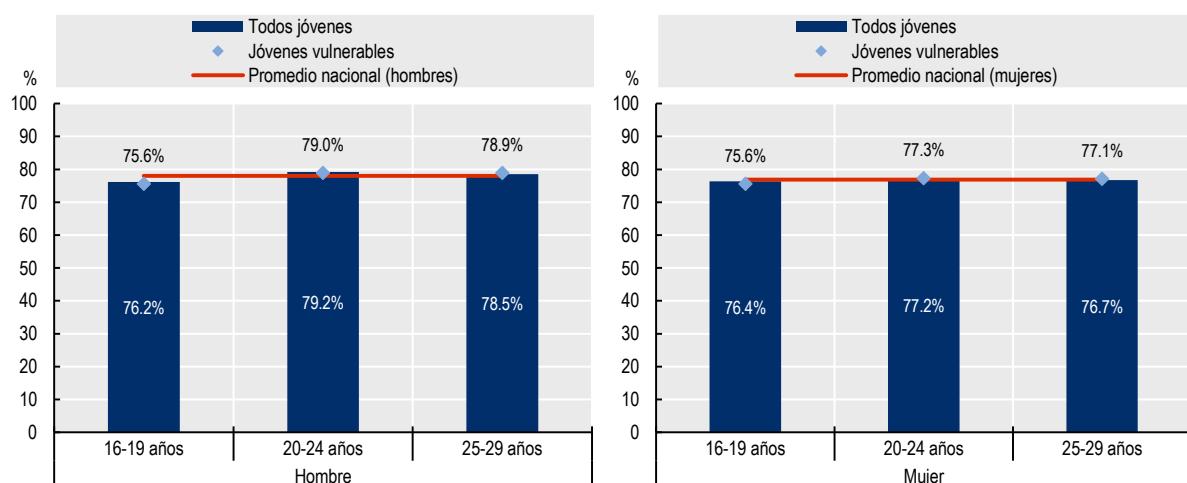
### Pertinencia

En primer lugar, y en cuanto a la cuestión de la oportunidad de la orientación, es importante destacar que casi cuatro de cada cinco de las personas jóvenes (77%) que fueron orientados, lo fueron en un período menor a cuatro meses. Esta referencia temporal de cuatro meses es de gran relevancia, puesto que es el límite que fija la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil para garantizar que las personas jóvenes desempleadas o que han terminado su educación formal reciban una oferta de trabajo digno, educación o formación (Consejo de la Unión Europea, 2013<sup>[4]</sup>). Aunque dicho límite temporal no se prescribe para las acciones relativas a la orientación de la persona joven, el equipo de evaluación de la OCDE considera que es un indicador relevante de la calidad de la acción orientadora, la cual constituye uno de los ejes fundamentales del PGJ+.

Esta cifra se mantuvo prácticamente invariable tanto por razón de sexo y grupo de edad, como por condición de vulnerabilidad (Gráfica 3.8).

### Gráfica 3.8. Casi 4 de cada 5 de las personas jóvenes que recibieron una atención de orientación, lo hizo en un período inferior a cuatro meses

Proporción de personas jóvenes que, habiendo recibido una atención de orientación en el período de evaluación (2021 – 2024), lo hicieron en un período inferior a cuatro meses, por condición de vulnerabilidad, sexo y grupo de edad



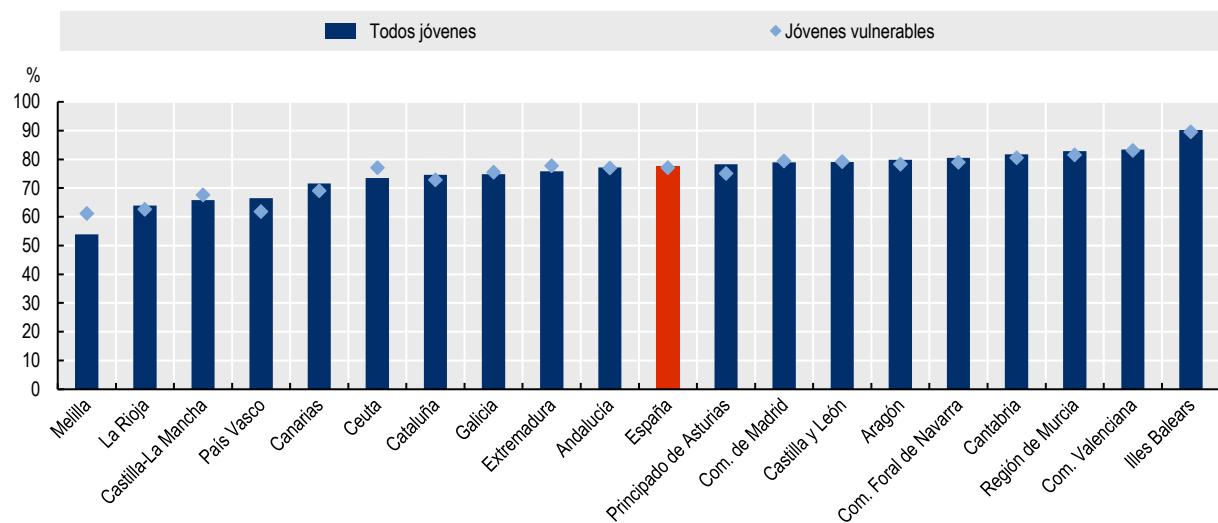
Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

En cuanto a las diferencias regionales, la proporción de personas jóvenes orientadas que recibieron esta atención en menos de cuatro meses se situó en torno o por encima del 70% en todas las CCAA a excepción de La Rioja (64%), y Melilla (54%). Resultados muy similares se observaron en el colectivo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, con las proporciones más bajas en La Rioja (63%), País Vasco (62%), y Melilla (61%).

### Gráfica 3.9. La oportunidad de la orientación recibida fue muy similar en prácticamente todas las CCAA

Proporción de personas jóvenes que, habiendo recibido una atención de orientación en el periodo de evaluación (2021 – 2024), lo hicieron en un periodo inferior a cuatro meses, por CCAA de residencia y condición de vulnerabilidad



Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

La encuesta realizada a los Servicios Públicos de Empleo (SPE) autonómicos y los Organismos Intermedios (OOII) proporciona información más detallada acerca de la pertinencia de los servicios de orientación, especialmente en lo relativo a su calidad e inclusividad. En cuanto a la calidad, la encuesta evalúa si el personal encargado de los servicios de orientación posee formación cualificada en materia de orientación laboral, si ha recibido formación en igualdad de género, y si existen mecanismos para asegurar la actualización y capacitación continua del personal orientador. Por otro lado, para analizar la inclusividad del servicio, la encuesta examina los mecanismos implementados para favorecer la atención específica a personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

En primer lugar, casi un 90% de las entidades encuestadas reportaron que la mayoría de su personal de orientación cuenta con formación cualificada y específica en materia de orientación laboral. Este porcentaje presenta ligeras variaciones según el tipo de organismo encuestado: en el caso de los SPE, la proporción alcanza el 83% (15 de 18 SPE autonómicos), mientras que en el caso de los Organismos Intermedios asciende al 90% (9 de los 10 OOII que respondieron a la encuesta).

En cuanto al tipo de formación recibida, varias entidades ofrecen a su personal orientador cursos en orientación laboral con una duración que varía entre 20 y 250 horas, según las distintas modalidades de formación. Esta formación se desarrolla tanto en modalidad presencial como remota, y abarca gran variedad de temas, incluyendo entre otros, atención a la discapacidad, prospección laboral, herramientas digitales, y fundamentos de *coaching*. Es importante destacar que algunas entidades han incorporado metodologías innovadoras en sus programas formativos, como es el caso del SPE de Madrid, que incluye

técnicas teatrales e inteligencia artificial, o el Instituto Aragonés de Empleo (INAEM), que ha introducido gamificación en los procesos de orientación.

Por otro lado, la proporción del personal responsable de orientación que ha recibido formación específica en igualdad es considerablemente más moderada (39%). Esta formación es esencial para garantizar que el personal responsable de las tareas de orientación no proporcione recomendaciones con sesgo de género y no agrave las desigualdades ya existentes en la transición de las personas jóvenes al mercado laboral. (OECD, 2024<sup>[27]</sup>). En el caso de los SPE de las CCAA, únicamente seis entidades (33%) reportan que la mayoría de su personal orientador cuenta con formación en este ámbito, mientras que esta cifra asciende ligeramente al 50% entre los OOII. Este tipo de formación, cuando está disponible, se ofrece principalmente a través de cursos formativos de aproximadamente 20 horas de duración. Algunos SPE canalizan esta formación a través de organismos especializados, como es el caso del Instituto Canario de Administración Pública (ICAP), el Instituto Adolfo Posada en Asturias, la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública (EFIAP) en Murcia, o el Instituto Aragonés de la Mujer.

Un patrón recurrente entre las diversas entidades es la vinculación de este tipo de formación específicamente con la atención a mujeres víctimas de violencia de género, aunque también se identifican contenidos sobre diversidad e inclusión LGTBIQ+, nuevas masculinidades y transversalidad en las políticas activas de empleo. Varios organismos indican que esta formación es opcional o depende de la iniciativa individual del personal orientador, mientras que solo algunos, como el SPE de Navarra, la establecen como obligatoria para quienes no la poseen. Destaca el caso del SPE del País Vasco, que ha desarrollado un programa bilingüe de comunicación no sexista que incluye herramientas prácticas, recursos accesibles y módulos de autoevaluación, complementado con videos de sensibilización y actualizaciones sobre novedades legales en la materia.

Los resultados de la encuesta también muestran que el 90% de las entidades encuestadas cuenta con mecanismos para mejorar la actualización y capacitación continua del personal orientador. En el caso de los SPE autonómicos, todas las CCAA a excepción de una reportan contar con estos mecanismos.

Como ejemplo relevante de estos mecanismos de actualización del personal orientador, el Servicio Andaluz de Empleo destaca por su modelo de gestión integral de recursos humanos, que viene implementándose desde 2021. Su estrategia se basa en construir un mapa de competencias personalizado que comienza con la identificación de las habilidades clave requeridas para cada puesto. El proceso incluye una autoevaluación de los profesionales que permite diseñar un plan de formación individual, adaptando el desarrollo profesional a las necesidades específicas de cada orientador y garantizando una mejora continua y personalizada de sus capacidades.

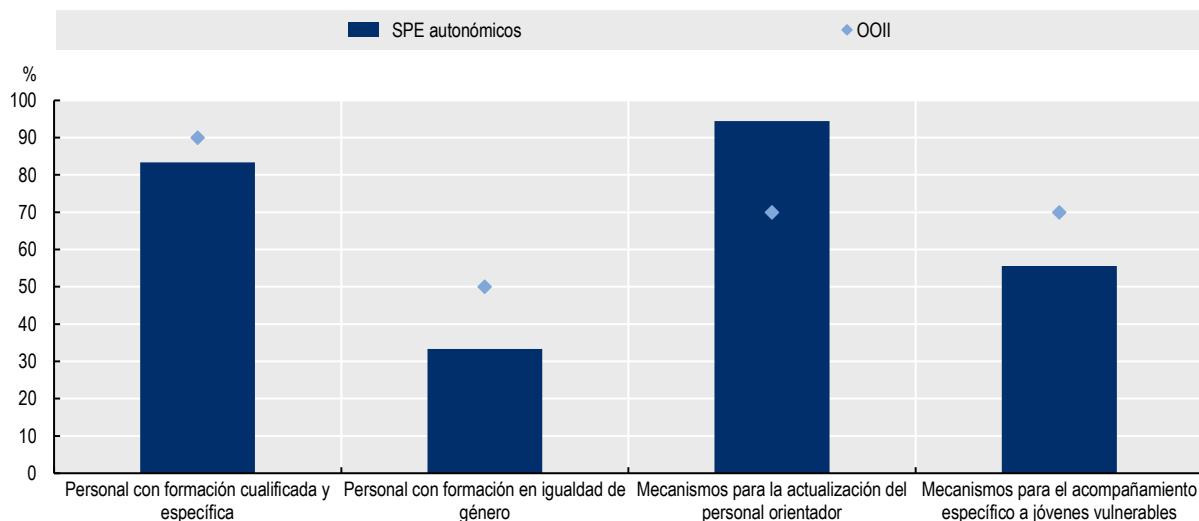
Con respecto a la inclusividad de los servicios de orientación, el 60% de las entidades encuestadas confirma haber establecido mecanismos o procesos de acompañamiento diseñados específicamente para atender a personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

En concreto, el análisis cualitativo revela la utilización de dos estrategias fundamentales para la atención a personas jóvenes en situación de vulnerabilidad: la asignación de personal especializado para atender específicamente a grupos de personas jóvenes en riesgo de exclusión, y el desarrollo de programas integrales con itinerarios personalizados según las características de la persona joven. En este ámbito destacan iniciativas como las de la Fundación Secretariado Gitano, que cuentan con programas para personas jóvenes con discapacidad o en situación de abandono escolar prematuro, a las que se les ofrece un diagnóstico de oportunidades individual, así como un acompañamiento continuo, que incluye la mejora de competencias y apoyo psicoemocional, complementado con ayudas económicas e intermediación empresarial para facilitar su incorporación al mercado laboral.

La Gráfica 3.10 proporciona un resumen visual de los indicadores de calidad e inclusividad de la orientación descritos.

**Gráfica 3.10. Más del 80% de las entidades encuestadas evidencia logros significativos en tres de los cuatro dominios de calidad e inclusividad de la orientación**

Proporción de entidades que aplican medidas efectivas de calidad e inclusividad en la orientación, por indicador y tipo de entidad, 2024



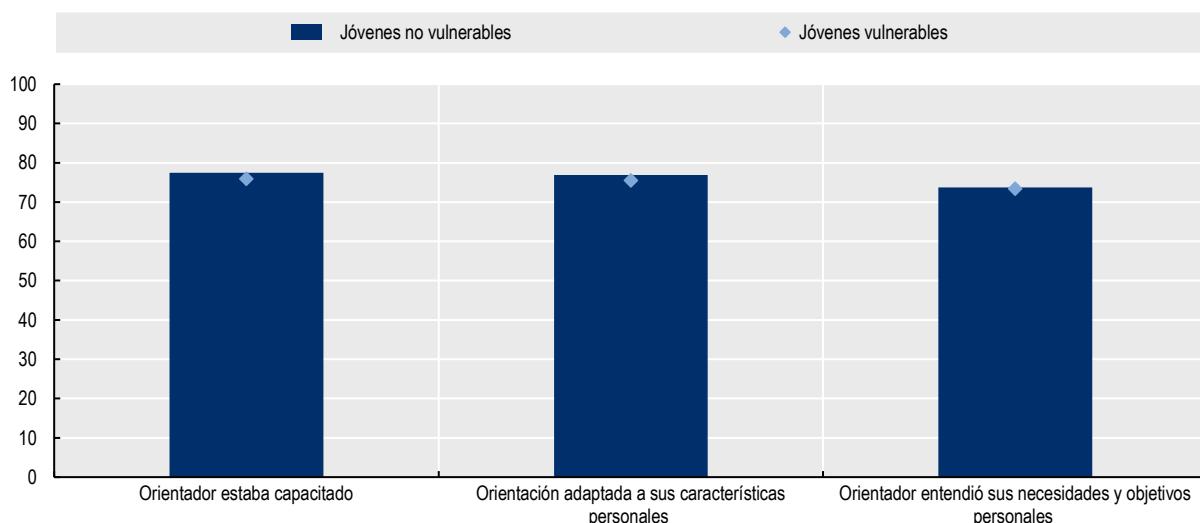
Nota: Resultados basados en las respuestas de 18 SPE autonómicos y 10 OOII. Ver sección 2.5.2 para más información.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a SPE autonómicos y OOII.

Estos resultados generalmente positivos acerca de la calidad e inclusividad de la orientación prestada coinciden con las percepciones de los participantes en Garantía Juvenil. Los resultados de la encuesta realizada a dichas personas jóvenes muestran que, aproximadamente tres de cada cuatro participantes consideran que la persona que les orientó estaba correctamente capacitada para ayudarles en su desarrollo profesional (Gráfica 3.11). Además, casi tres de cada cuatro personas jóvenes consideran que la orientación recibida se adaptó bastante o completamente a sus características personales, y un 77% afirma que el personal orientador entendió bastante o completamente sus necesidades y objetivos personales. Estas proporciones son prácticamente constantes independientemente de la condición de vulnerabilidad de las personas jóvenes.

**Gráfica 3.11. Las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil valoran positivamente la calidad y adaptación de la orientación a sus características y necesidades personales**

Proporción de personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil que valoran positivamente la orientación recibida, por indicador y condición de vulnerabilidad, 2024



Nota: Resultados basados en las respuestas de 6 153 personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil. Ver sección 2.5.1 para más información. Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil.

Además de evaluar la calidad e inclusividad de los servicios de orientación, la encuesta realizada a los SPE autonómicos y OOII también proporciona información acerca de la adaptabilidad de estos servicios al mercado laboral y a las características y necesidades de las personas jóvenes.

En primer lugar, los resultados evidencian una intensa colaboración con el tejido empresarial en materia de orientación: todos los SPE autonómicos, a excepción de Castilla la Mancha, han establecido algún tipo de colaboración en materia de orientación con el tejido empresarial. Las formas más comunes de colaboración incluyen la participación del personal orientador en ferias de empleo y formación, elaboración conjunta de análisis para identificar necesidades de orientación y formación en el mercado laboral, y el asesoramiento a empresas sobre ayudas a la contratación. Destaca en este ámbito el modelo de orientación de YMCA, que ofrece una aproximación integral combinando visitas grupales a empresas, sesiones individuales de *mentoring*, y su programa '*YMCA Speed Job Dating*', un espacio de *networking* en el que las personas jóvenes tienen la oportunidad de presentar su perfil y destacar sus fortalezas a empresas y reclutadores mediante una breve presentación preparada previamente junto a su orientadora laboral.

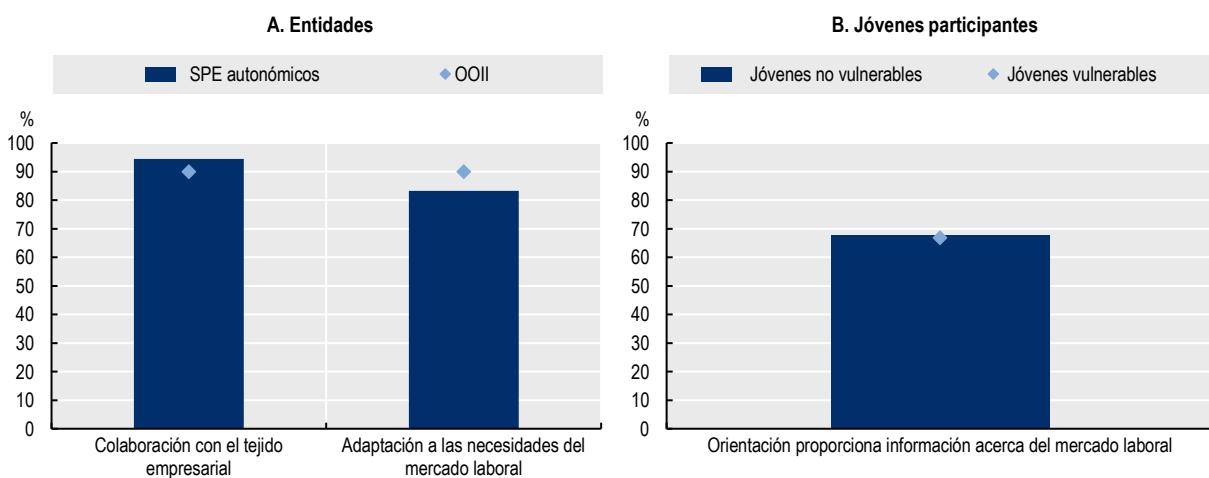
Los resultados de la encuesta también muestran que el 83% de los SPE y 90% de los OOII recogen y analizan las necesidades del mercado de trabajo para adaptar sus servicios de orientación al mismo. Estos resultados sugieren un compromiso generalizado con la adecuación de los servicios de orientación a las demandas reales del mercado laboral. En concreto, el análisis cualitativo revela enfoques comunes para esta adaptación, como son el contacto directo y recurrente con empleadores y asociaciones empresariales, el análisis conjunto de datos de empleo, las encuestas a empresas, y la utilización de redes de prospectores que visitan regularmente a las empresas. Varios organismos también hacen uso de observatorios de empleo para obtener información sistemática sobre tendencias del mercado laboral. El panel A de la Gráfica 3.12 proporciona un resumen visual de los indicadores de adaptación de la orientación al mercado de trabajo, según los SPE autonómicos y los OOII.

No obstante, la percepción de las personas jóvenes participantes sobre la adaptación de la orientación recibida a las necesidades del mercado de trabajo, aunque positiva, es ligeramente inferior a la mostrada

por los SPE autonómicos y los OOII. Aproximadamente dos tercios de los participantes consideran que la orientación recibida les proporcionó bastante o mucha información reciente sobre el mercado laboral (Panel B de la Gráfica 3.12). Estos resultados son consistentes tanto por razón de sexo como por condición de vulnerabilidad.

### Gráfica 3.12. Entidades y personas jóvenes tienen percepciones ligeramente diferentes acerca de la adaptación del servicio de orientación a las necesidades del mercado de trabajo

Proporción de entidades (Panel A) y personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil (Panel B) que están de acuerdo con diferentes afirmaciones sobre la adaptación de los servicios de orientación a las necesidades del mercado laboral, 2024



Nota: Panel A: resultados basados en las respuestas de 18 SPE autonómicos y 10 OOII. Ver sección 2.5.2 para más información. Panel B: resultados basados en las respuestas de 6 153 personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil. Ver sección 2.5.1 para más información. Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a SPE autonómicos y OOII y la encuesta a personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil.

### 3.2.2. Formación

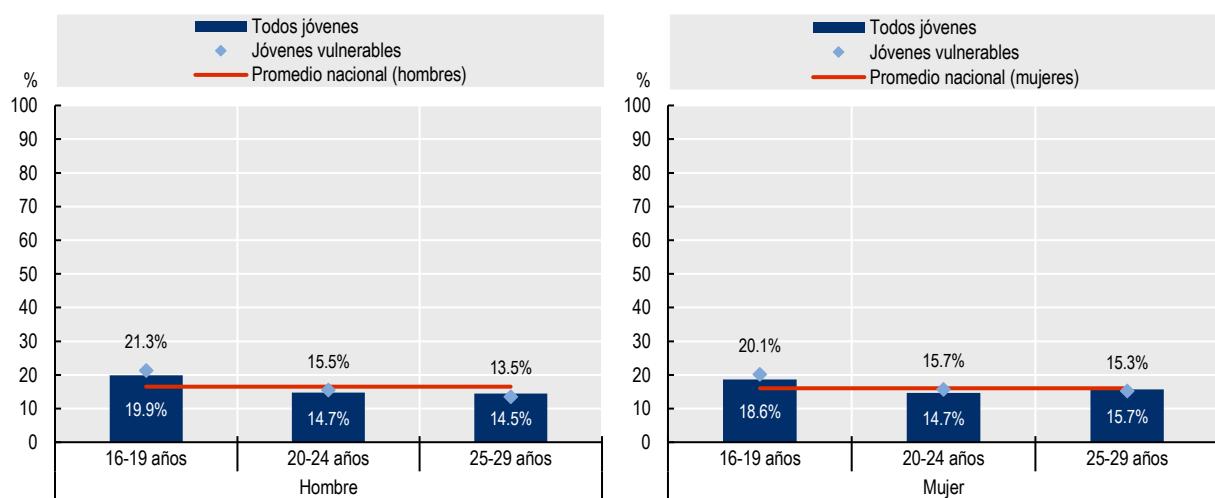
#### Cobertura

El Registro Administrativo de Garantía Juvenil muestra que apenas el 16% de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación recibieron al menos una atención de educación o formación. A pesar de que esta proporción no presenta diferencias significativas por cuestión de sexo, sí que se observa una variabilidad relevante de acuerdo con la edad del joven (Gráfica 3.13). En efecto, tanto en el grupo de los hombres como en el de las mujeres, esta proporción es mayor cuanto menor es el joven, llegando a alcanzar casi el 20% en el caso de los hombres entre 16 y 19 años. Esta mayor incidencia de las actuaciones de tipo formativo en las personas más jóvenes resulta lógica, ya que, a menor edad, es más probable que no hayan completado los niveles mínimos de educación o formación deseados.

Al igual que ocurría con el acompañamiento de orientación, la cobertura de formación entre la población más vulnerable es muy similar a la de la totalidad de las personas jóvenes. De hecho, a excepción de las personas jóvenes de mayor edad, los porcentajes de jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido algún tipo de formación o educación son ligeramente superiores a los de la población joven en general.

### Gráfica 3.13. Apenas el 16% de las personas jóvenes han recibido una atención de formación/educación

Proporción de personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil en el periodo de evaluación (2021 – 2024) que han recibido al menos una atención de formación/educación, por condición de vulnerabilidad, sexo y grupo de edad



Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

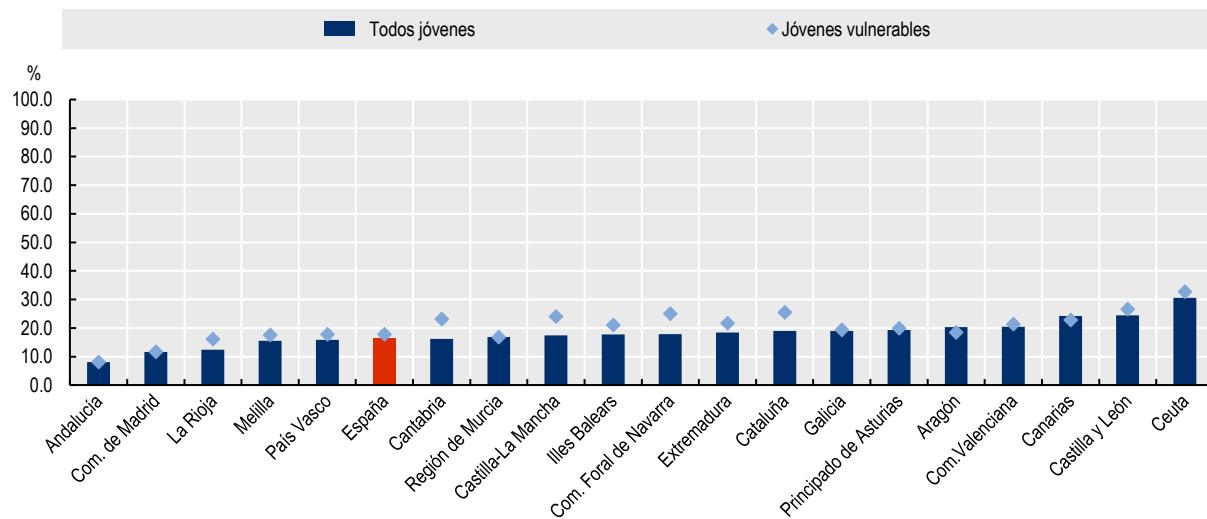
En términos regionales, tal y como muestra la Gráfica 3.14 el porcentaje de cobertura de formación más alto (casi el doble del promedio nacional), corresponde a las personas jóvenes residentes en Ceuta (31%), seguido de los residentes en Castilla León (25%) y Canarias (24%). Por el contrario, la cobertura de formación es menor al promedio nacional en cinco CCAA, y especialmente en Andalucía (8%) y la Comunidad de Madrid (12%).

Al igual que ocurre a nivel nacional, en la mayoría de las CCAA, la proporción de personas jóvenes que recibieron una atención formativa o educativa es ligeramente superior en el colectivo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. Los mayores porcentajes se observan de nuevo en Ceuta (33%) y Castilla Leon (27%), seguidos de Cataluña (25%). De nuevo, los valores mínimos se observan en Andalucía (8%) y la Comunidad de Madrid (12%).

### Gráfica 3.14. La cobertura de formación presenta diferencias regionales, pero en todos los casos es ligeramente superior en el colectivo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad

Proporción de personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil en el periodo de evaluación (2021 – 2024) que han

recibido al menos una atención de formación, por CCAA de residencia y condición de vulnerabilidad



Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

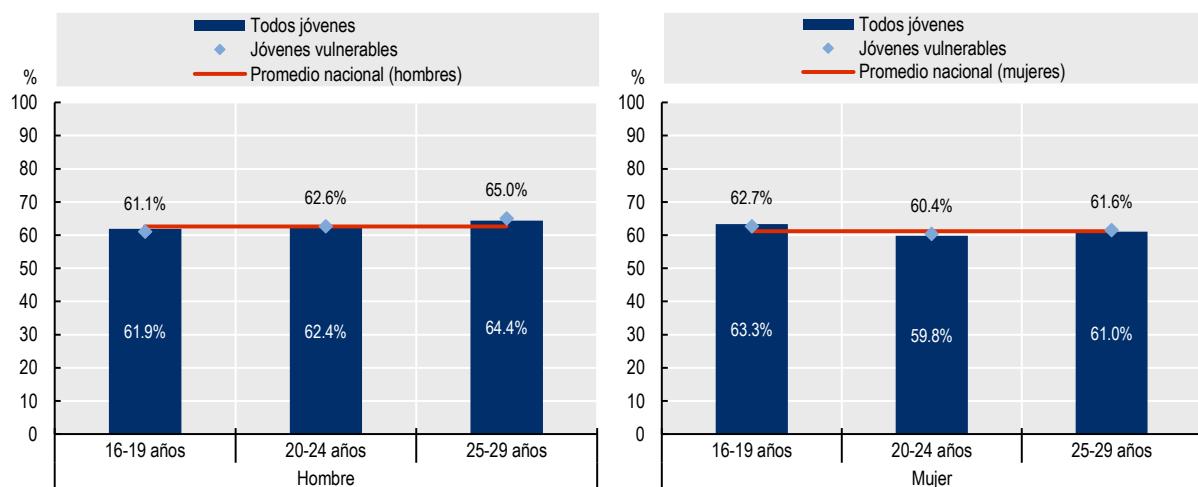
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

### Pertinencia

Con respecto a la oportunidad de la formación recibida, el Registro Administrativo de Garantía Juvenil muestra que, en promedio, un 62% de las personas jóvenes que recibieron al menos una atención de formación, lo hicieron en el periodo recomendado de menos de cuatro meses. Esta cifra se mantuvo prácticamente invariable tanto por razón de sexo y grupo de edad (Gráfica 3.15), como por condición de vulnerabilidad.

### Gráfica 3.15. En torno al 60% de las personas jóvenes que recibieron una atención de formación/educación, lo hizo en un periodo inferior a cuatro meses

Proporción de personas jóvenes que, habiendo recibido una atención de formación/educación durante el periodo de evaluación (2021 – 2024), lo hizo en un periodo inferior a cuatro meses, por condición de vulnerabilidad, sexo y grupo de edad



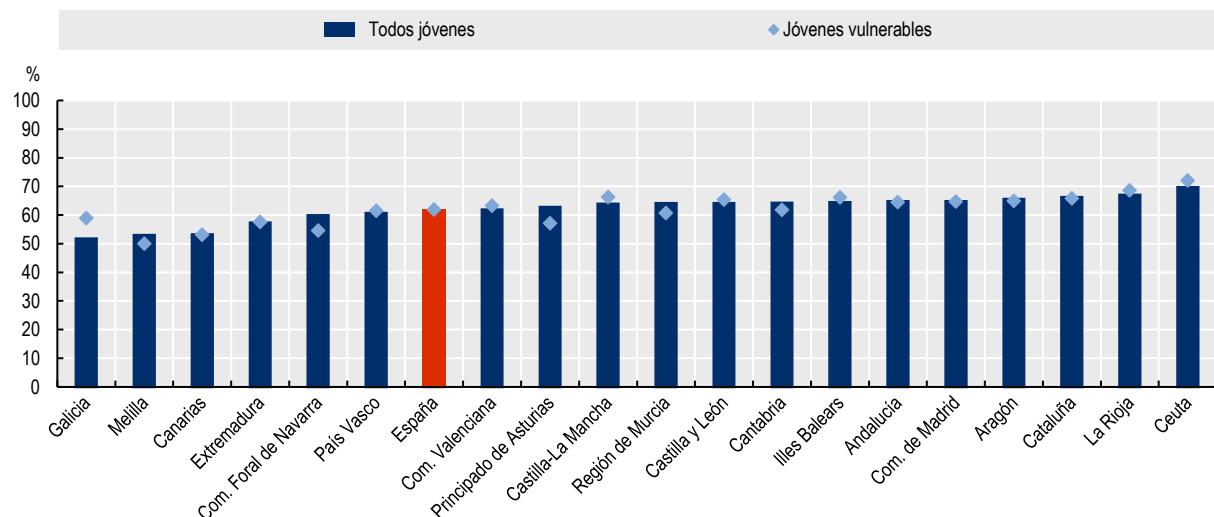
Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

La oportunidad de la formación/educación fue muy similar en todas las CCAA, situándose por debajo del 60% únicamente en los casos de Galicia (52%), Melilla (53%), y Canarias (54%). Resultados muy similares se observaron en el colectivo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, con las proporciones más bajas en Melilla (50%), Canarias (53%) y la Comunidad Foral de Navarra (55%).

### Gráfica 3.16. La oportunidad de la formación/educación recibida fue muy similar en prácticamente todas las CCAA

Proporción de personas jóvenes que, habiendo recibido una atención de formación, lo hicieron en un periodo inferior a cuatro meses, por CCAA de residencia y condición de vulnerabilidad



Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

La encuesta realizada a los SPE autonómicos y OOII proporciona información más detallada acerca de la pertinencia de las atenciones de formación, y en concreto, acerca de la calidad e inclusividad de estas. En cuanto a la calidad, la encuesta evalúa si el personal formador posee formación específica en la materia que imparte, si ha recibido formación en igualdad de género, y si existen mecanismos para asegurar la actualización y capacitación continua del personal formador. Por otro lado, para analizar la inclusividad de la formación, la encuesta examina los mecanismos implementados para favorecer la atención específica a personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

En primer lugar, los resultados muestran que más del 90% de las entidades encuestadas reportaron que la mayoría de su personal de formación cuenta con formación específica en la materia que imparte. En concreto, en el caso de los SPE, la proporción es del 83% (15 de los 18 SPE autonómicos que respondieron al cuestionario), mientras que en el caso de los OOII asciende al 90%.

No obstante, y en la misma línea de lo observado con respecto al personal orientador, apenas tres de los SPE encuestados (Cataluña, Comunidad Foral de Navarra y la Rioja) reportaron que la mayoría del personal responsable de las tareas de formación ha recibido formación en igualdad de género. En el caso de los OOII, por el contrario, esta proporción se incrementó hasta el 70%.

Las razones más repetidas por las entidades encuestadas cuando se les pregunta acerca de esta carencia de formación en igualdad son la ausencia de requisitos normativos al respecto, así como la dependencia de iniciativas externas en temas de formación. Como respuesta a esta falta de formación, algunos SPE autonómicos como Cataluña o Comunidad Valenciana han optado por integrar módulos de igualdad en acciones formativas para su personal de formación, con duraciones de entre 5 y 12 horas, cubriendo temas como la sensibilización de género y el principio de no discriminación. El País Vasco, por su parte, cuenta con un programa en línea de 10 horas en temas de igualdad, mientras que Ayuda en Acción ofrece un amplio abanico de formaciones en el tema que van desde cursos de 40 horas hasta un máster en igualdad de oportunidades, subrayando la importancia de dotar de herramientas apropiadas tanto a su personal técnico como a las personas usuarias de sus servicios.

Asimismo, solo alrededor de la mitad de las entidades afirma contar con sistemas para garantizar la actualización y capacitación continua del personal encargado de la formación. Las descripciones de estos mecanismos son variadas, pero reflejan una clara diferencia entre la formación dirigida al personal interno (técnicos propios) y al externo (perteneciente a entidades colaboradoras o subcontratadas). En los casos en que existen, los mecanismos de actualización están principalmente orientados al personal interno. Entre los ejemplos más significativos destacan la plataforma digital especializada '*Forma't per Formar*' del SPE de Cataluña, dirigida a los agentes responsables de la formación profesional para el empleo, tutores, y otro personal formador. En la misma línea, organismos como Fundación Secretariado Gitano y Cruz Roja, también cuentan con sistemas de formación estructurados que incluyen plataformas propias de formación online y planes personalizados para formadores basados en la detección continua de necesidades formativas.

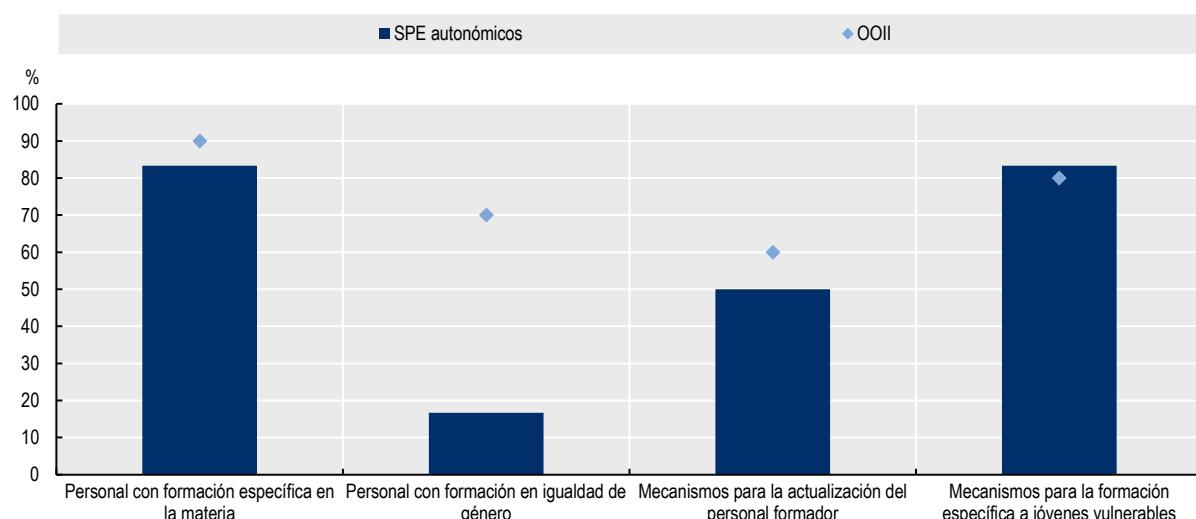
No obstante, los resultados son más favorables en términos de la inclusividad de la formación impartida. Un destacable 82% del total de entidades cuenta con mecanismos que aseguran que las formaciones lleguen específicamente a las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. En el caso de los SPE autonómicos, solo tres organismos no cuentan con estos mecanismos: Canarias, Cantabria y Melilla.

Algunas de las estrategias descritas para asegurar que la formación llegue a los colectivos en situación de vulnerabilidad son el establecimiento de prioridades de acceso en las convocatorias generales y la creación de programas formativos específicamente diseñados para las necesidades particulares de estos grupos. Estos programas incluyen, por ejemplo, certificados de profesionalidad adaptados en sectores emergentes como empleos verdes y competencias digitales. Otra estrategia mencionada es la implementación de sistemas de becas o ayudas económicas que faciliten la participación de estas personas jóvenes en las actividades de formación. Destaca especialmente el programa '*Recalcando Ruta*' de YMCA, dirigido a personas jóvenes entre 16 y 29 años que no finalizaron la Educación Secundaria Obligatoria y que actualmente no estudian ni trabajan, ofreciéndoles tres tipos de itinerarios personalizados: educativo, profesional o de orientación hacia la formación, cada uno adaptado a diferentes objetivos, y tomando en cuenta las situaciones de mayor vulnerabilidad.

La Gráfica 3.17 proporciona un resumen visual de los indicadores de calidad e inclusividad de la formación descritos, según los SPE autonómicos y los OOII.

### **Gráfica 3.17. La formación en igualdad efectiva en el empleo y los mecanismos para asegurar la capacitación continua de los formadores presentan oportunidades de mejora**

Proporción de entidades que aplican medidas efectivas de calidad e inclusividad en la formación, por indicador y tipo de entidad, 2024



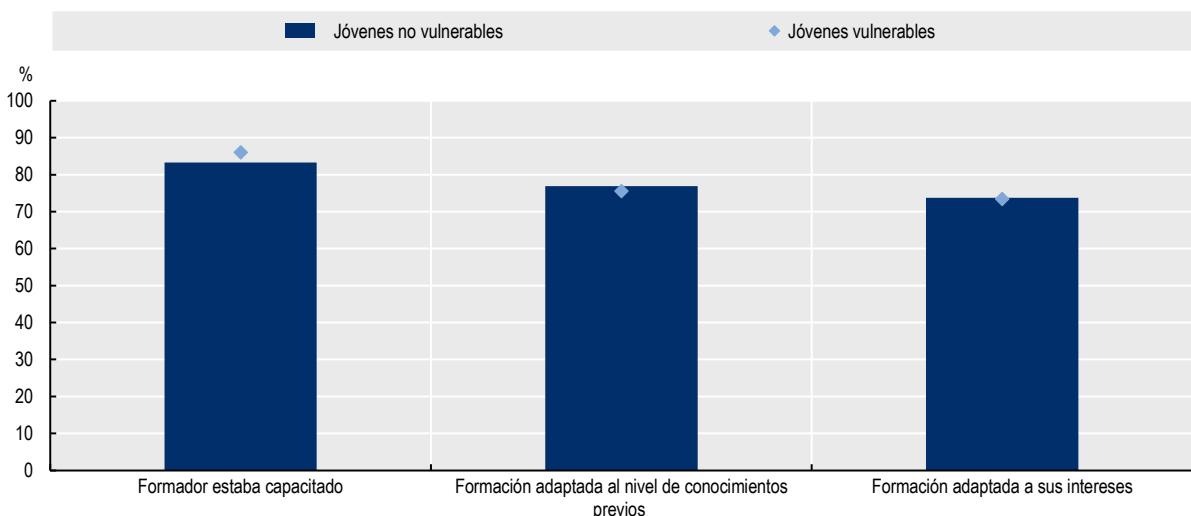
Nota: Resultados basados en las respuestas de 18 SPE autonómicos y 10 OOII. Ver sección 2.5.2 para más información.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a SPE autonómicos y OOII.

Por su parte, la encuesta a las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil muestra que prácticamente la totalidad de las personas jóvenes encuestadas (85%) considera que las personas formadoras que las atendieron tenían la preparación y los conocimientos adecuados en el tema impartido en los cursos o formación provistos (Gráfica 3.18). Además, la percepción de los participantes sobre la adaptación de la formación a sus características personales es también muy favorable. En primer lugar, casi la totalidad de las personas jóvenes (91%) considera que los contenidos de la formación recibida se ajustaron adecuadamente a su nivel de conocimientos previos, y un 74% opina que la formación se ajustó adecuadamente a sus intereses y objetivos personales.

**Gráfica 3.18. Las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil valoran positivamente la calidad y adaptación de la formación a sus características y necesidades personales**

Proporción de personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil que valoran positivamente la formación recibida, por indicador y condición de vulnerabilidad, 2024



Nota: Resultados basados en las respuestas de 6 153 personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil. Ver sección 2.5.1 para más información. Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil.

Además de valorar la calidad e inclusividad de la formación, la encuesta realizada a los SPE autonómicos y OOII también proporciona información acerca de la adaptabilidad de estas atenciones a las necesidades del mercado laboral y las personas jóvenes participantes.

En primer lugar, la encuesta confirma un alto nivel de colaboración con el tejido empresarial en materia de formación, con la totalidad de los SPE autonómicos y un 80% de los OOII afirmando haber establecido algún tipo de colaboración en materia de formación con empresas. Además, esta cooperación no es superficial: más de la mitad de las entidades encuestadas reporta diseñar al menos el 50% de sus programas formativos de manera colaborativa con representantes del tejido empresarial.

Estas colaboraciones se materializan principalmente en consultas regulares con agentes empresariales y sociales a través de consejos de formación profesional y comités consultivos. Las actividades más comunes incluyen la elaboración de estudios de detección de necesidades formativas y el diseño de programas alineados con la demanda laboral actual. Además, varias entidades han desarrollado plataformas digitales y bolsas de empleo para facilitar el contacto entre empleadores y personas en formación, promoviendo la inserción laboral a través de programas de prácticas o de aprendizaje dual.

Entre los ejemplos destacables en este tipo de colaboración se encuentran algunas iniciativas del SPE de Galicia, que organiza visitas a empresas para los participantes en sus programas de formación, y que pone en contacto a las personas jóvenes en formación con personas mentoras designadas por las propias empresas. En la misma línea, el programa '*Recalcando Ruta*' de YMCA, conecta a las personas jóvenes participantes con su entorno empresarial cercano a través de acciones de mentoría y *networking*. Por último, la Fundación Secretariado Gitano ha establecido un modelo integral de colaboración donde las

empresas colaboradoras no solo participan en la impartición de módulos formativos específicos y acogida de estudiantes en prácticas, sino que también colaboran en el diseño de planes de formación completamente adaptados al mercado de trabajo. La fundación trabaja conjuntamente con las empresas para identificar los conocimientos y competencias específicas requeridas para determinados puestos de trabajo, diseñando posteriormente formaciones *ad hoc* que respondan directamente a estas necesidades concretas, maximizando así las posibilidades de inserción laboral efectiva.

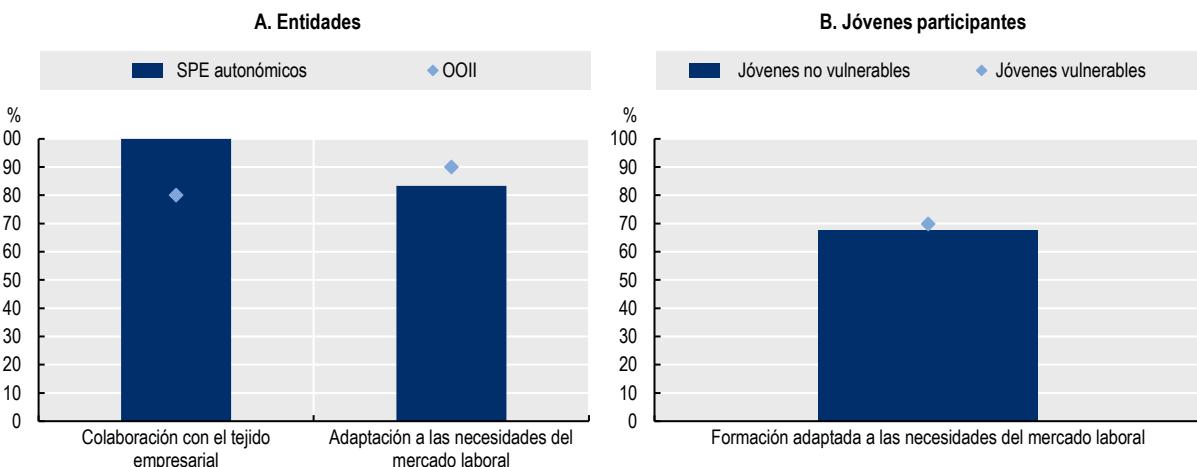
Por último, una amplia mayoría (86%) de entidades encuestadas reconoce adaptar sus programas de formación a las necesidades del mercado laboral. Entre las diversas metodologías para la detección de las necesidades formativas del mercado laboral se incluyen la realización de estudios estadísticos, encuestas a empresas, análisis de datos de contratación y consultas con asociaciones empresariales. Además, muchos SPE autonómicos disponen de observatorios ocupacionales o elaboran informes periódicos de prospectiva de formación. Destaca también la creación de foros de colaboración y mesas de trabajo con participación del tejido empresarial y agentes sociales, que permiten una identificación continua de competencias demandadas y sectores emergentes. Varios organismos complementan estos métodos con análisis de la inserción laboral posterior a las formaciones, lo que facilita la evaluación y ajuste constante de su oferta formativa.

Entre los ejemplos destacables se encuentra el SPE de Cataluña, que ha desarrollado una metodología propia de detección de prioridades formativas por comarca, complementada con informes de prospectiva a medio plazo. Asimismo, el SPE de Andalucía presenta un enfoque integral de adaptación mediante la implementación de un sistema estructurado en cuatro fases: i) una consulta masiva a empresas (más de 100 000 empresas y autónomos contactados) mediante cuestionarios específicos para cada sector económico; ii) una doble validación de resultados (interna por el equipo técnico y externa mediante mesas de trabajo con informantes clave);, iii) un análisis contextual por provincia para identificar sectores emergentes y estratégicos; y finalmente, iv) la elaboración de resultados que vinculan directamente las necesidades detectadas con especialidades formativas concretas. La Gráfica 3.19 proporciona un resumen visual de los indicadores de adaptación de la formación a las necesidades del mercado de trabajo, según los SPE autonómicos y los OOII.

No obstante, la percepción de las personas jóvenes participantes sobre la adaptación de la formación recibida a las necesidades del mercado de trabajo, aunque positiva, es ligeramente inferior a la mostrada por los SPE autonómicos y los OOII. Aproximadamente 2 de cada 3 personas jóvenes (69%) considera que los contenidos aprendidos durante la formación son demandados por las empresas actualmente. Estos resultados, muy similares a los obtenidos con referencia a las atenciones de orientación, sugieren una percepción consistente sobre la relevancia para el mercado laboral de las atenciones recibidas a lo largo del itinerario en Garantía Juvenil.

### Gráfica 3.19. Entidades y personas jóvenes tienen percepciones ligeramente diferentes acerca de la adaptación del servicio de formación a las necesidades del mercado de trabajo

Proporción de entidades (Panel A) y personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil (Panel B) que están de acuerdo con diferentes afirmaciones sobre la adaptación de los servicios de formación a las necesidades del mercado laboral, 2024



Nota: Panel A: resultados basados en las respuestas de 18 SPE autonómicos y 10 OOII. Ver sección 2.5.2 para más información. Panel B: resultados basados en las respuestas de 6 153 personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil. Ver sección 2.5.1 para más información. Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a SPE autonómicos y OOII y la encuesta a personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil.

### 3.2.3. Oportunidades de empleo: contratación y emprendimiento

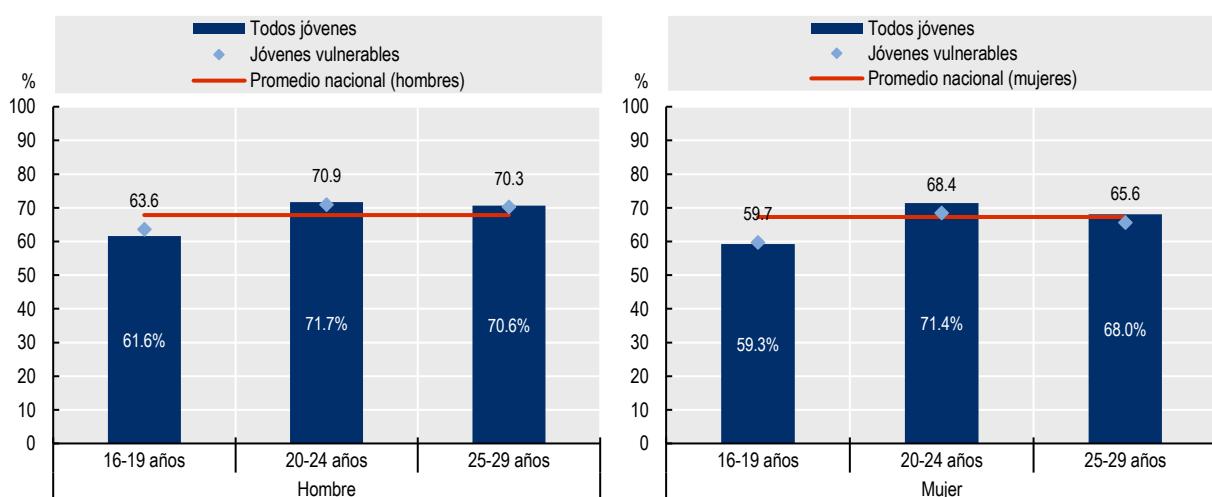
#### Cobertura

Los datos del Registro muestran que, durante el periodo de evaluación, casi el 68% de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil recibió, al menos, una atención de contratación o emprendimiento (Gráfica 3.20). Esta proporción se mantuvo prácticamente constante tanto en el grupo de hombres como mujeres participantes, pero no así en los distintos grupos de edad. Las ofertas de empleo se concentraron principalmente en la población de entre 20 y 24 años (72%), mientras que la cobertura más baja se dio entre la población más joven: 62% en el caso de los hombres y 59% entre las mujeres.

De nuevo, es importante resaltar que las oportunidades de empleo generadas por el PGJ+ también llegaron a la población de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, manteniéndose en porcentajes muy similares a los de la totalidad de la población joven. En promedio, un 66% de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación recibió al menos una atención de contratación o emprendimiento. Es interesante destacar, no obstante, que en el grupo de mujeres mayores de 20 años, la proporción de mujeres que recibió una atención de empleo fue ligeramente menor en el caso de mujeres en situación de vulnerabilidad (68% entre 20 y 24 años, y 66% entre 25 y 29 años) que en la totalidad de mujeres jóvenes (71% entre 20 y 24 años, y 68% entre 26 y 29 años).

**Gráfica 3.20. Dos de cada tres personas jóvenes han recibido, al menos, una atención de contratación o emprendimiento**

Proporción de personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil en el periodo de evaluación (2021 – 2024) que han recibido al menos una atención de contratación o emprendimiento, por condición de vulnerabilidad, sexo y grupo de edad



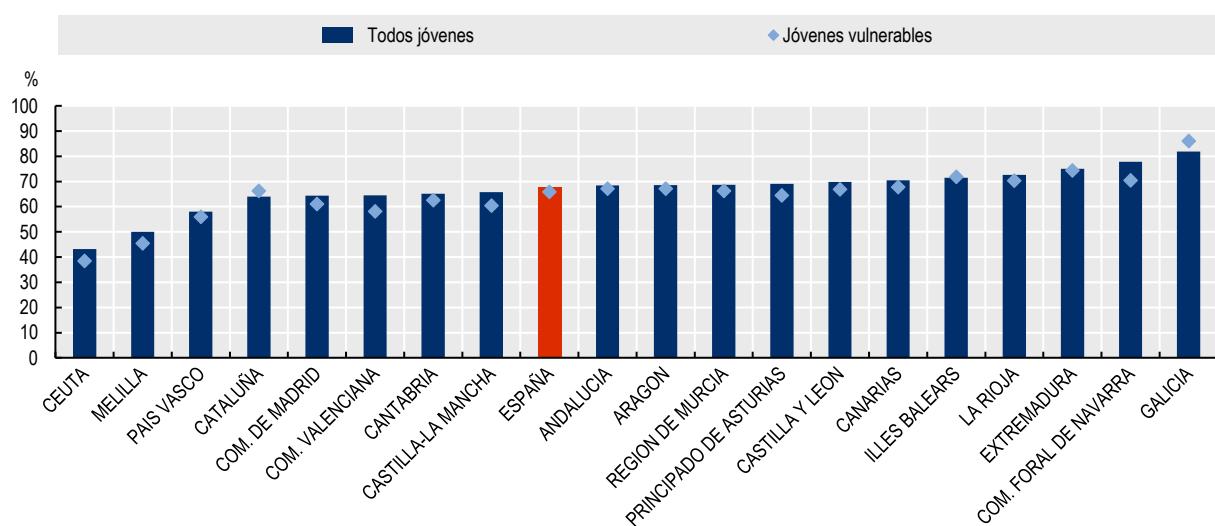
Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

No obstante, la cobertura de empleo presenta ciertas diferencias según la CCAA de residencia del joven (Gráfica 3.21). En concreto, en cuanto a la totalidad de las personas jóvenes participantes, los porcentajes de cobertura más altos corresponden a las personas jóvenes residentes en Galicia, Comunidad Foral de Navarra y Extremadura (82%, 78% y 75%). Por el contrario, la cobertura de empleo es menor al promedio nacional en ocho comunidades CCAA, y especialmente en Ceuta (43%) y Melilla (50%). Resultados similares se observan en el caso de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, donde es de destacar el caso de Galicia, en donde casi el 90% de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad han recibido una atención de contratación o emprendimiento.

### Gráfica 3.21. La cobertura de empleo presenta ciertas diferencias según la CCAA de residencia de las personas jóvenes inscritas

Proporción de personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil en el periodo de evaluación (2021 – 2024) que han recibido al menos una atención de contratación o emprendimiento, por CCAA de residencia y condición de vulnerabilidad



Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

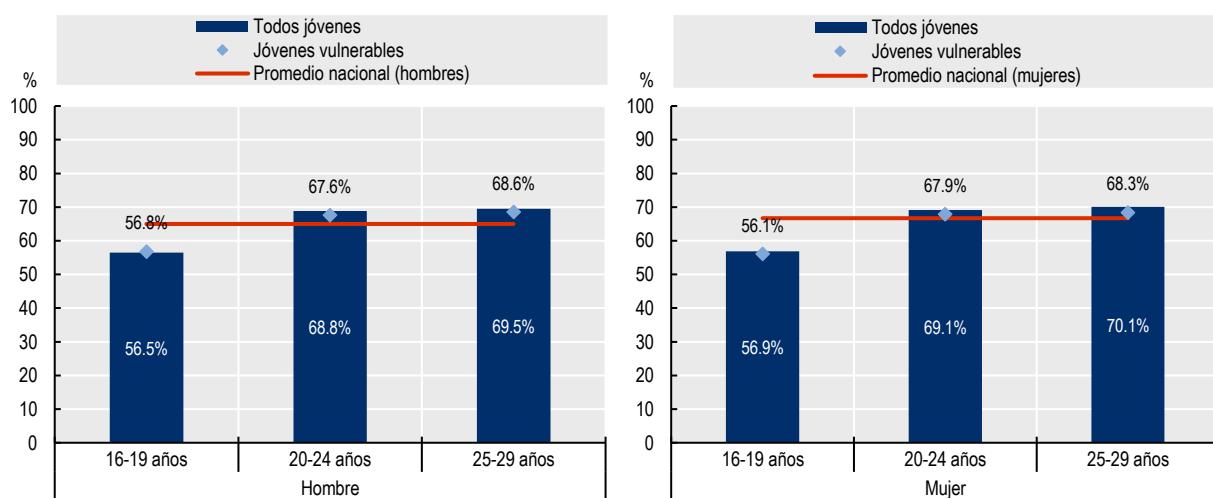
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

#### Pertinencia

Con respecto a la oportunidad de las ofertas de contratación y emprendimiento, los datos del Registro Administrativo muestran que dos de cada tres (66%) de las personas jóvenes que recibieron una atención de empleo lo hicieron en el periodo recomendado de menos de cuatro meses. Esta cifra se mantuvo prácticamente invariable por razón de sexo y condición de vulnerabilidad, pero no así por grupo de edad. (Gráfica 3.22). De nuevo, fue en el grupo de las personas más jóvenes donde dicha proporción alcanzó su cifra más baja: 57% de las personas jóvenes entre 16 y 19 años, en comparación con el 70% de las personas jóvenes de entre 24 y 29 años.

### Gráfica 3.22. En torno al 66% de las personas jóvenes que recibieron una atención de empleo, lo hizo en un periodo inferior a cuatro meses

Proporción de personas jóvenes que, habiendo recibido una atención de empleo durante el periodo de evaluación (2021 – 2024), lo hizo en un periodo inferior a cuatro meses, por condición de vulnerabilidad, sexo y grupo de edad



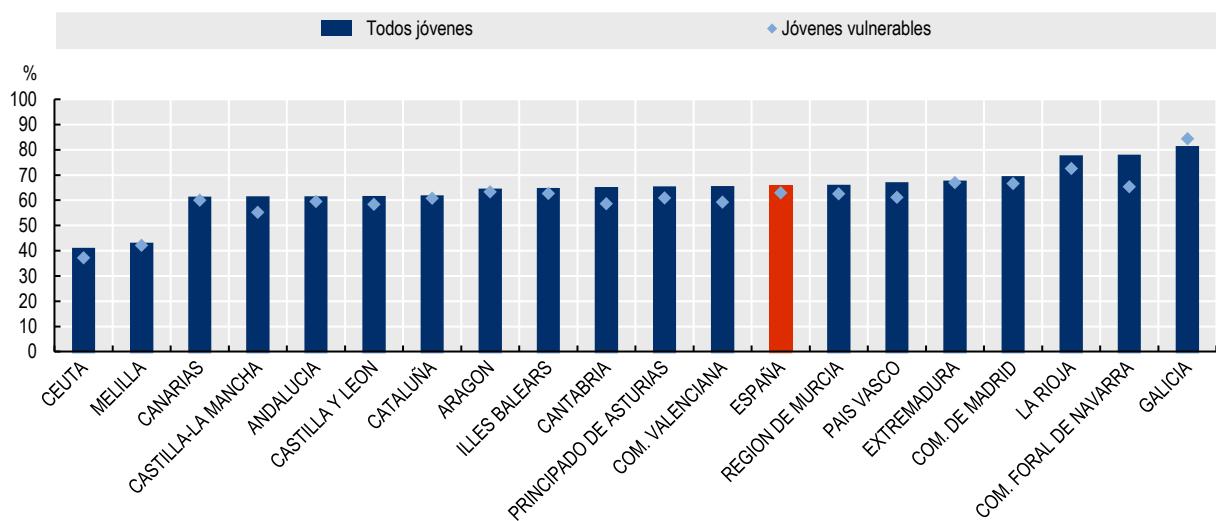
Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

Esta proporción de cobertura presenta importantes diferencias regionales. A pesar de que la proporción de personas jóvenes que recibió una atención de empleo en menos de cuatro meses se situó en torno o por encima del 60% en la gran mayoría de CCAA, en Ceuta y Melilla este porcentaje se redujo al 41% y 43%, respectivamente. Resultados muy similares se observaron en el colectivo de jóvenes en situación de vulnerabilidad.

### Gráfica 3.23. La oportunidad de la cobertura de empleo presenta diferencias considerables según la CCAA de residencia de las personas jóvenes inscritas

Proporción de personas jóvenes que, habiendo recibido una atención de empleo durante el periodo de evaluación (2021 – 2024), lo hizo en un periodo inferior a cuatro meses, por CCAA de residencia y condición de vulnerabilidad



Nota: Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Registro Administrativo de Garantía Juvenil.

Los resultados de la encuesta a los SPE autonómicos y OOII también revelan que tres de cada cuatro de las entidades encuestadas confirman establecen acuerdos con empresas para ofrecer primeras experiencias profesionales a las personas jóvenes. Este porcentaje es consistente entre los distintos tipos de entidades: el 78% de los SPE autonómicos (14 de 18 SPE de las CCAA) y el 70% de los OOII reportan contar con este tipo de acuerdos.

Existe una amplia diversidad de mecanismos para facilitar estas primeras experiencias profesionales, incluyendo, entre otros, la creación de programas de prácticas profesionales, la formalización de convenios con empresas para la oferta de este tipo de oportunidades o la creación de subvenciones para la contratación de personas jóvenes sin experiencia profesional. Como ejemplo, algunas CCAA como Illes Balears, Canarias o Galicia, cuentan con convocatorias periódicas para ciertos tipos de entidades (entidades locales, universidades, asociaciones de comercio, asociaciones de empresarios, etc.) para la financiación de contratos de primera experiencia profesional para jóvenes.

Los resultados de esta encuesta también confirman que las CCAA cuentan con una amplia red de incentivos y ayudas para fortalecer la contratación y la iniciativa empresarial de las personas jóvenes. En concreto, todos los SPE autonómicos, excepto uno, ejecutan anualmente incentivos y ayudas orientados a fomentar la contratación de personas jóvenes en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. En el caso del fomento de la iniciativa empresarial entre las personas jóvenes, todos los SPE autonómicos, a excepción de Aragón, Principado de Asturias y Comunidad Valenciana, confirman la ejecución de incentivos y ayudas para este propósito.

No obstante, con respecto a la focalización de estos incentivos y ayudas en los colectivos de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, la percepción de los profesionales de los SPE autonómicos muestra resultados menos favorables. Solo la mitad de los SPE autonómicos considera que las ayudas e incentivos a la contratación se enfocan en gran medida en los colectivos de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. Esta cifra desciende al 33% de los SPE autonómicos (6 de 18 SPE de las CCAA) cuando se trata de los incentivos y ayudas al emprendimiento. Estos datos sugieren que, a pesar de la amplia implementación de instrumentos financieros de apoyo, existe un margen de mejora considerable en cuanto a su orientación específica hacia aquella población objetivo que presenta mayores dificultades de inserción laboral.

Por último, la implementación de incentivos y ayudas para fomentar la igualdad en el acceso y mantenimiento del empleo presenta una cobertura considerablemente menor. Menos de la mitad de los SPE autonómicos (7 de 18 SPE de las CCAA) confirma haber ejecutado este tipo de incentivos. Aquellas entidades que si mencionan contar con este tipo de incentivos mencionan como mecanismos utilizados, entre otros, el establecimiento de cuantías superiores en las subvenciones para la contratación de mujeres jóvenes, así como baremaciones superiores para proyectos con oportunidades de empleo para mujeres jóvenes en sectores donde existe infrarrepresentación. Por ejemplo, en 2022, el SPE de Andalucía diseñó un sistema de ayudas al autoempleo con montos ajustados en función del sexo y la edad del solicitante. Este esquema otorgaba una mayor cuantía de las ayudas a los menores de 30 años, mientras que, en el caso de las mujeres, el rango de edad de las beneficiarias se amplió hasta los 35 años. Esta medida tenía como objetivo corregir la menor presencia de mujeres jóvenes en situación de autoempleo, fomentando así una mayor equidad en el acceso a estas ayudas.

La percepción de las personas jóvenes sobre la calidad de las oportunidades de empleo y emprendimiento generadas por Garantía Juvenil es positiva a nivel general. Según la encuesta realizada a los participantes

de Garantía Juvenil, tres de cada cuatro personas jóvenes valoran positivamente al menos un aspecto de la oportunidad de empleo recibida: i) alineación con sus intereses y formación; ii) remuneración; iii) duración del contrato; y iv) horarios de trabajo. Esta proporción es ligeramente superior en el grupo de mujeres (78% frente al 72% de los hombres), así como entre las personas jóvenes no vulnerables (78% frente al 72%).

No obstante, al desagregar esta valoración general por los ámbitos de empleo concretos, los resultados son menos esperanzadores. Menos de la mitad de las personas jóvenes (44%) considera que la oportunidad recibida se alineaba con sus intereses personales y formación previa, y solo un 32% considera que recibió una remuneración adecuada. El 27% de los entrevistados opina que los horarios de trabajo eran adecuados. Finalmente, la duración de los contratos ofertados es el aspecto peor valorado, con solo 20% de personas jóvenes mencionándolo en su respuesta.

## Cobertura y pertinencia de los ejes de operación del PGJ+

- El eje de orientación alcanza una cobertura moderada de casi la mitad de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil. La orientación es percibida como pertinente tanto por los Servicios Públicos de Empleo (SPE) autonómicos y Organismos Intermedios (OOII), como por las personas jóvenes participantes en el programa.**

Apenas la mitad (49%) de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil recibió al menos una atención de orientación. Esta proporción se mantuvo prácticamente constante tanto por cuestión de sexo como por grupo de edad, pero presenta una gran variabilidad entre las Comunidades Autónomas. Destaca positivamente que la cobertura fue ligeramente superior (52%) en el grupo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la oportunidad de la orientación, un 77% de las personas jóvenes fue atendida en menos de cuatro meses desde su inscripción en el programa. Esta proporción se situó en torno o encima del 70% en la gran mayoría de las CCAA.

La calidad del servicio de orientación se refleja en que casi el 90% de los SPE autonómicos y OOII reportan contar con personal formado en orientación, un hecho que parece confirmarse desde la perspectiva de los participantes: aproximadamente tres de cada cuatro personas jóvenes valoran positivamente la capacitación de los orientadores y la adaptación del servicio a sus características y necesidades personales. Un posible punto de mejora es la formación de los orientadores en igualdad efectiva en el empleo: solo el 39% de las entidades encuestadas considera que su personal orientador está formado correctamente en este ámbito.

Además, el 60% de los SPE autonómicos y los OOII confirma haber establecido mecanismos específicos para atender a este colectivo. Esta inclusividad parcial se evidencia en los resultados de la encuesta a personas jóvenes participantes: si bien la mayoría de las personas jóvenes valora positivamente la adaptación de la orientación a sus características y necesidades personales, aquellos en situación de vulnerabilidad y, especialmente las mujeres, reportan niveles de satisfacción ligeramente inferiores.

El servicio de orientación se adapta a las necesidades del mercado de trabajo. Prácticamente todos los SPE autonómicos (excepto uno) confirman haber establecido colaboraciones en materia de orientación con el tejido empresarial, y el 83% de las entidades recoge y analiza las necesidades del mercado laboral para adaptar sus servicios. Las personas jóvenes participantes confirman este resultado: aproximadamente dos tercios de los participantes consideran que la orientación recibida les proporcionó bastante o mucha información reciente sobre el mercado laboral, una valoración consistente tanto por razón de sexo como por condición de vulnerabilidad.

- El eje de formación presenta la cobertura más baja (16% de inscritos) de los servicios prestados por Garantía Juvenil. No obstante, el servicio es pertinente para aquellos que lo reciben, tanto en calidad del personal formador como en su adaptación a las necesidades de los participantes y del mercado laboral.**

Apenas el 16% de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil recibió al menos una atención de educación o formación. Esta proporción se mantiene prácticamente constante por razón de sexo, pero muestra variaciones importantes por Comunidad Autónoma y por grupo de edad, alcanzando su mayor valor entre las personas jóvenes de entre 16 y 19 años. La

cobertura de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad es comparable o ligeramente superior a la población general, excepto en los grupos de mayor edad.

Además, el 62% de las personas jóvenes que recibieron esta atención lo hicieron en menos de cuatro meses desde su inscripción, cifra que se mantuvo constante independientemente del sexo, grupo de edad o condición de vulnerabilidad. La mayoría de las CCAA mostró porcentajes de cobertura similares.

La calidad del servicio de formación se evidencia en que más del 90% de los SPE autonómicos y OOII cuenta con personal especializado en las materias que imparte. Esta capacitación, a su vez, se refleja en la percepción de los participantes de la calidad de la formación recibida: el 85% de las personas jóvenes encuestadas considera que sus formadores estaban adecuadamente preparados. No obstante, se mantienen como desafíos la formación del personal formador en igualdad efectiva en el empleo (solo tres SPE autonómicos confirman que la mayoría de su personal está formado en este ámbito), así como los sistemas para garantizar la actualización y capacitación continua de los formadores.

En cuanto a la inclusividad de la formación, el 82% de los SPE autonómicos y OOII confirma haber implementado mecanismos para llegar a las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. Además, el 91% de los participantes considera que los contenidos de la formación recibida se ajustaron a su nivel de conocimientos previos y el 74% que la formación se adaptó a sus intereses personales. Estas valoraciones fueron ligeramente superiores entre las mujeres y las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

El servicio de formación está bien adaptado a las necesidades del mercado laboral. La totalidad de los SPE autonómicos y el 80% de los OOII confirma haber establecido colaboraciones con el tejido empresarial, y el 86% adapta sus programas a las demandas laborales actuales. Asimismo, aproximadamente dos tercios (69%) de las personas jóvenes considera que los contenidos aprendidos en su formación son demandados por las empresas, con una percepción ligeramente superior entre mujeres y personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.

- El eje de empleo y emprendimiento alcanza la mayor cobertura de los servicios prestados por Garantía Juvenil, llegando al 68% de las personas jóvenes inscritas. No obstante, la evidencia sobre la pertinencia de las oportunidades de contratación y emprendimiento es mixta.**

El 68% de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil recibió al menos una atención de contratación o emprendimiento. Esta proporción se mantuvo constante entre hombres y mujeres, pero fue menor entre el grupo de las personas más jóvenes. Las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad recibieron atención en proporciones muy similares (66%).

Respecto a la oportunidad de estas oportunidades, dos de cada tres personas jóvenes recibieron atenciones en menos de cuatro meses, cifra consistente por cuestión sexo y condición de vulnerabilidad, aunque menor en el grupo de las personas más jóvenes. La proporción se situó en torno al 60% o superior en prácticamente todas las CCAA.

En cuanto a la colaboración con el tejido empresarial para la provisión de oportunidades de empleo, el 75% de las entidades reporta haber establecido acuerdos con empresas para ofrecer primeras experiencias profesionales a las personas jóvenes. Además, prácticamente todos los SPE autonómicos ejecutan anualmente incentivos para fomentar la contratación juvenil y el emprendimiento.

A pesar de esta extensiva cobertura, solo la mitad de los SPE autonómicos considera que estos incentivos y ayudas se enfocan suficientemente en los colectivos en situación de vulnerabilidad, proporción que desciende al 33% en el caso de los programas para fomentar el emprendimiento. Además, menos de la mitad de las entidades ha ejecutado incentivos específicos para fomentar la igualdad de efectiva en el acceso y mantenimiento del empleo.

Desde la perspectiva de los participantes, tres de cada cuatro personas jóvenes valoran positivamente al menos un aspecto del empleo recibido, una proporción que es ligeramente mayor entre las mujeres y las personas jóvenes no vulnerables (78% en ambos casos). El aspecto del empleo mejor valorado fue la alineación con sus intereses y formación previas (44%), mientras que solo un 32% de las personas jóvenes consideró adecuada la remuneración y un 27% los horarios de trabajo. Solo el 20% de las personas jóvenes consideró adecuada la duración de los contratos.

### 3.3. Coordinación

Una vez analizadas la cobertura y pertinencia de los distintos ejes de operación del PGJ+, esta sección examina hasta qué punto el funcionamiento, organización y coordinación del PGJ+ son adecuados para mejorar la eficacia en la consecución de los objetivos del Plan. Tal y como queda reflejado en la Teoría de Cambio del programa, el contenido de este eje tiene un carácter transversal e instrumental, pues tiene la capacidad de facilitar o limitar la actuación de los otros ejes de operación.

Las respuestas a las preguntas de evaluación de este eje se sustentan principalmente en los datos proporcionados por las encuestas realizadas a los SPE autonómicos y Organismos Intermedios, así como a las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil. Los resultados se han complementado con la información proporcionada por el SEPE y el equipo de apoyo técnico a Garantía Juvenil.

#### *Difusión y sensibilización del PGJ+*

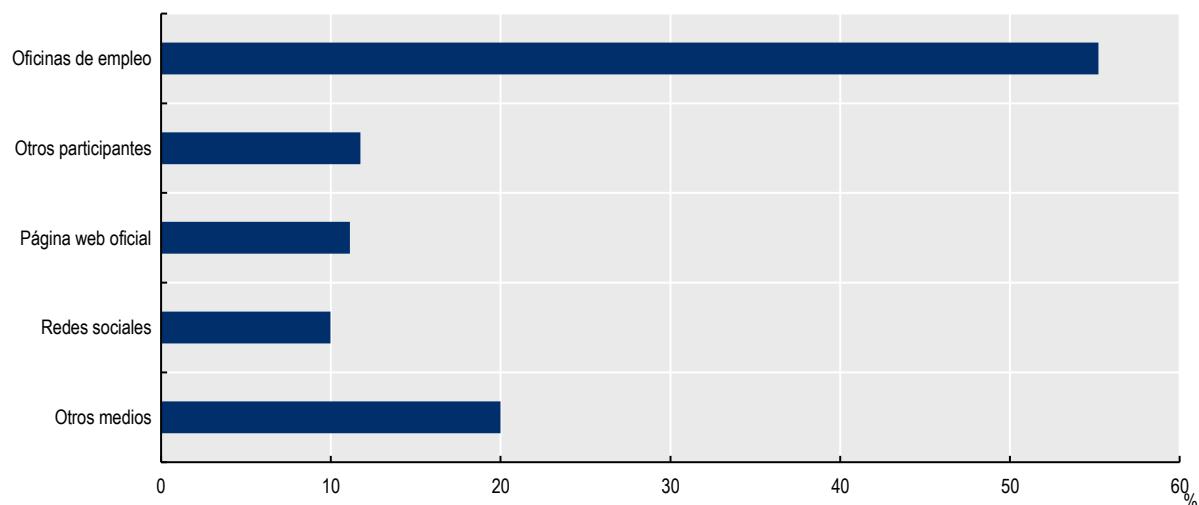
La encuesta realizada a los SPE autonómicos y OOII proporciona información acerca de la difusión y sensibilización del PGJ+ por parte de estas entidades. En primer lugar, cabe destacar que la totalidad de los OOII y casi el 80% de los SPE autonómicos (14 de 18 SPE de las CCAA) reportan llevar a cabo campañas de difusión y sensibilización del PGJ+. En cuanto a los canales de difusión empleados, casi la totalidad de las entidades opta por utilizar su página web institucional (92%), seguido del uso de redes sociales (83%), y la realización de eventos presenciales (62%). Apenas la mitad de los organismos encuestados mencionan hacer uso de medios de comunicación tradicionales.

A pesar de la implementación de estas medidas de difusión del PGJ+, el 14% de las personas jóvenes participantes encuestadas afirma no conocer Garantía Juvenil. Además, un 13% adicional señala que, si bien conoce el programa, considera que nunca ha participado en él. En total, casi uno de cada tres participantes desconoce que ha participado en Garantía Juvenil, lo que sugiere la necesidad de mejorar la difusión del programa y reforzar la comunicación sobre las vías de acceso al mismo, su funcionamiento, y los servicios disponibles.

Entre las personas jóvenes que afirman conocer Garantía Juvenil, las fuentes de información empleadas tampoco coinciden con los canales de difusión mencionados por los SPE autonómicos y los OOII. La mayoría de los participantes (55%) menciona que conocieron el programa a través de las oficinas de empleo, mientras que la página web oficial, las redes sociales y el testimonio de otros participantes fueron mencionados únicamente por el 12% de los participantes (Gráfica 3.24).

### Gráfica 3.24. Las oficinas de empleo son la principal fuente de información sobre Garantía Juvenil

Proporción de personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil que conocen el programa por cada fuente de información, 2024



Nota: Resultados basados en las respuestas de 6 153 personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil. Ver sección 2.5.1 para más información.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil.

La percepción de estas personas jóvenes sobre la accesibilidad a la información del programa tampoco es del todo favorable: apenas la mitad de las personas jóvenes que conocen Garantía Juvenil considera que fue fácil o muy fácil conocer las oportunidades y ayudas ofertadas por el programa. Estos resultados se mantuvieron prácticamente constantes tanto por razón de sexo como por condición de vulnerabilidad.

Además, solo dos de cada tres personas jóvenes mencionan haber utilizado alguna de las herramientas digitales específicas de Garantía Juvenil (Cuadro 3.2). En concreto, un poco más de la mitad de las personas jóvenes menciona haber utilizado el buscador de ofertas de empleo, mientras que apenas el 11% menciona el uso del Boletín de Garantía Juvenil.

#### Cuadro 3.2. Herramientas digitales de Garantía Juvenil para personas jóvenes

##### Página web institucional

La página web del SEPE cuenta con una sección dedicada en exclusividad al programa de Garantía Juvenil. Esta página web proporciona información detallada sobre qué es la Garantía Juvenil, los requisitos de participación, y los medios de inscripción, entre otros. Esta página web permite la inscripción del joven en el programa mediante un enlace directo, y también proporciona acceso al buscador de ofertas de empleo y el boletín de Garantía Juvenil descritos en los párrafos siguientes.

##### Buscador de ofertas de empleo

El buscador de ofertas de empleo y cursos de Garantía Juvenil es una herramienta digital que permite a las personas jóvenes inscritas en el programa consultar y filtrar ofertas de trabajo específicamente dirigidas al colectivo juvenil. La herramienta facilita la búsqueda personalizada de oportunidades laborales según el perfil, ubicación y sector profesional del joven. El buscador se actualiza

regularmente para reflejar las ofertas activas en cada provincia, así como información detallada del puesto de trabajo, últimos datos de contratación y ocupaciones más contratadas.

### **Boletín de Garantía Juvenil**

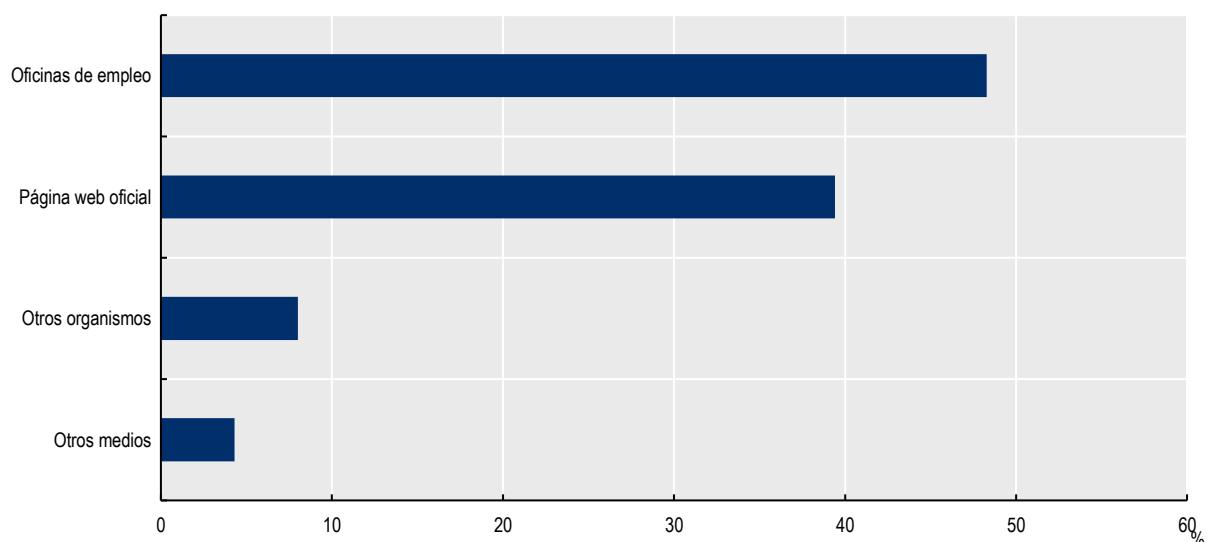
El Boletín de Garantía Juvenil es una publicación periódica del SEPE que recopila información actualizada sobre convocatorias, ofertas de empleo y formación, así como eventos y convocatorias para las personas jóvenes inscritas en el programa. Incluye oportunidades de movilidad, prácticas, cursos y subvenciones disponibles, organizadas tanto a nivel nacional como por cada Comunidad Autónoma.

Fuente: SEPE (2024<sup>[28]</sup>)

Por último, entre aquellas personas jóvenes que reconocen ser o haber sido participantes de Garantía Juvenil, casi la mitad (47%) afirma que fueron inscritos a través de las oficinas de empleo. Otro 44% reconoce haber realizado la inscripción a través de la página web oficial, y el 10% restante menciona la inscripción a través de otros organismos.

### **Gráfica 3.25. Las oficinas de empleo son el canal de registro más utilizado**

Proporción de personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil que conocen su participación, por canal de registro, 2024



Nota: Resultados basados en las respuestas de 6 153 personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil. Ver sección 2.5.1 para más información. Otros organismos se refieren a los Organismos Intermedios responsables de la implementación de Garantía Juvenil (Cruz Roja, Fundación Secretariado Gitano, INSERTA - Fundación ONCE y YMCA). Otros medios es una categoría alternativa para los encuestados que no se identifican con ninguna de las anteriores.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil.

### *Sistemas de coordinación internos y externos*

La encuesta realizada a los SPE autonómicos y OOII también proporciona información valiosa sobre los mecanismos de coordinación implementados para mejorar el funcionamiento del Plan, tanto a nivel interno como en su relación con actores externos.

En el ámbito interno, es fundamental destacar que menos de la mitad de los SPE autonómicos (8 de 18 SPE autonómicos encuestados) cuenta con un equipo de profesionales dedicado exclusivamente a trabajar con participantes de Garantía Juvenil (Gráfica 3.26). Esta cifra, sin embargo, aumenta al 80% en el caso de los OOII. La formación de equipos especializados es un indicador clave de la coordinación interna del programa, ya que tiene el potencial de mejorar significativamente la calidad e inclusividad de las intervenciones. Por un lado, la creación de equipos de dedicación exclusiva fortalece las competencias de los profesionales, permitiéndoles especializarse en las particularidades de la población objetivo. Por otro, facilita la adaptación de las atenciones a sus necesidades específicas, garantizando respuestas más efectivas y personalizadas.

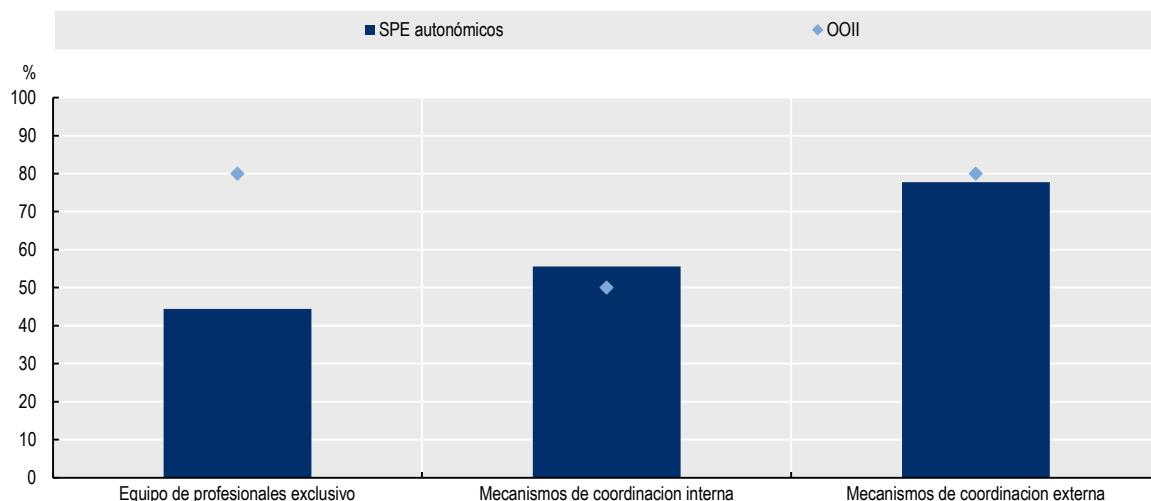
Además, apenas la mitad de las entidades encuestadas (54%) reconoce haber establecido mecanismos de coordinación entre los profesionales de los distintos ejes de operación del programa (es decir, orientadores, formadores, etc.). Los mecanismos de coordinación interna descritos consisten principalmente en la realización de reuniones periódicas entre los profesionales de los distintos ejes de operación, el establecimiento de comisiones mixtas, y la creación de protocolos específicos y el intercambio entre profesionales de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Por el contrario, los resultados son más favorables con respecto a los mecanismos de coordinación con agentes externos: casi el 80% de las entidades cuenta con mecanismos de coordinación con el tejido empresarial, centros de formación y otras organizaciones.

El Servicio de Ocupación de Cataluña (SOC) es un buen referente en materia de coordinación tanto interna como externa. Su programa de "Apoyo a la Ocupación Juvenil", financiado en el marco del PGJ+ y enfocado en la orientación y acompañamiento de las personas jóvenes beneficiarias de Garantía Juvenil, sostiene encuentros periódicos tanto con los equipos de la red del SOC como con el Departamento de Juventud. Además, la entidad también ha establecido un protocolo de colaboración con el Departamento de Educación y Formación Profesional, así como otros modelos de cooperación estrecha con la unidad responsable de personas jóvenes tuteladas y el Departamento de Migraciones.

### Gráfica 3.26. La coordinación interna del PGJ+ presenta oportunidades de mejora

Proporción de entidades que aplican medidas efectivas de coordinación, por indicador y tipo de entidad, 2024



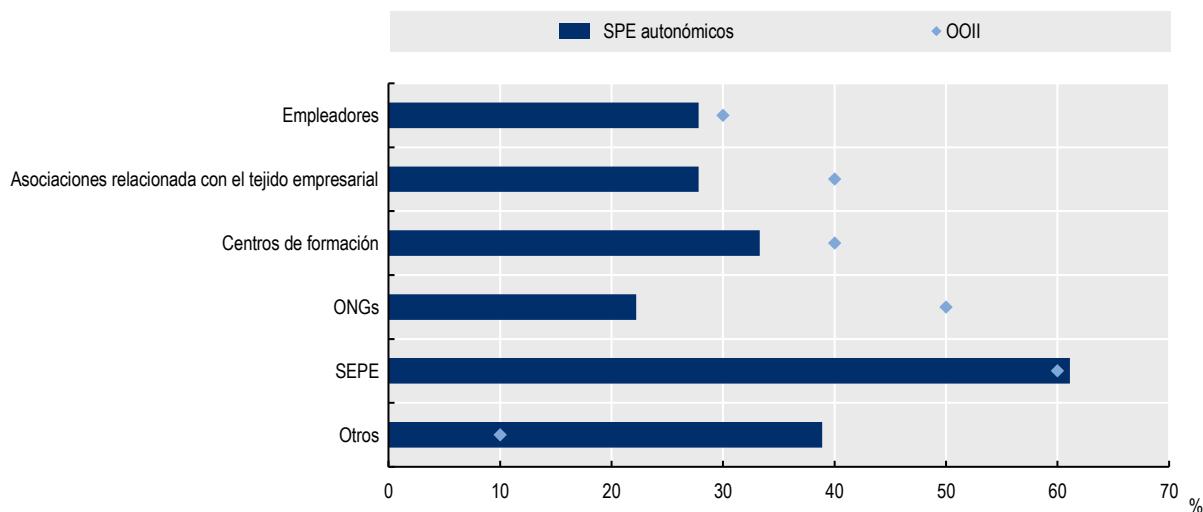
Nota: Resultados basados en las respuestas de 18 SPE autonómicos y 10 OOII. Ver sección 2.5.2 para más información.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a SPE autonómicos y OOII.

En concreto, los datos revelan que la coordinación externa más frecuente se genera con el SEPE (61% de las entidades) y los centros de formación (36%) (Gráfica 3.27). Por otro lado, la proporción de entidades que establecen mecanismos de coordinación con empleadores, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), y otras asociaciones relacionadas con el tejido empresarial se sitúa en torno al 33%.

### Gráfica 3.27. El 60% de las entidades encuestadas establece una coordinación efectiva con el SEPE

Proporción de entidades que aplican medidas efectivas de coordinación externa, por tipo de agente, 2024



Nota: Resultados basados en las respuestas de 18 SPE autonómicos y 10 OOII. Ver sección 2.5.2 para más información.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la encuesta a SPE autonómicos y OOII.

En concreto, la información cualitativa revela que los principales medios de coordinación con agentes externos consisten en la celebración de reuniones periódicas, talleres y mesas de trabajo y comisiones de seguimiento. Destaca el caso de Cataluña, donde la coordinación con agentes externos se ha integrado en su estructura formal mediante la participación de representantes de empleadores y centros de formación en el Consejo de Dirección del Servicio Público de Empleo de Cataluña (SOC), además de reuniones trimestrales agendadas de manera sistemática para el área de formación.

En torno al 60% de los organismos que cuenta con mecanismos de coordinación externa declara sentirse satisfecho con la implementación de estos. Aunque este es un resultado alentador, aún existen oportunidades para fortalecer la coordinación con agentes externos. Al ser preguntados por los principales retos de esta coordinación, casi una de cada tres entidades menciona la falta de conocimiento sobre las acciones llevadas a cabo por otros actores, la ausencia de una comunicación regular, y la superposición de iniciativas entre instituciones. Además, una cuarta parte de las entidades destaca la falta de sistemas interoperables para compartir datos como una barrera clave para la cooperación efectiva. En conjunto, estos retos pueden generar esfuerzos duplicados, dificultar la alineación de estrategias y limitar el acceso a información clave, afectando así las sinergias externas, y por tanto, la efectividad del PGJ+.

## Coordinación del PGJ+

- A pesar de que la gran mayoría de SPE autonómicos y OOII realiza campañas de difusión y sensibilización de Garantía Juvenil, más de una cuarta parte de las personas jóvenes encuestadas desconoce haber participado en el programa.**

El 80% de los SPE autonómicos y la totalidad de los OOII encuestados implementa acciones para la difusión y sensibilización del programa, principalmente a través de las páginas web institucionales (92%), redes sociales (83%) y eventos presenciales (62%). Sin embargo, a pesar de estas medidas de difusión, el 14% de las personas jóvenes encuestadas afirma no conocer Garantía Juvenil. Además, un 13% adicional señala que, si bien conoce el programa, considera que nunca ha participado en él, lo que sugiere la necesidad de mejorar la difusión del programa y reforzar la comunicación sobre las vías de acceso al mismo, su funcionamiento, y los servicios disponibles.

- Existe un uso limitado de las herramientas digitales que Garantía Juvenil pone a disposición de las personas jóvenes.**

Entre las personas jóvenes que afirman conocer Garantía Juvenil, la mayoría (55%) menciona haber conocido el programa a través de las oficinas de empleo. Sin embargo, la página web institucional, las redes sociales y el testimonio de otros participantes fueron mencionados únicamente por el 12% de los participantes. Además, menos de la mitad de las jóvenes participantes (44%) ha realizado su inscripción a través de la página web oficial. Por último, poco más de la mitad de las personas jóvenes menciona haber utilizado el buscador de ofertas de empleo, mientras que apenas el 11% menciona el uso del Boletín de Garantía Juvenil.

- Los sistemas de coordinación interna del PGJ+ presentan oportunidades de mejora importantes.**

Menos de la mitad de los SPE autonómicos cuenta con equipos dedicados exclusivamente a trabajar con participantes de Garantía Juvenil, cifra que aumenta al 80% en el caso de los OOII. Además, apenas la mitad de las entidades encuestadas ha establecido mecanismos formales de coordinación entre profesionales de los distintos ejes.

- Los mecanismos de coordinación del PGJ+ externa muestran resultados más favorables.**

La coordinación externa muestra mejores resultados, con casi el 80% de entidades implementando mecanismos de colaboración con actores externos, especialmente con el SEPE y centros de formación. Además, el 60% de las entidades se declara satisfecha con estos mecanismos, aunque persisten desafíos como la falta de conocimiento sobre las acciones de otros actores, la ausencia de comunicación regular, la superposición de iniciativas y la carencia de sistemas interoperables para compartir datos.

### 3.4. Eficacia del PGJ+

Tras haber examinado la cobertura, pertinencia y coordinación del PGJ+, esta sección trata de evaluar, de manera preliminar, si el PGJ+ está logrando los resultados esperados. En concreto, la sección analiza si existe una correlación significativa entre la participación en el programa y la mejora de la empleabilidad y el acceso a oportunidades de empleo dignas e inclusivas.

Las respuestas a las preguntas de evaluación relativas a la eficacia del PGJ+ se sustentan principalmente en un análisis econométrico de tipo panel efectuado sobre la base de datos de formato longitudinal extraída a partir del registro administrativo de Garantía Juvenil (Cuadro 2.5 en sección 2.5). Es importante subrayar que este análisis trata de describir la relación entre las atenciones recibidas por parte del PGJ+ y los resultados esperados del Plan, sin establecer relaciones causales entre las variables. No obstante, el análisis minimiza la influencia de otras variables al controlar en las regresiones por factores como el género, la edad, la condición de vulnerabilidad y la comunidad autónoma de residencia del joven, así como otras variables individuales no observables que son constantes a lo largo del tiempo. Cuando es posible, los resultados de este análisis se complementan con la información proporcionada por las encuestas realizadas a las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil.

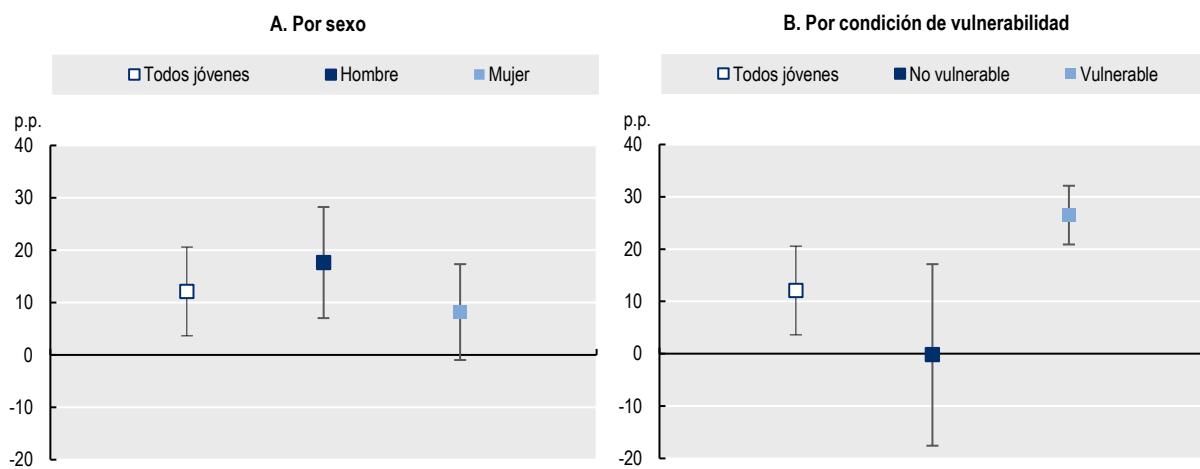
En primer lugar, los resultados obtenidos a partir del análisis de regresión indican que recibir al menos una atención proporcionada por el programa de Garantía Juvenil se asocia con un incremento promedio en la probabilidad de encontrar empleo de aproximadamente 12 puntos porcentuales (Panel A. Gráfica 3.28). Este resultado es estadísticamente significativo y consistente tanto en el grupo de hombres como en el de mujeres. A pesar de que la magnitud del efecto asociado a las atenciones parece ser ligeramente mayor en el caso de los hombres, las diferencias observadas por género no alcanzan un nivel de significancia estadística que permita afirmar que dichas discrepancias sean concluyentes.

En segundo lugar, al considerar la condición de vulnerabilidad de las personas jóvenes participantes, el análisis revela que las atenciones brindadas por Garantía Juvenil ejercen un efecto significativo únicamente en el grupo conformado por personas jóvenes en situación de vulnerabilidad (Panel B. Gráfica 3.28). En concreto, se estima que la probabilidad de contratación para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido al menos una atención de Garantía Juvenil es, en promedio, 27 puntos porcentuales superior en comparación con aquellas personas jóvenes que no han sido beneficiarias de ninguna atención. Por el contrario, para las personas jóvenes no vulnerables, la recepción de atenciones del programa no parece generar un efecto estadísticamente significativo en las probabilidades de encontrar empleo.

Estos resultados evidencian que Garantía Juvenil tiene un efecto significativo y positivo únicamente en el grupo de personas jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Por un lado, este hallazgo sugiere que los servicios proporcionados por Garantía Juvenil se adaptan adecuadamente a las necesidades específicas de las personas jóvenes que enfrentan mayores dificultades para acceder al mercado laboral. Por otro lado, la ausencia de un efecto estadísticamente significativo en el caso de las personas jóvenes no vulnerables plantea interrogantes críticos sobre la asignación de recursos y la eficiencia general del programa, dado que los recursos destinados a este grupo no parecen generar los resultados de empleo esperados. Asimismo, la oferta actual de servicios podría no estar estructurada de manera óptima para atender las necesidades particulares de las personas jóvenes no vulnerables. La falta de un efecto estadísticamente significativo en este grupo sugiere que los recursos invertidos en su participación en el programa podrían no estar produciendo un retorno proporcional a la inversión realizada.

### Gráfica 3.28. Las personas jóvenes que han recibido atenciones de Garantía Juvenil tienen mayores probabilidades de encontrar empleo tras las atenciones

Estimación del incremento de la probabilidad de contratación de la persona joven (en puntos porcentuales, p.p.) tras haber recibido al menos una atención de Garantía Juvenil, por sexo y condición de vulnerabilidad, 2024



Nota: Las gráficas muestran los coeficientes de una regresión de panel en el que la variable independiente es una variable binaria que toma valor 1 si el joven ha recibido, al menos, una atención por parte de Garantía Juvenil. La variable dependiente es la probabilidad de contratación. Las variables de control observables incluyen el sexo, la condición de vulnerabilidad, la Comunidad Autónoma de residencia, y la edad del joven. Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la base de datos longitudinal por “tramos de atenciones” extraída del Registro Administrativo de Garantía Juvenil (Cuadro 2.5)

Los resultados del análisis de regresión también demuestran que, entre los distintos tipos de atenciones, las oportunidades de empleo parecen tener una mayor influencia en la probabilidad de encontrar empleo tras el periodo de atención que las atenciones de formación. En concreto, se estima que recibir una atención de empleo por parte de Garantía Juvenil se asocia con un incremento promedio en la probabilidad de encontrar empleo entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad de aproximadamente 16 puntos porcentuales, en comparación con un incremento de cinco puntos porcentuales en el caso de las atenciones de formación (Gráfica 3.29). En el caso de las personas jóvenes no vulnerables, ni las atenciones de formación ni las oportunidades de empleo parecen tener un efecto estadísticamente significativo en las probabilidades de encontrar empleo.

Por otro lado, las atenciones de orientación, por si solas, no parecen estar relacionadas significativamente con una mayor probabilidad de contratación, pero si tienen un efecto multiplicador cuando se combinan con atenciones de tipo finalista (formación y oportunidades de empleo). En el caso de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido al menos una oportunidad de empleo, por ejemplo, la probabilidad de contratación aumenta un promedio de 1.3 puntos porcentuales si el joven también ha recibido orientación por parte del programa. En el caso de las atenciones de formación, este incremento se sitúa en 1.6 puntos porcentuales.

Esta influencia positiva de la orientación personalizada es consistente con los resultados de la encuesta administrada entre las personas jóvenes participantes de Garantía Juvenil, en la que casi un 86% de los

encuestados considera que la orientación que recibió facilitó su acceso a oportunidades de formación o empleo.

### Gráfica 3.29. Las oportunidades de empleo tienen una influencia mayor en las probabilidades de contratación que las atenciones de formación

Estimación del incremento de la probabilidad de contratación de la persona joven en situación de vulnerabilidad (en puntos porcentuales, p.p.) tras haber recibido al menos una atención de Garantía Juvenil, por tipo de atención, 2024



Nota: Las gráficas muestran los coeficientes de una regresión de panel en el que las variables independientes son variables binarias que toman valor 1 según el tipo de atenciones recibidas por el joven por parte de Garantía Juvenil. La variable dependiente es la probabilidad de contratación. Las variables de control observables incluyen el sexo, la condición de vulnerabilidad, la Comunidad Autónoma de residencia, y la edad del joven. Se considera que una persona joven se encuentra en situación de vulnerabilidad si cumple con alguna de las siguientes características: i) se autodefine como persona joven en riesgo de exclusión social; ii) cuenta con una discapacidad acreditada mediante certificación oficial; iii) su nivel máximo de educación es un nivel CINE 2; o iv) ha sido atendido en el ámbito de la Garantía Juvenil a través de alguno de los organismos intermedios que trabajan de manera exclusiva con colectivos en situación de vulnerabilidad. La definición de vulnerabilidad se recoge en el Cuadro 2.4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la base de datos longitudinal por “tramos de atenciones” extraída del Registro Administrativo de Garantía Juvenil (Cuadro 2.5)

Por último, el análisis de regresión arroja resultados mixtos en relación con la calidad y sostenibilidad de los empleos a los que acceden las personas jóvenes beneficiarias del programa. Por una parte, se estima que aquellos que han recibido alguna atención en el marco de la Garantía Juvenil presentan una probabilidad 13 puntos porcentuales superior de acceder a un contrato indefinido en comparación con quienes no han sido atendidos. Este resultado es estadísticamente significativo y consistente tanto en el grupo de hombres como en el de mujeres.

En línea con los resultados anteriores, al considerar la situación de vulnerabilidad de las personas jóvenes participantes, el análisis evidencia que los efectos del programa son significativos únicamente entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. Específicamente, se estima que la probabilidad de obtener un contrato indefinido en este grupo es, en promedio, 25 puntos porcentuales mayor entre quienes han recibido al menos una atención, en comparación con aquellos que no han sido atendidos. En contraste, entre las personas jóvenes no vulnerables, la participación en el programa no muestra un impacto estadísticamente significativo sobre la probabilidad de obtener un empleo indefinido. Un factor que puede haber contribuido a este efecto diferenciado entre personas jóvenes vulnerables y no vulnerables es el conjunto de incentivos ofrecidos a los empleadores por la primera disposición adicional

del Real Decreto-Ley 1/2023, que, durante su primer año de vigencia, otorgó una bonificación en la cotización de 275 euros al mes, durante tres años, a los contratos indefinidos celebrados con personas jóvenes menores de 30 años con baja cualificación y beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Respecto a los efectos particulares de los distintos tipos de atenciones, las oportunidades de empleo muestran una mayor incidencia en la probabilidad de inserción laboral estable que las atenciones de formación. En particular, se observa que, entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, las atenciones de empleo se asocian con un aumento promedio de 15 puntos porcentuales en la probabilidad de obtener un contrato indefinido, frente a un incremento de solo tres puntos porcentuales en el caso de las atenciones formativas. Entre las personas jóvenes no vulnerables, ninguna de las intervenciones presenta efectos estadísticamente significativos.

Pese al impacto positivo en la contratación indefinida dentro del grupo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, los resultados del análisis indican que la participación en Garantía Juvenil no se traduce en mejoras sustanciales en otros aspectos relativos a la duración de los contratos. En concreto, las estimaciones no revelan una relación estadísticamente significativa entre la recepción de atenciones del programa y variables como el número total de días cotizados o los días cotizados bajo contratos indefinidos. Esto sugiere que, si bien el programa facilita el acceso al empleo, su influencia sobre ciertas condiciones contractuales clave es limitada.

Estos resultados son consistentes con la evidencia obtenida por la encuesta administrada entre las personas jóvenes participantes de Garantía Juvenil, la cual refleja percepciones poco alentadoras respecto a las condiciones de las oportunidades de empleo ofertadas. Solo el 32 % de los encuestados considera haber recibido una remuneración adecuada, mientras que únicamente el 27 % opina que los horarios de trabajo eran apropiados. En cuanto a la duración de los contratos, este aspecto fue el peor valorado: apenas un 20 % de las personas jóvenes lo mencionó de manera positiva.

## Eficacia del PGJ+

- Recibir al menos una atención del programa Garantía Juvenil aumenta la probabilidad de encontrar empleo de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.**

Los resultados del análisis de regresión muestran que recibir algún tipo de atención por parte de Garantía Juvenil está relacionado con un incremento de la probabilidad de contratación. Estos efectos son estadísticamente significativos y consistentes para hombres y mujeres, aunque esta relación positiva se concentra exclusivamente en el grupo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. En concreto, se estima que las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido al menos una atención tienen, en promedio, una probabilidad de contratación 27 puntos porcentuales mayor que aquellos que no han recibido ninguna atención.

Este hallazgo sugiere que los servicios de Garantía Juvenil se adaptan adecuadamente a las necesidades específicas de las personas jóvenes que enfrentan mayores dificultades para acceder al mercado laboral. No obstante, la ausencia de un efecto estadísticamente significativo en los jóvenes no vulnerables plantea interrogantes cruciales sobre la asignación de recursos y la eficiencia general del programa, ya que los recursos dedicados a estos jóvenes no parecen generar los resultados de empleo esperados

- Las oportunidades de empleo tienen una mayor influencia en la probabilidad de encontrar empleo que las atenciones de formación.**

Recibir una atención de empleo por parte de Garantía Juvenil se asocia con un incremento promedio en la probabilidad de encontrar empleo de 16 puntos porcentuales, en comparación con un incremento de cinco puntos porcentuales en el caso de las atenciones de formación.

- Las atenciones de orientación, por sí solas, no aumentan significativamente las probabilidades de contratación, pero potencian este efecto cuando se combinan con atenciones de empleo o formación.**

Recibir orientación personalizada se asocia a un incremento adicional en la probabilidad de contratación de 1.3 puntos porcentuales cuando se combina con una atención de empleo, y en 1.6 puntos porcentuales en los casos de formación.

- El análisis arroja resultados mixtos con respecto a la calidad de los empleos a los que acceden las personas jóvenes participantes.**

La participación en Garantía Juvenil aumenta la probabilidad de obtener contratos indefinidos entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. No obstante, la participación en el programa no se traduce en mejoras sustanciales en otros aspectos relativos a la duración de los contratos, tales como el número total de días cotizados o el número de días cotizados bajo contratos indefinidos.

# **4 Conclusiones y recomendaciones**

En junio de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes (PGJ+), en coherencia con el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. El objetivo principal del PGJ+ es ofrecer respuestas integrales a las personas jóvenes en su acceso al mercado de trabajo, con el objetivo de favorecer su integración socioeconómica, así como su desarrollo personal y social. Para la consecución de dicho objetivo, el PGJ+ prevé toda una serie de medidas estructuradas en torno a seis ejes de ejecución: Eje 1: Orientación; Eje 2: Formación; Eje 3: Oportunidades de Empleo; Eje 4: Igualdad de Oportunidades en el Acceso al Empleo; Eje 5: Emprendimiento; y Eje 6: Mejora del Marco Institucional.

El presente informe presenta los resultados de la evaluación intermedia del PGJ+, cuyo objetivo principal ha sido el de valorar el desempeño y la implementación del PGJ+ desde su comienzo en junio de 2021 hasta enero de 2025, así como evaluar, de manera preliminar, la posible consecución de los resultados esperados del Plan. La evaluación intermedia sigue un enfoque de evaluación basado en la teoría, en el que la Teoría de Cambio del PGJ+ ha constituido el elemento fundamental en torno al cual se han seleccionado los criterios de evaluación y se han elaborado las preguntas de evaluación. Además, se ha implementado una metodología de evaluación mixta, en la que se han recopilado, analizado y triangulado datos de distintas fuentes y naturaleza, con el fin de proporcionar una respuesta robusta y fiable a las preguntas de la evaluación.

Con base en la evidencia analizada, la evaluación intermedia concluye, en primer lugar, que tanto el objetivo fundamental del PGJ+ como la definición de su población objetivo responden a las necesidades y prioridades actuales en España relativas al empleo juvenil. La alta tasa de desempleo entre las personas jóvenes menores de 30 años (20.2% en 2024, frente a una media del 10.7% en la OCDE), junto con la alta proporción de personas jóvenes NEET (16.1%, en comparación con 12.6% de media) justifican la necesidad del PGJ+ para mejorar la integración socioeconómica de las personas jóvenes de 16 a 29 años mediante la mejora de su inserción laboral. Además, el diseño del PGJ+ también se considera pertinente, pues el perfil de las personas jóvenes registradas en Garantía Juvenil demuestra ser un buen reflejo del perfil de las personas jóvenes NEET en el territorio nacional.

Un análisis preliminar de la eficacia del PGJ+ revela que recibir al menos una atención por parte de Garantía Juvenil incrementa significativamente la probabilidad de inserción laboral entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. En concreto, los resultados del análisis de regresión muestran que las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido al menos una atención por parte del programa tienen una probabilidad de contratación 27 puntos porcentuales superior a aquellos que no han sido atendidos.

Entre los tipos de atenciones recibidas, las oportunidades de empleo parecen tener un mayor efecto en la probabilidad de contratación que las atenciones de formación. Específicamente, la recepción de una atención de empleo se relaciona con un incremento promedio de 16 puntos porcentuales en la probabilidad de contratación entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, frente a un aumento de cinco puntos porcentuales derivado de las atenciones de formación. Por su parte, las atenciones de orientación, aunque no incrementan significativamente las probabilidades de contratación por sí solas, pero potencian este efecto cuando se combinan con atenciones de empleo o formación.

Respecto a la calidad de los empleos obtenidos tras las atenciones, los resultados del análisis de regresión son mixtos. Por un lado, la participación en Garantía Juvenil se asocia con una mayor probabilidad de acceder a contratos indefinidos dentro del grupo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la participación en el programa no se traduce en mejoras sustanciales en otros aspectos relativos a la duración de los contratos, tales como el número total de días cotizados o el número de días cotizados bajo contratos indefinidos.

Estos resultados son consistentes con la evidencia obtenida por la encuesta administrada entre las personas jóvenes participantes de Garantía Juvenil, la cual refleja percepciones poco alentadoras respecto a las condiciones de las oportunidades de empleo ofertadas. Solo el 32 % de los encuestados considera haber recibido una remuneración adecuada, mientras que únicamente el 27 % opina que los horarios de trabajo eran apropiados. En cuanto a la duración de los contratos, este aspecto fue el peor valorado: apenas un 20 % de las personas jóvenes lo mencionó de manera positiva.

A pesar de la eficacia y la pertinencia del PGJ+, los resultados de la evaluación intermedia ponen de relieve ciertas áreas de mejora potencial en la implementación del PGJ+. Por tanto, con el objetivo de favorecer su eficacia en el medio y largo plazo, la OCDE sugiere las siguientes recomendaciones:

**Reforzar la cobertura de los servicios de orientación y formación.** La cobertura del eje de orientación es moderada: apenas la mitad (49%) de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación recibió al menos una atención de orientación (52% en el grupo de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad). Además, este porcentaje general presenta variaciones significativas entre Comunidades Autónomas (CCAA), con una horquilla que va desde el 80% de cobertura en Islas Baleares hasta el 25% en Melilla. En el caso de las atenciones de formación, los resultados son todavía menos satisfactorios: apenas el 16% de las personas jóvenes (18% entre las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad) recibió al menos una atención de educación o formación. La variabilidad regional también es pronunciada en este caso, alcanzando casi el doble de cobertura en Ceuta (31%) y apenas un 8% en Andalucía. Se recomienda, por tanto:

- Realizar un diagnóstico en profundidad que identifique las barreras específicas que limitan la cobertura de orientación y formación en cada CCAA (ej. recursos insuficientes; dificultades de acceso de las personas jóvenes, etc.), especialmente de aquellas con coberturas inferiores al 50%.
- Expandir los servicios de orientación y formación, en especial para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, para mejorar la cobertura y abordar las necesidades de servicio no satisfechas.
- Monitorizar de manera anual la cobertura de orientación y formación en cada CCAA a través del Registro Administrativo de Garantía Juvenil para estimular una mejora progresiva y una reducción de las desigualdades territoriales.

**Focalizar los incentivos a la contratación y al emprendimiento a los colectivos de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad.** El eje de empleo y emprendimiento alcanza la mayor cobertura de los servicios prestados por Garantía Juvenil: el 68% de las personas jóvenes inscritas en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación recibió al menos una atención de contratación o emprendimiento. Varios mecanismos facilitan esta amplia cobertura de oportunidades de empleo. En primer lugar, tres de cada cuatro entidades implementadoras del PGJ+ (SPE autonómicos y OOII) establecen acuerdos con empresas para ofrecer primeras experiencias profesionales a las personas jóvenes. Además, prácticamente la totalidad de los SPE de las CCAA ejecutan anualmente incentivos y ayudas orientados a fomentar la contratación y la iniciativa empresarial entre las personas jóvenes. No obstante, a pesar de esta amplia cobertura y de los efectos positivos que las oportunidades de empleo parecen tener en la inserción laboral de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, todavía persisten ciertos desafíos en materia de focalización: solo la mitad de los SPE autonómicos considera que las ayudas e incentivos

a la contratación se enfocan en gran medida en los colectivos de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. Esta cifra desciende a seis SPE autonómicos cuando se trata de los incentivos y ayudas al emprendimiento. Se recomienda, por tanto:

- Fomentar que el cuarto restante de los SPE autonómicos y OOII establezca acuerdos con empresas para facilitar a las personas jóvenes sus primeras experiencias profesionales.
- Expandir el acceso de las personas jóvenes de los colectivos en situación de vulnerabilidad a los incentivos actuales a la contratación y el emprendimiento.

**Fortalecer los mecanismos de coordinación interna y mejorar la comunicación y colaboración con agentes externos.** Los sistemas de coordinación interna del PGJ+ presentan oportunidades de mejora importantes. A pesar de que el 80% de los OOII confirma contar con equipos dedicados exclusivamente a trabajar con participantes de Garantía Juvenil, esta cifra se reduce a menos del 50% en el caso los SPE autonómicos. Además, apenas la mitad de las entidades encuestadas ha establecido mecanismos formales de coordinación entre profesionales de los distintos ejes de operación de Garantía Juvenil (ej. orientadores, formadores, etc.). Por otro lado, y a pesar de que casi el 80% de las entidades cuenta con mecanismos de coordinación con agentes externos (principalmente con SEPE y centros de formación), existen desafíos relevantes en la comunicación y colaboración con los mismos. Casi una de cada tres entidades menciona la falta de conocimiento sobre las acciones llevadas a cabo por otros actores, la ausencia de una comunicación regular con estos, y la superposición de iniciativas entre instituciones. Se recomienda, por tanto:

- Establecer equipos de dedicación especializada en Garantía Juvenil en todos los SPE autonómicos.
- Desarrollar mecanismos de coordinación interna entre los profesionales de Garantía Juvenil, asegurando la existencia de estructuras formales de colaboración, canales de comunicación claros y responsables de coordinación.
- Mejorar el intercambio de información acerca de las actuaciones de otros agentes en materia de Garantía Juvenil mediante el establecimiento de canales comunes de comunicación interinstitucional, evitando duplicidades y fomentando sinergias que mejoren la eficacia y la eficiencia de las actuaciones.

**Invertir en digitalización.** El uso de las herramientas digitales que Garantía Juvenil pone a disposición de las personas jóvenes es limitado. Entre las personas jóvenes que afirman conocer Garantía Juvenil, la mayoría (55%) menciona haber conocido el programa a través de las oficinas de empleo. Sin embargo, la página web oficial o las redes sociales son mencionados únicamente por el 12% de los participantes. Además, menos de la mitad de las personas jóvenes participantes (44%) ha realizado su inscripción a través de la página web de Garantía Juvenil. Por último, poco más de la mitad de las personas jóvenes menciona haber utilizado el buscador de ofertas de empleo, y apenas el 11% menciona el uso del Boletín de Garantía Juvenil. Se recomienda, por tanto:

- Mejorar y modernizar las soluciones digitales existentes, tales como la página oficial de Garantía Juvenil o el buscador de ofertas de empleo, para facilitar el acceso de los participantes, en particular los nuevos inscritos, a toda la información sobre las oportunidades de empleo, cursos de formación y otros tipos de apoyo provistos por Garantía Juvenil.
- Invertir en aplicaciones e interfaces de usuario adicionales que permitan mejorar la conexión de los participantes con las oportunidades de formación y empleo del PGJ+. Esto puede incluir, por ejemplo, herramientas de autoservicio para el mapeo de competencias o la introducción de *chatbots* que faciliten el intercambio de información y el asesoramiento de las personas jóvenes. La introducción de este tipo de herramientas podría generar un doble beneficio: aliviar la carga del personal de los SPE y mejorar la accesibilidad y la participación en el programa.

- Garantizar que nadie quede atrás en este proceso de digitalización. Prestar especial atención a aquellos participantes que carecen de las habilidades digitales o medios de acceso a este tipo de herramientas, así como a otros grupos en situación de vulnerabilidad que puedan necesitar de otros canales de atención, y mejorar los recursos de atención presencial para paliar las posibles brechas.

**Implementar mecanismos de formación en igualdad de género.** Tanto el servicio de orientación como el de formación son oportunos y de calidad, pero presentan posibilidades de mejora en el ámbito de la igualdad de género. Prácticamente la totalidad de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) autonómicos y Organismos Intermedios (OOII) encargados de la implementación del PGJ+ cuentan con la mayoría de su personal orientador y formador específicamente cualificado para la prestación de los servicios respectivos. La calidad de las atenciones se ve reflejada en que el 75% de los participantes de Garantía Juvenil valoran positivamente las capacidades de los orientadores y la adaptación del servicio a sus características y necesidades personales, un porcentaje que incrementa hasta el 85% en el caso de las atenciones de formación. No obstante, a pesar de estos altos niveles de calidad, la formación del personal orientador y formador en igualdad de género es muy limitada: solo seis SPE autonómicos cuentan con la mayoría de su personal de orientación formado en este ámbito, y esta cifra se reduce a tres SPE autonómicos en el caso del personal formador. Se recomienda, por tanto:

- Invertir en programas de formación (virtuales y presenciales) en el ámbito de la igualdad de género para mejorar las competencias del personal orientador y formador.
- Incorporar módulos obligatorios en el ámbito de la igualdad de género en los planes de formación continua del personal orientador y formador.
- Diseñar sistemas de medición de la capacitación del personal orientador y formador en este ámbito, estableciendo indicadores armonizados y estándares mínimos comunes en todas las CCAA, garantizando así la homogeneidad en la calidad de los servicios prestados.

**Identificar, sistematizar e intercambiar buenas prácticas.** Los resultados cualitativos de la evaluación intermedia destacan la implementación de buenas prácticas desarrolladas por los SPE autonómicos y los OOII en las distintas áreas de intervención del programa, tales como la capacitación continua del personal orientador y formador, la implementación de mecanismos de acompañamiento específicos para personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, o el establecimiento de colaboraciones con el tejido empresarial. Se recomienda, por tanto:

- Realizar una recopilación estructurada de metodologías y herramientas exitosas en la implementación del PGJ+ por los distintos SPE autonómicos y OOII, prestando especial atención a su contexto de aplicación, factores de éxito y resultados obtenidos.
- Desarrollar un repositorio dinámico y accesible de buenas prácticas, de carácter digital e interactivo, que permita su consulta y actualización continua, fomentando la colaboración interterritorial y el aprendizaje mutuo.
- Fomentar espacios de intercambio (ej. foros, seminarios, talleres) donde profesionales de los SPE autonómicos y OOII puedan compartir experiencias, lecciones aprendidas y adaptaciones realizadas.

**Reforzar las campañas de difusión y sensibilización del PGJ+.** Prácticamente la totalidad de los SPE autonómicos y OOII responsables de la implementación de Garantía Juvenil implementan acciones para la difusión y sensibilización del programa, principalmente a través de páginas web institucionales (92% de las entidades), redes sociales (83%) y eventos presenciales (62%). Sin embargo, a pesar de estas acciones de difusión, uno de cada tres personas jóvenes participantes desconoce haber participado en el programa. Se recomienda, por tanto:

- Diseñar estrategias de comunicación específicas basadas en la evidencia sobre los hábitos de información y consumo de medios de las personas jóvenes.
- Medir el impacto de las campañas de comunicación, utilizando indicadores como el alcance, la tasa de conocimiento del programa o la conversión en inscripciones, en aras de adaptar y mejorar las acciones de comunicación de manera continua.

**Facilitar el acceso regular y simplificado a las métricas claves del registro administrativo de Garantía Juvenil.** El registro administrativo de Garantía Juvenil constituye una base de datos sumamente valiosa, que contiene información detallada tanto del perfil sociodemográfico de las personas jóvenes participantes como de las atenciones recibidas a lo largo de su participación en el programa. Tanto los análisis de cobertura como el análisis preliminar de la eficacia del PGJ+ llevados a cabo en esta evaluación intermedia habrían sido imposibles sin el aporte fundamental de la información proporcionada por dicho registro y el equipo de apoyo técnico de Garantía Juvenil. No obstante, a pesar de la gran cantidad de información disponible, el acceso a resultados y desagregaciones clave y simplificadas aún resulta algo limitado. Esta restricción dificulta la capacidad de las CCAA para utilizar plenamente estos datos en el monitoreo de aspectos relevantes del programa tales como la cobertura y focalización de sus servicios, así como otras cuestiones que podrían contribuir a mejorar la implementación del programa en sus territorios. Se recomienda, por tanto:

- Facilitar el acceso a métricas y desagregaciones clave del registro administrativo de Garantía Juvenil para optimizar su utilización en el monitoreo y evaluación del programa. Mejorar la accesibilidad y simplificación de estos datos permitirá a las CCAA monitorear de manera regular la cobertura y focalización de sus servicios y otros aspectos relevantes, contribuyendo así a fortalecer la implementación y efectividad del programa.

**Ampliar el uso de los datos administrativos de Garantía Juvenil para comprender mejor la eficacia del PGJ+.** Las respuestas a las preguntas de evaluación relativas a la eficacia del PGJ+ se sustentan principalmente en un análisis econométrico de tipo panel efectuado sobre la base de datos de formato longitudinal o por “tramos de atenciones” extraída a partir del registro administrativo de Garantía Juvenil. A pesar de que esta estructura permite cierto estudio de las correlaciones entre las atenciones recibidas por los participantes y los resultados laborales posteriores a las mismas, este formato presenta una limitación importante desde el punto de vista de la armonización temporal del análisis. Dado que los tramos no están definidos por una ventana temporal fija, sino por los eventos que son específicos a cada participante, no es posible establecer comparaciones directas entre participantes a intervalos estándar, como a los seis o 12 meses tras una atención determinada. Esta falta de sincronización entre los tramos de diferentes individuos dificulta la aplicación de enfoques analíticos basados en cortes temporales uniformes y complica la evaluación comparativa de resultados en función del tiempo transcurrido desde las intervenciones. Se recomienda, por tanto:

- Explorar opciones de desarrollo de una base de datos administrativo completamente longitudinal, en la que sea posible seguir toda la trayectoria temporal de atenciones y períodos laborales de las personas jóvenes participantes durante su participación en Garantía Juvenil, para facilitar el análisis de eficacia en futuras evaluaciones del programa.

**Explorar más a fondo la eficacia del PGJ+ mediante una evaluación final de resultados.** El análisis de eficacia preliminar realizado por la evaluación intermedia indica que Garantía Juvenil genera resultados positivos estadísticamente significativos en materia de empleo exclusivamente para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad. Este hallazgo sugiere que el programa concentra de manera intensiva sus recursos en quienes enfrentan mayores dificultades para acceder al mercado laboral y que los servicios proporcionados parecen estar adecuadamente orientados a responder a las necesidades específicas de las personas jóvenes más desfavorecidas. No obstante, la ausencia de un efecto estadísticamente significativo en las personas jóvenes no vulnerables plantea interrogantes críticos sobre la asignación de recursos y la eficiencia general del programa. La oferta actual de servicios podría no estar estructurada

de manera óptima para atender las necesidades particulares de las personas jóvenes no vulnerables, lo que sugiere que los recursos invertidos en su participación en el programa podrían no estar produciendo un retorno proporcional a la inversión realizada.

- Realizar una evaluación final de resultados al concluir la implementación del PGJ+. Esta evaluación debería centrarse principalmente en analizar los efectos e impacto del PGJ+ en las variables de interés de las personas jóvenes participantes en el programa. Asimismo, debería examinar de manera específica si dichos efectos varían en función de las características de los participantes, tales como el género y la condición de vulnerabilidad.

# Anexo A. Teoría de Cambio del Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de empleo digno para las personas jóvenes

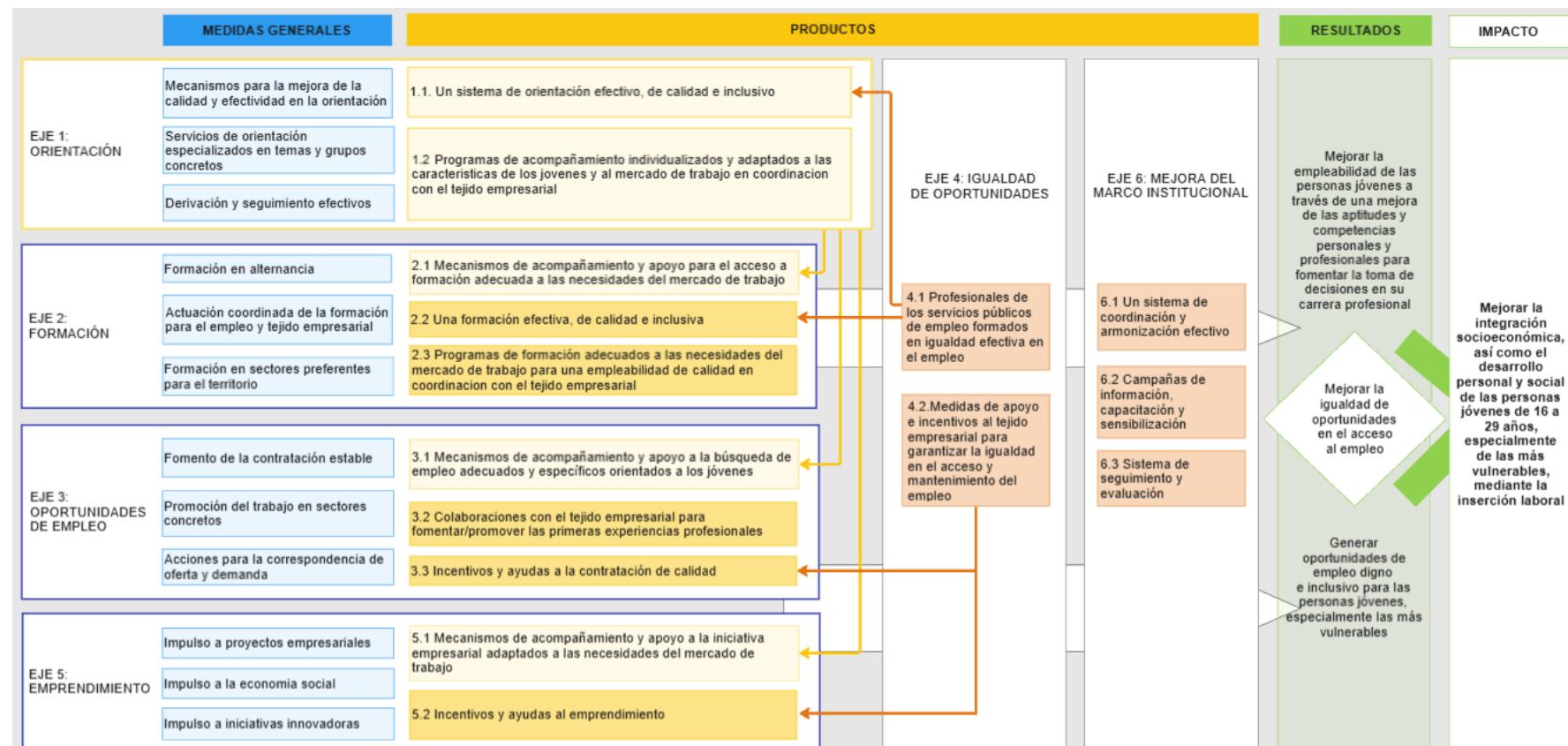
Una Teoría de Cambio (TdC) busca articular de manera detallada cómo un programa pretende lograr un cambio en particular. Lo hace identificando el problema a abordar y las soluciones para enfrentarlo, incluyendo tanto los objetivos a alcanzar, como las medidas que deben implementarse y los productos que deben materializarse para la consecución de dichos 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.

Una TdC no debe considerarse estática o inamovible, 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 (CCAA) donde se implemente podrá contar con una versión "descentralizada" de la TdC, con el objetivo de seguir reflejando una lógica causal similar, pero con especificaciones únicas para esa ubicación.

La Gráfica 4.1 muestra una representación gráfica de la TdC del PGJ+, así como un resumen narrativo. A continuación de esta representación gráfica, se presenta 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. Objetivos: resultados e impacto esperados
  - b. Ejes de trabajo
  - c. Medidas y productos

Gráfica 4.1. 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 de las personas jóvenes de 16 a 29 años, especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad, mediante la mejora de la inserción laboral. Para ello, se requiere la actuación de seis ejes de funcionamiento, que, aunque con objetivos independientes, establecen sinergias para la consecución de resultados comunes. En primer lugar, el eje 1 deberá crear un sistema de orientación efectivo, de calidad e inclusivo, que acompañe a las personas jóvenes y les proporcione apoyo individualizado para acceder a las oportunidades de formación o empleo que les sean relevantes. Por otro lado, y para mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes, el eje 2 deberá crear un sistema de formación efectivo, de calidad e inclusivo. Por último, y en aras a generar oportunidades de empleo digno e inclusivo, los ejes 3 y 5 tratarán de impulsar la contratación de calidad y el emprendimiento en sectores estratégicos y relevantes para los territorios, respectivamente. El trabajo de todos los 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+.

## 1. La problemática

Tras casi una década de avances en el ámbito del mercado laboral para las personas jóvenes, las tasas de desempleo juvenil en Europa empeoraron considerablemente tras la crisis derivada de la COVID-19. En 2020, la tasa de desempleo entre las personas jóvenes entre 15 y 29 años en la OCDE se situó en el 12,4%, alcanzando el 15.1% entre las personas jóvenes menores de 24 años. Esta última cifra alcanzó su máximo valor en el caso de España (38.3%), seguido de Grecia (35.0%). Asimismo, la proporción de personas jóvenes NEET se situó en 14.9% en promedio, superando el 20% en España (20.1%) e Italia (24.0%).

Es en este contexto que, basándose en la experiencia derivada de los seis años previos de implementación, en julio de 2020, la Comisión Europea publicó una propuesta de Recomendación para el Consejo de la Unión Europea sobre la necesidad del reforzamiento de la Garantía Juvenil (Comisión Europea, 2020<sup>[7]</sup>). Dado el impacto negativo ya incipiente de la crisis derivada de la COVID-19, el Consejo adoptó la propuesta rápidamente unos meses más tarde (Consejo de la Unión Europea, 2020<sup>[8]</sup>). Entre otras modificaciones, la Garantía Juvenil reforzada elevó de 25 a 29 años el límite de edad para beneficiarse de la Garantía Juvenil, y reconoció la importancia de reforzar la atención en torno a las personas jóvenes de los colectivos en situación de vulnerabilidad, incluyendo entre otros, aquellos con discapacidad y con problemas multidimensionales.

Tal y como había ocurrido en 2014, España se alineó rápidamente con esta propuesta de reforzamiento de la Garantía Juvenil, y en junio de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes (PGJ+), en coherencia con el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 (Consejo de Ministros, 2021<sup>[11]</sup>).

## 2. La solución propuesta: el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027

### 2.1. Los objetivos: Impacto y resultados esperados

Considerando los retos significativos presentados en la sección anterior, y como se puede observar en la Gráfica 4.1, 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 personas en situación de vulnerabilidad, 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 personas en situación de vulnerabilidad.

### 2.2. Ejes de actuación

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 actuación 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.

Desde una perspectiva de Monitoreo y Evaluación, 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 las personas jóvenes beneficiarias previstas en los contextos previstos.
- S5: Los destinatarios del Plan tienen el acceso y la motivación necesarios para participar.

### **2.2.1. *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 trasversales en todas ellas, lo que permitirá la identificación de indicadores comunes en todo el territorio.

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 generales y productos específicos para la consecución de cada uno de los resultados esperados del PGJ+ se detallan a continuación.

**Eje 1: Orientación.** En primer lugar, y subyacente de manera transversal a los dos resultados esperados del PGJ+, este eje contempla aquellas medidas destinadas a que se consolide un sistema de orientación cualificado, insertado en la aplicación y desarrollo de todo el sistema de Garantía Juvenil, que lleve a cabo un seguimiento personalizado y profesional del joven, que acompañe en el desarrollo de las carreras profesionales de las personas y de los proyectos empresariales, promoviendo así 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 las personas jóvenes en coordinación con el tejido empresarial

Supuestos en los que se fundamenta el eje 1. Se espera que los productos del eje 1 contribuyan a lograr los resultados esperados del PGJ+, suponiendo que:

- S1: el profesional técnico de orientación cuenta con la formación, las habilidades, los recursos y el apoyo suficientes.
- S2: el profesional técnico del eje 1 trabaja en coordinación constante con el resto de los ejes.
- S4: las acciones de orientación 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.
- 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 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 Gráfica 4.1, 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 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 las personas 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 personas en situación de vulnerabilidad*

Tal y como se ilustra en la Gráfica 4.1, 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 trasversales 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 los 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 Garantía Juvenil, 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 de las personas jóvenes.

- Medidas generales. Las medidas de este eje se dividen en dos bloques:
  - Comunicación y difusión del Sistema Nacional de Garantía Juvenil
  - 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

# Anexo B. Matriz de evaluación

Nivel de la TdC/ Criterio de evaluación / Pregunta de evaluación	Sub-preguntas	Indicadores	Fuentes y herramientas de información
<b>PGJ+ en su conjunto</b>			
<b>Pertinencia general del programa</b>			
1. ¿Los objetivos y el diseño del PGJ+, responden a las necesidades y prioridades de España en materia de empleo juvenil?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis macroeconómico de indicadores clave en materia de empleo juvenil, y perfilado de las personas jóvenes NEET en España.</li> <li>• Comparativa con el perfil de las personas jóvenes participantes en Garantía Juvenil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos macroeconómicos y documentación del programa</li> <li>• Registro administrativo GJ</li> </ul>	
<b>Productos<sup>6</sup> esperados del PGJ+</b>			
<b>Eje 1. Orientación</b>			
<b>Cobertura</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de personas jóvenes que han recibido orientación individualizada</li> <li>• Proporción de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido orientación individualizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro administrativo GJ</li> </ul>
3. ¿El sistema de orientación proporciona acompañamiento individualizado a las personas jóvenes, y en especial a los grupos en situación de vulnerabilidad?			
4. [Eje 4] ¿Se ha garantizado la igualdad en el acceso del acompañamiento proporcionado?			
<b>Pertinencia</b>			
5. ¿El acompañamiento proporcionado es oportuno, de calidad e inclusivo?	<p>5.1 ¿El acompañamiento es proporcionado de manera oportuna?</p> <p>5.2 ¿El acompañamiento es proporcionado por profesionales cualificados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de personas jóvenes que han recibido orientación individualizada en un periodo menor a cuatro meses.</li> <li>• Proporción de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido orientación individualizada en un periodo menor a cuatro meses.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción del personal responsable de orientación que ha recibido formación cualificada y específica en orientación.</li> <li>• Percepción de las personas jóvenes de la competencia de las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro administrativo GJ</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios</li> <li>• Encuestas a personas jóvenes</li> </ul>

<sup>6</sup> De acuerdo con la definición de la OCDE (2002<sup>[15]</sup>), los productos (o resultados de primer nivel) son los bienes y/o servicios que resultan directamente de una intervención. Se diferencian de los resultados porque su consecución está bajo el control del equipo de ejecución de la intervención y, por lo tanto, se le atribuyen directamente a este.

		<p>personas orientadoras</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción del personal responsable de orientación que ha recibido formación en igualdad efectiva en el empleo</li> </ul>	<p>participantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios</li> </ul>
	5.3 [Eje 4] ¿El acompañamiento es proporcionado por profesionales formados en igualdad efectiva en el empleo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de mecanismos para mejorar la calidad e inclusividad del sistema de orientación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios</li> </ul>
	5.4 ¿Existen mecanismos para mejorar la calidad e inclusividad de la orientación?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción de las personas jóvenes de la adaptación de la orientación a sus características (incluyendo el nivel educativo) y objetivos personales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas a jóvenes participantes</li> </ul>
<b>Eje 2. Formación</b>			
<b>Cobertura</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de personas jóvenes que han recibido formación/capacitación</li> <li>• Proporción de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido formación/capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro administrativo GJ</li> </ul>
7. ¿Se imparten programas de formación/capacitación a las personas jóvenes, y en especial a los grupos en situación de vulnerabilidad?			
8. [Eje 4] ¿Se ha garantizado la igualdad en el acceso a la formación proporcionada?			
<b>Pertinencia</b>			
9. ¿La formación/capacitación impartida es oportuna, de calidad e inclusiva?	<p>9.1 ¿Los programas de formación/capacitación son impartidos de manera oportuna?</p> <p>9.2 ¿Los programas de formación/capacitación son impartidos por profesionales cualificados?</p> <p>9.3 [Eje 4] ¿Los programas de formación/capacitación son impartidos por profesionales formados en igualdad efectiva en el empleo?</p> <p>9.4 ¿Existen mecanismos para mejorar la calidad e inclusividad de la formación?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de personas jóvenes que han recibido que han recibido formación/capacitación en un periodo menor a cuatro meses.</li> <li>• Proporción de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido que han recibido formación/capacitación en un periodo menor a cuatro meses.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción del personal responsable de tareas de formación que ha recibido formación cualificada y específica en esta materia.</li> <li>• Percepción de las personas jóvenes sobre la competencia de los formadores</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción del personal responsable de tareas de formación que ha recibido formación en igualdad efectiva en el empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro administrativo GJ</li> </ul>
10. ¿La formación/capacitación responde a las necesidades de los jóvenes y se adecua a las necesidades del mercado de trabajo?	<p>10.1 ¿Los programas de formación/capacitación están adaptados a las características de las personas jóvenes (incluyendo su nivel educativo) y objetivos personales?</p> <p>10.2 ¿Los programas de formación/capacitación se adecuan a las necesidades del mercado de trabajo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de mecanismos para mejorar la calidad e inclusividad de la formación</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción de las personas jóvenes de la adaptación de la formación a sus características (incluyendo el nivel educativo) y objetivos personales</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboración con el tejido empresarial en materia de formación</li> <li>• Adaptación de la formación a las necesidades del mercado laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios</li> <li>• Encuestas a personas jóvenes participantes</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción de las personas jóvenes sobre la adaptación de la formación/capacitación a las necesidades del mercado de trabajo</li> </ul>	participantes
<b>Ejes 3 y 5. Oportunidades de empleo y emprendimiento</b>			
<b>Cobertura</b>			
11. ¿Se ofrecen oportunidades de empleo y emprendimiento a las personas jóvenes, y en especial a los grupos en situación de vulnerabilidad?		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de personas jóvenes que han recibido atención de empleo</li> <li>• Proporción de personas jóvenes en situación de vulnerabilidad que han recibido atención de empleo</li> </ul>	• Registro administrativo GJ
12. [Eje 4] ¿Se ha garantizado la igualdad en el acceso a las oportunidades generadas?			
13. ¿Se establecen colaboraciones e incentivos para la creación y mantenimiento del empleo de las personas jóvenes?	13.1 ¿Se establecen colaboraciones con el tejido empresarial para promover las primeras experiencias profesionales?  13.2 ¿Se otorgan incentivos y ayudas al tejido empresarial para la contratación y el emprendimiento?  13.3 [Eje 4] ¿Se otorgan incentivos y ayudas al tejido empresarial para garantizar la igualdad en el acceso y mantenimiento del empleo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboración con el tejido empresarial para promover las primeras experiencias profesionales de personas jóvenes</li> <li>• Implementación de incentivos y ayudas para la contratación y el emprendimiento</li> <li>• Implementación de incentivos y ayudas para fomentar la igualdad en el acceso y mantenimiento del empleo</li> </ul>	• Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios  • Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios  • Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios
<b>Pertinencia</b>			
14. ¿Las colaboraciones e incentivos se enfocan en promover la contratación y el emprendimiento de los colectivos en situación de vulnerabilidad?		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción de los profesionales de los SPE sobre el enfoque de las colaboraciones e incentivos en los colectivos en situación de vulnerabilidad</li> </ul>	• Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios
15. ¿Las oportunidades de empleo, se adaptan a las necesidades de las personas jóvenes?		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción de las personas jóvenes sobre la calidad de las oportunidades de empleo.</li> </ul>	• Encuestas a personas jóvenes participantes
<b>Eje 6. Mejora del marco institucional</b>			
15. ¿Se han ejecutado campañas o eventos de difusión de información y sensibilización del PGJ+?		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de campañas o eventos de difusión de información y sensibilización del PGJ+</li> </ul>	• Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios
16. ¿Se han implementado sistemas de coordinación internos y externos para garantizar el buen funcionamiento del programa?	16.1. ¿En qué medida se coordina el trabajo de los distintos ejes (ej. eje 1 con el resto, ejes 3 y 5, eje 4 de manera transversal) para abordar desafíos comunes?  16.2. ¿En qué medida se coordinan los SPE con agentes externos para la consecución de los objetivos del programa?  16.3. ¿Se ha implementado un sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje del PGJ+?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de mecanismos de coordinación entre profesionales de los distintos ejes. Por ejemplo, compartición de buenas prácticas y lecciones aprendidas para fortalecer la igualdad efectiva en el empleo</li> <li>• Existencia de mecanismos de coordinación con el tejido empresarial, centros de formación, organizaciones gubernamentales, etc.</li> <li>• Recogida y presentación anual de los resultados de seguimiento del marco de indicadores (a nivel producto)</li> <li>• Comisión de una evaluación intermedia independiente del PGJ+.</li> <li>• Celebración de talleres de reflexión y retroalimentación</li> </ul>	• Encuestas a SPE de las CCAA y organismos intermedios  • Encuestas a SEPE, SPE de las CCAA y organismos intermedios  • Encuestas a SEPE
<b>Resultados esperados del PGJ+</b>			
<b>Resultado 1. Mejora de la empleabilidad de los jóvenes - Eficacia</b>			
17. ¿La orientación personalizada facilita el acceso a oportunidades educativas o formativas a las personas jóvenes participantes?		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción de las personas jóvenes sobre la utilidad de la orientación recibida.</li> <li>• Análisis econométrico</li> </ul>	• Encuestas a personas jóvenes participantes  • Registro administrativo GJ

- |  |  |   |
|--|--|---|
| 18. ¿La formación impartida es eficaz en mejorar las aptitudes y competencias de las personas jóvenes participantes? | <ul style="list-style-type: none"><li>• Percepción de las personas jóvenes sobre la utilidad de la formación recibida.</li><li>• Análisis econométrico</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Encuestas a personas jóvenes participantes</li><li>• Registro administrativo GJ</li></ul> |
|--|--|---|

**Resultado 2. Generar oportunidades de empleo digno e inclusivo para personas jóvenes - Eficacia**

- |   |   |  |
|---|---|--|
| 19. ¿Las oportunidades de empleo y emprendimiento son eficaces en la generación de oportunidades de empleo y emprendimiento dignas en el medio plazo para las personas jóvenes? | <ul style="list-style-type: none"><li>• Análisis econométrico</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Registro administrativo GJ</li></ul> |
|---|---|--|



# Anexo C. Selección de la muestra para la encuesta a jóvenes participantes

## 1. Diseño de la muestra

La base de datos de las personas jóvenes que participaron en Garantía Juvenil durante el periodo de evaluación sirvió como marco muestral para la encuesta. Dicha base de datos consta de un total de 849 169 personas jóvenes<sup>7</sup> participantes, con información completa acerca de las siguientes características: i) sexo; ii) grupo de edad en el momento de la inscripción (16-19 años, 20-24 años, o 25-29 años); iii) Comunidad Autónoma de residencia; iv) condición de vulnerabilidad; y v) tipo de atención(es) recibida(s) durante la participación en Garantía Juvenil, esto es, orientación, formación, y/u oportunidades de empleo.<sup>8</sup>

El equipo de evaluación de la OCDE acordó que los resultados de la encuesta debían considerar como dominios mínimos de análisis el sexo y condición de vulnerabilidad de los participantes para cada uno de los tipos de atenciones existentes. Además, la muestra debía ser representativa de la totalidad de participantes en Garantía Juvenil en su estructura en términos de tipo de atenciones recibidas, sexo, condición de vulnerabilidad, grupo de edad y Comunidad Autónoma de residencia.

Para lograr estos objetivos, se decidió establecer como estratos explícitos de la muestra el tipo de atención recibida, el sexo y la condición de vulnerabilidad de las personas participantes. Como algunos participantes recibieron varios tipos de atenciones, a cada uno se le asignó a uno de los cuatro grupos siguientes para que cada participante apareciera una sola vez en el marco muestral: i) orientación, ii) formación, iii) oportunidades de empleo, o iv) sin atención recibida. La asignación a estos grupos se realizó aleatoriamente, distribuyendo la mitad de las personas jóvenes (para aquellos que recibieron dos tipos de atenciones) o un tercio (para quienes recibieron los tres tipos de atenciones) a cada uno de los servicios recibidos. La asignación preservó la estructura por sexo, condición de vulnerabilidad, grupo de edad y Comunidad Autónoma. La Tabla 4.1 muestra los resultados de dicha asignación, y la Tabla 4.2 presenta la estructura de la muestra resultante por estrato explícito.

---

<sup>7</sup> Este número es ligeramente superior al total registrado en las extracciones para el análisis del Registro Administrativo de Garantía Juvenil (sección 22.5.1). Esta diferencia se debe a que las extracciones destinadas al análisis del registro se llevaron a cabo en abril y mayo de 2024, mientras que la extracción utilizada para definir el marco muestral se realizó varios meses después, en agosto de 2024. Para entonces, un mayor número de personas jóvenes se había inscrito en el programa de Garantía Juvenil, lo que explica el incremento observado.

<sup>8</sup> Contratación o emprendimiento.

Para asegurar que la estructura muestral preservase la estructura del marco muestral, los participantes fueron seleccionados con muestreo aleatorio sistemático con estratificación implícita por grupo de edad y por Comunidad Autónoma en cada estrato explícito.

**Tabla 4.1. Asignación de participantes a los grupos de atención recibida**

Tipo de atención recibida	Número de participantes
Ninguna atención recibida	146 310
<b>Total del grupo 'sin atención recibida'</b>	<b>146 310</b>
Orientación únicamente	71 345
De aquellos que recibieron formación y orientación	11 337
De aquellos que recibieron orientación y oportunidades de empleo	127 988
De aquellos que recibieron formación, orientación, y oportunidades de empleo	29 676
<b>Total del grupo 'orientación'</b>	<b>240 346</b>
Formación únicamente	9 567
De aquellos que recibieron formación y orientación	11 337
De aquellos que recibieron formación y oportunidades de empleo	10 748
De aquellos que recibieron formación, orientación, y oportunidades de empleo	29 676
<b>Total del grupo 'formación'</b>	<b>61 328</b>
Oportunidades de empleo únicamente	232 773
De aquellos que recibieron orientación y oportunidades de empleo	127 988
De aquellos que recibieron formación y oportunidades de empleo	10 748
De aquellos que recibieron formación, orientación, y oportunidades de empleo	29 676
<b>Total del grupo 'oportunidades de empleo'</b>	<b>401 185</b>
<b>TOTAL DEL MARCO MUESTRAL</b>	<b>849 169</b>

**Tabla 4.2. Estructura del marco muestral por estrato explícito**

	Hombre		Mujer		Total
	No vulnerable	En situación de vulnerabilidad	No vulnerable	En situación de vulnerabilidad	
Sin atención	72 479	924	71 930	977	146 310
Orientación	53 637	67 625	67 160	51 961	240 383
Formación	13 371	18 748	15 814	13 335	61 268
Oportunidades de empleo	99 524	107 110	118 868	75 706	401 208
<b>Total</b>	<b>239 011</b>	<b>194 407</b>	<b>273 772</b>	<b>141 999</b>	<b>849 169</b>

## 2. Tamaño de la muestra

Mientras que las cuestiones sobre el muestreo probabilístico y la estratificación conciernen a la “representatividad” de la muestra, es decir, a asegurar que la muestra extraída refleje la estructura del marco muestral, el tamaño de la muestra es importante para garantizar la precisión deseada de las estimaciones calculadas a partir de la muestra.

Dado que no existía información previa sobre los indicadores clave o comparaciones de interés, el tamaño de la muestra se calculó con base en supuestos estándar: una proporción estimada de 0.5, un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 95%. Estos supuestos arrojaron un tamaño de muestra objetivo de n=385 por estrato explícito (Tabla 4.3).

**Tabla 4.3. Tamaño de muestra objetivo por estrato explícito**

	Hombre		Mujer		Total
	No vulnerable	En situación de vulnerabilidad	No vulnerable	En situación de vulnerabilidad	
Sin atención	385	385	385	385	1 540
Orientación	385	385	385	385	1 540
Formación	385	385	385	385	1 540
Oportunidades de empleo	385	385	385	385	1 540
<b>Total</b>	<b>1 540</b>	<b>1 155</b>	<b>1 540</b>	<b>1 155</b>	<b>5 390</b>

Asumiendo una tasa de respuesta del 10%, la muestra inicial se incrementó proporcionalmente a n=3 850 por estrato explícito. Los estratos correspondientes a jóvenes en situación de vulnerabilidad que no recibieron ningún tipo de atención eran más pequeños que la muestra incrementada (ver Tabla 4.2) y, por tanto, se muestrearon de manera exhaustiva.

### 3. Muestras adicionales y consideraciones importantes

La no respuesta inicial, debido a diversas razones<sup>9</sup>, fue mayor a la esperada. Para solventar esta situación, se extrajeron dos muestras adicionales, excluyendo a los jóvenes que ya habían sido seleccionados en la primera muestra. La primera muestra adicional siguió el mismo diseño descrito anteriormente. La segunda muestra adicional se ajustó proporcionalmente a la estructura de no respuesta en cada estrato, considerando la estructura de la muestra después de la primera muestra adicional.

Dada la necesidad de estas muestras adicionales, las fracciones de muestreo totales fueron muy altas en algunos estratos, con un promedio de casi el 20% y superando el 20% en nueve de los 16 estratos (Tabla 4.4).

**Tabla 4.4. Unidades muestreadas del marco muestral, por estrato explícito**

Estrato explícito	Muestreado	Fuera de muestra	Total	Proporción de muestreo
<b>Sin atención</b>				
Hombres en situación de vulnerabilidad	924	0	924	100%
Mujeres en situación de vulnerabilidad	977	0	977	100%
Hombres no vulnerables	12 268	60 211	72 479	16.9%
Mujeres no vulnerables	7 700	64 230	71 930	10.7%
<b>Orientación</b>				
Hombres en situación de vulnerabilidad	17 111	50 766	67 877	25.2%
Mujeres en situación de vulnerabilidad	14 248	37 671	51 919	27.4%
Hombres no vulnerables	11 528	42 262	53 790	21.4%
Mujeres no vulnerables	7 923	59 197	67 120	11.8%
<b>Formación</b>				
Hombres en situación de vulnerabilidad	12 322	6 419	18 741	65.7%

<sup>9</sup> Las razones incluyen: dirección de correo electrónico con formato incorrecto, el encuestado reportó el correo electrónico como no deseado, el encuestado no abrió el correo, o el encuestado abrió el correo, pero no completó la encuesta.

Mujeres en situación de vulnerabilidad	10 745	2 499	13 244	81,1%
Hombres no vulnerables	6 055	7 203	13 258	45,6%
Mujeres no vulnerables	6 091	9 634	15 725	38,7%
<b>Oportunidades de empleo</b>				
Hombres en situación de vulnerabilidad	18 029	88 836	106 865	16,9%
Mujeres en situación de vulnerabilidad	14 855	60 984	75 839	19.6%
Hombres no vulnerables	13 739	85 745	99 484	13.8%
Mujeres no vulnerables	9 086	109 911	118 997	7.6%
<b>Total</b>	<b>163 126</b>	<b>686 043</b>	<b>849 169</b>	<b>19.2%</b>

La muestra final de encuestados con cuestionarios completados se estructura de la siguiente manera:

**Tabla 4.5. Muestra final de encuestados por estrato explícito**

	Hombre		Mujer		Total
	No vulnerable	En situación de vulnerabilidad	No vulnerable	En situación de vulnerabilidad	
Sin atención	423	49	427	60	959
Orientación	506	330	435	391	1 662
Formación	480	404	454	499	1 837
Oportunidades de empleo	460	305	521	409	1 695
<b>Total</b>	<b>1 869</b>	<b>1 088</b>	<b>1 837</b>	<b>1 359</b>	<b>6 153</b>

La tasa de respuesta de la encuesta es por tanto considerablemente baja (3.8%), lo que puede presentar un riesgo de sesgo por falta de respuesta. El sesgo por falta de respuesta puede ocurrir cuando las personas que no completan la encuesta son sistemáticamente diferentes de quienes sí participan en la misma. En el caso de la encuesta a jóvenes participantes en Garantía Juvenil, por ejemplo, las opiniones favorables sobre las atenciones recibidas podrían sobreestimarse si los jóvenes que recibieron atenciones de peor calidad tuvieron menos probabilidades de responder a la encuesta.

La probabilidad de sesgo por falta de respuesta puede evaluarse (aunque no cuantificarse) comparando las características demográficas básicas entre aquellos que respondieron a la encuesta y aquellos que no. Como puede observarse en la Tabla 4.6, la composición de la muestra final de encuestados y el marco muestral es bastante similar en términos de sexo y condición de vulnerabilidad. No obstante, y dado que puede haber características no observadas de los participantes que sistemáticamente afecten a la probabilidad de responder a la encuesta, se recomienda cautela en la generalización de los resultados.

**Tabla 4.6. Composición demográfica de la muestra final de encuestados y el marco muestral**

	Sexo		Condición de vulnerabilidad		
	Hombre	Mujer	En situación de vulnerabilidad	No vulnerable	
Muestra final	48.1	51.9	39.8	60.2	
Marco muestral	51.0	49.0	39.6	60.4	

# Referencias

- 3ie (2022), *Using mixed methods to strengthen process and impact evaluation*, [19] <https://www.3ieimpact.org/blogs/using-mixed-methods-strengthen-process-and-impact-evaluation> (accessed on 15 November 2023).
- ALNAP (2006), *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria*, [17] <https://evaluation.msf.org/sites/default/files/2021-12/Evaluating%20humanitarian%20action%20using%20the%20OECD%20DAC%20criteria.pdf> (accessed on 19 June 2024).
- Belcher, B., R. Claus and R. Davel (2020), “A refined method for theory-based evaluation of the societal impacts of research”, *MethodsX* 100788, <https://doi.org/10.1016/j.mex.2020.100788>. [12]
- Comisión Europea (2020), *Proposal for a Council Recommendation on A Bridge to Jobs - Reinforcing the Youth Guarantee and replacing Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0277> (accessed on 18 June 2024). [7]
- Comisión Europea (2012), *Proposal for a Council Recomendation on Establishing a Youth Guarantee*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0729:FIN:EN:PDF> (accessed on 17 June 2024). [3]
- Consejo de la Unión Europea (2020), *Council Recommendation of 30 October 2020 on A Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee and replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee*, <http://COUNCIL RECOMMENDATION of 30 October 2020 on A Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee and replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee> (accessed on 18 June 2024). [8]
- Consejo de la Unión Europea (2013), *Council Recomendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:EN:PDF> (accessed on 17 June 2024). [4]
- Consejo de Ministros (2021), *Resolución de 24 de junio, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes*, [https://www.boe.es/eli/es/res/2021/06/24/\(1\)/dof/spa/pdf](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/06/24/(1)/dof/spa/pdf) (accessed on 13 October 2023). [1]

- European Commission (2020), *Youth Guarantee country by country. Spain. October 2020*, [6] <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/ui/group/bab664d7-1188-47b2-9fa6-869902320ba2/library/cb1d1315-d9f6-4968-8719-500f6e62bf7f/details> (accessed on 19 September 2025).
- Eurostat (2024), *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, [24] [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training#Highlights](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training#Highlights) (accessed on 28 November 2024).
- INE (2024), *Trabajo. Notas metodológicas y explicativas*, [29] <https://www.ine.es/daco/daco42/bme/texto2.pdf> (accessed on 25 June 2024).
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020), *Guía de evaluación de diseño de políticas públicas*, [11] [https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia\\_de\\_Evaluacion\\_de\\_Diseno.pdf](https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Diseno.pdf) (accessed on 14 November 2023).
- Mayne, J. (2001), "Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly", *Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 16/1, pp. 1-24, [21] <https://doi.org/10.3138/cjpe.016.001>.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (2001), *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, [18] <https://www.oecd.org/derec/spain/35639035.pdf> (accessed on 19 June 2024).
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013), *Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil en España*, [5] [https://www.conSELLERIAdefacenda.gal/documents/10433/3678878/Plan\\_nacional\\_Garantia\\_juv\\_enil\\_Espa%C3%B1a\\_dbre\\_2013.pdf/a9f3b659-7467-4795-b001-cf4c9dcefeec](https://www.conSELLERIAdefacenda.gal/documents/10433/3678878/Plan_nacional_Garantia_juv_enil_Espa%C3%B1a_dbre_2013.pdf/a9f3b659-7467-4795-b001-cf4c9dcefeec) (accessed on 17 June 2024).
- OCDE (2019), *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*, [16] <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf> (accessed on 19 June 2024).
- OCDE (2010), *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*, [22] <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdnep/46297655.pdf> (accessed on 19 June 2024).
- OCDE (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, [15] <https://unsgd.un.org/sites/default/files/OECD-Glossary-of-Key-Terms-in-Evaluation-and-Results-based-Management-Terminology.pdf> (accessed on 19 June 2024).
- OECD (2024), *Challenging Social Inequality Through Career Guidance*, [27] [https://www.oecd.org/en/publications/challenging-social-inequality-through-career-guidance\\_619667e2-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/challenging-social-inequality-through-career-guidance_619667e2-en.html) (accessed on 6 December 2024).
- OECD (2024), *OECD Employment database*, [2] <https://www.oecd.org/employment/onlineoecdemploymentdatabase.htm> (accessed on 17 June 2024).
- OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Spain 2023*, [23] <https://www.oecd.org/en/publications/2023/10/oecd-economic-surveys-spain->

- [2023\\_0bc32856.html](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2016_9789264261488-en) (accessed on 5 May 2025).
- OECD (2022), *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*, OECD Publishing, Paris, [26]  
.
- OECD (2016), *Society at a Glance. OECD Social Indicators*, [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2016\\_9789264261488-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2016_9789264261488-en) (accessed on [25]  
25 June 2024).
- Rogers, P. and C. Weiss (2007), "Theory-based evaluation: Reflections ten years on: Theory-based evaluation: Past, present, and future", *New Directions for Evaluation*, Vol. 2007/114, pp. 63-81, <https://doi.org/10.1002/EV.225>. [10]
- SEPE (2024), *Boletín de Noticias de Garantía Juvenil*, <https://www.sepe.es/HomeSepe/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil> [28] (accessed on 4 April 2025).
- SEPE (2024), *Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes*, <https://sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/plan-garantia-juvenil-plus.html> (accessed on 18 June 2024). [9]
- USAID (2019), *Theory of Change Review as an Adaptive Management Tool*, <https://usaidlearninglab.org/community/blog/theory-change-review-adaptive-management-tool> [14] (accessed on 21 June 2024).
- USAID (2013), *Conducting Mixed-Method Evaluations*, [https://2017-2020.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/Mixed\\_Methods\\_Evaluations\\_Technical\\_Note.pdf](https://2017-2020.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/Mixed_Methods_Evaluations_Technical_Note.pdf) [20] (accessed on 15 November 2023).
- Vogel, I. (2012), *Review of the use of 'Theory of Change' in international development*, UK [13]  
Department of International Development,  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a5b40f0b652dd0006bc/Theory\\_of\\_Change\\_Review\\_Report\\_Summary.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a5b40f0b652dd0006bc/Theory_of_Change_Review_Report_Summary.pdf) (accessed on 21 June 2024).



Sistema Nacional de  
**Garantía Juvenil**



Financiado por  
la Unión Europea